



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

28 novembre 2012

Circulaire sur l'admission au séjour

Notre pays a besoin, et c'était le sens des engagements du Président de la République, que nous traitions **la politique d'immigration dans un esprit de responsabilité et d'apaisement**.

- **Responsabilité**, d'abord, parce que notre pays souffre d'inégalités croissantes et que l'immigration, pour être acceptée, doit être maîtrisée. Certes, nous ne pouvons rester indifférents lorsque les inégalités économiques du monde, ses disparités démographiques, entraînent des femmes et des hommes sur la route de l'exil. Mais nous devons dire la vérité : **il n'y a pas de politique d'immigration sans règles stables qui assurent une juste maîtrise des flux migratoires**. Et cette responsabilité, nous la devons aussi à nos partenaires européens : toutes les décisions que nous prenons aujourd'hui ont une incidence sur l'espace de libre circulation que nous avons en partage.
- **Apaisement** ensuite, car l'immigration a trop souvent été utilisée pour diviser les Français, les opposer entre eux, stigmatiser l'autre. C'est parce que l'immigration est un sujet sensible, profondément enraciné dans notre Histoire, c'est parce qu'elle est au cœur de notre identité qu'il faut aborder ce sujet avec sérieux, avec calme, avec détermination, sans outrances. **Oui, l'immigration mérite une approche apaisée, dépassionnée, équilibrée.**

*

Depuis mai 2012, en à peine sept mois, **beaucoup des engagements pris ont été tenus**.

- D'abord, et nous nous y étions engagés, **nous avons abrogé la circulaire du 31 mai 2011**, qui privait des étudiants étrangers, méritants et talentueux, d'un accès au marché de travail. Nous leur permettons ainsi de redonner à la collectivité une partie de ce qu'elle a investi en eux. C'est essentiel : dans un monde ouvert, dans un monde où la richesse provient du talent de ceux qui la produisent, attirer et maintenir ces talents sur le territoire est indispensable.

- Nous avons, ensuite, veillé à **mettre fin au placement en rétention systématique des familles avec enfant** en privilégiant, pour elles, l'assignation à résidence. C'est le sens de la circulaire du 6 juillet 2012. C'était une nécessité au regard de nos engagements européens. C'était aussi une nécessité au regard de nos valeurs.
- Mais, une politique d'immigration équilibrée doit aussi **se donner les moyens de combattre l'immigration illégale** : sur ce point, nous avons été placés dans une situation délicate. Depuis l'adoption de la directive « retour », en effet, aucun Etat en Europe ne peut punir le seul séjour irrégulier d'une peine d'emprisonnement, comme l'ont rappelé la CJUE et la Cour de cassation. Dans ce contexte, le recours à la garde à vue pour ces étrangers devenait impossible. Seule subsistait, pour examiner la régularité du séjour d'un étranger, une vérification d'identité de quatre heures, trop brève pour effectuer l'ensemble des diligences requises.

Dès lors, il nous a fallu bâtir un autre dispositif. C'est le sens de la retenue pour vérification du droit au séjour, d'une durée de 16 heures, votée au Sénat et qui devrait être adoptée définitivement avant la fin de l'année. J'ai veillé à ce que cette nouvelle procédure, placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, prévoie un juste équilibre entre l'efficacité de l'action des forces de l'ordre et le respect des droits de l'étranger, qui bénéficiera notamment d'un accès à un avocat et à un médecin.

Aujourd'hui, c'est un nouvel engagement du gouvernement qui est mis en œuvre, par l'adoption de la circulaire portant admission au séjour.

Le sens de cette circulaire est clair, il s'agit :

- de définir **des critères objectifs et transparents** pour permettre l'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière
- de **guider les préfets dans leur pouvoir d'appréciation et ainsi limiter les disparités**, souvent perçues comme des injustices.

Ces critères **seront pérennes**. Ils ne concerneront pas que les étrangers présents hier, mais aussi, ceux qui seront présents demain.

Cette circulaire n'a pas pour but, et c'est sa différence avec celles de 1981 et 1997, d'accroître de manière conséquente le nombre d'étrangers admis au séjour. L'admission au séjour d'étrangers en situation irrégulière est une mesure dérogatoire, qui doit demeurer l'exception. Mais certains étrangers ont, du fait de l'intensité des liens familiaux, professionnels et personnels qu'ils ont tissés en France, vocation à pouvoir y vivre légalement. **C'est à ces situations, souvent inextricables, que cette circulaire apporte une réponse.**

Pour élaborer cette circulaire, **l'ensemble des associations qui l'ont souhaité ont été reçues**. Sur la question des travailleurs sans-papiers, l'ensemble des partenaires sociaux, syndicat et patronat, ont été reçus **conjointement par le ministère du travail et le ministère de l'intérieur**. Ces échanges ont été utiles pour déterminer les situations sur lesquelles nous devons concentrer notre effort.

Cette circulaire est exigeante : elle s'adresse, sauf rares exceptions, à des **étrangers installés depuis longtemps sur le territoire** : au moins cinq ans. Elle vise, bien sûr, **exclusivement des étrangers qui n'ont pas commis de troubles à l'ordre public**, ne sont pas en situation de polygamie et respectent les valeurs de la République. **La maîtrise orale élémentaire de la langue française**, sans laquelle toute démarche d'insertion et d'intégration est vaine, est également une condition indispensable.

A ce socle commun de critères, s'en ajoutent **d'autres**, en fonction de chaque situation personnelle.

