

**Dossiers de refus de délivrance de titres de séjour sur la base de seules attestations
d'élection de domicile
Audience 19 décembre 2018**

CONCLUSIONS

Nous vous proposons de lire des conclusions communes sur les six dossiers qui viennent d'être appelés qui vous conduiront à répondre à une question difficile qui est celle de savoir si des étrangers, qui n'ont pas la qualité de demandeurs d'asile ces derniers étant soumis aux dispositions spécifiques de l'article L. 246-10 du code de l'action sociale et des familles, peuvent se voir opposer par l'autorité préfectorale son incompétence territoriale pour traiter de leur demande de titre de séjour, [que ce soit pour une première délivrance ou un renouvellement], au motif notamment qu'ils ne produiraient pas de justificatif de domicile au sens de l'article R. 313-1, 5° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

En effet, cinq des