- Ainsi, les préfets pourront admettre au séjour **les parents d'enfants scolarisés depuis plus de trois ans, y compris en école maternelle**. Les parents devront être en France depuis cinq ans et remplir les critères d'intégration que j'ai rappelés. En revanche, et c'est une innovation par rapport à la circulaire de 1997, le fait que les deux parents soient en situation irrégulière ne constituera pas un obstacle.
- Ainsi, également, cette **circulaire clarifie le sort des conjoints d'étrangers en situation régulière**, présents en France depuis cinq ans et qui ne répondent pas entièrement aux critères ouvrant droit au regroupement familial. **Dès lors qu'une vie commune de 18 mois pourra être établie, ceux-ci ont vocation à être régularisés.**
- Cette circulaire prend également en compte **le cas du mineur, entré en France rejoindre sa famille proche et qui se trouve à sa majorité dépourvu de titre de séjour**. Dès lors qu'il est entré en France avant l'âge de 16 ans, qu'il suit des études avec assiduité et sérieux et qu'il y a construit sa vie familiale avec un parent situation régulière, il sera possible de lui délivrer un titre de séjour. La situation, souvent difficile, **des mineurs étrangers isolés est également prévue**. L'enjeu est ici de favoriser leur admission au séjour lorsque, devenus majeurs, **ils suivent une formation ou font des études supérieures en France.**
- J'ai souhaité également inviter les préfets à faire preuve de bienveillance lors de l'examen de situations **humanitaires difficiles**, par exemple lorsque l'enfant d'un étranger est en situation de handicap ou de maladie ou s'agissant de femmes victimes de violences.
- La circulaire **précise**, enfin, pour les **unifier, les critères que le préfet devra prendre en compte pour permettre l'admission au séjour au titre du travail**. Les éléments d'appréciation ont été soumis aux partenaires sociaux et élaborés conjointement avec le Ministre du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Il s'agira ici de viser le cas d'étrangers, présents en France depuis plus de cinq ans, qui démontrent avoir travaillé au moins huit des vingt-quatre derniers mois et qui sont en mesure de présenter une promesse d'embauche ou un contrat de travail. Une autorisation de travail pourra alors être délivrée dès lors que l'étranger est employé dans des conditions satisfaisantes au regard de sa qualification et du droit du travail. A titre dérogatoire, au vu de l'ancienneté de séjour et de travail, il ne sera pas fait opposition à l'étranger de la situation de l'emploi en France pour l'activité professionnelle à venir.

Des cas particuliers sont enfin prévus notamment pour les intérimaires, ou pour les étrangers ayant résidé ou travaillé particulièrement longtemps.

Vous le voyez, j'ai souhaité répondre par cette circulaire de régularisation aux cas les plus difficiles, à ceux qui appellent un effort particulier. **Cette circulaire n'a pas vocation à augmenter le nombre de personnes régularisées chaque année - sauf peut-être un léger accroissement temporaire, pour tenir compte des situations les plus difficiles laissées par la majorité précédente.**

J'ai surtout voulu m'assurer que les mêmes critères d'appréciation permettraient le même traitement sur le territoire de toutes les demandes. Car conformément aux engagements du Président de la République, cette circulaire affiche de manière transparente les règles applicables et encadre le pouvoir de l'autorité administrative.

Cette circulaire sera applicable à partir du 3 décembre prochain.

Je ne méconnais pas la difficulté pour les préfetures à faire face à l'afflux de demandes que cette circulaire pourra susciter. Certaines, notamment dans les grandes agglomérations, sont confrontées à une situation particulièrement tendue. J'ai conscience de ces difficultés : elle se traduisent par des conditions d'accueil dégradées pour les étrangers, et par des conditions de travail difficiles et sources de tensions pour les fonctionnaires chargés d'assurer la prise en compte de chaque situation. Des moyens spécifiques seront mobilisés pour faire face à ces tensions.

Je souhaite par ailleurs, que l'ensemble des services du ministère concernés, l'ensemble des préfets, sur le territoire, se mobilise pour faire de l'accueil des étrangers dans les préfetures, dans des conditions dignes et satisfaisantes, une priorité. J'y reviendrai.

Cette circulaire constituait un engagement du gouvernement. Il est aujourd'hui tenu. Mais cette circulaire n'épuise naturellement pas le sujet. Deux éléments d'actualité devront être traités rapidement.

- Il s'agit, d'abord, de **l'immigration économique et étudiante**. Un débat sans vote sera prochainement organisé au Parlement qui permettra de prendre le temps de la réflexion. Chacun mesure que l'immigration économique et étudiante peut être un atout pour le rayonnement de notre pays et sa compétitivité. Pour autant, ces flux migratoires doivent être adaptés aux besoins de nos entreprises et aux capacités de nos universités. Je souhaite que ce débat, qui constitue un engagement du Président de la République, puisse se tenir au cours du 1^{er} trimestre de l'année 2013.
- Enfin, une loi portant réforme du CESEDA sera votée au cours du deuxième trimestre 2013. Il s'agira notamment de mettre en place un titre de séjour pluriannuel pour ceux des étrangers qui ont vocation à s'installer durablement sur le territoire. Le renouvellement annuel du titre de séjour est en effet souvent coûteux en temps et en énergie, pour l'étranger comme pour les préfetures. Il constitue parfois une démarche inutile. En outre, la précarité des titres de séjour, leur renouvellement annuel me paraît entrer en contradiction avec notre volonté de bâtir une vraie politique d'intégration.

*

En matière d'immigration, **nous avons un cap**. Il s'agit de retrouver la parole qui doit être celle de la France. Celle de **la maîtrise des flux migratoires**, sans laquelle il n'y a pas de politique d'immigration et d'intégration possible. Celle du **respect tant du droit au séjour que de nos principes fondamentaux**. Celle de l'humanité nécessaire dans la gestion des situations les plus difficiles. Celle de la **fermeté indispensable** à toute politique publique. En un mot, celle de la **responsabilité**.
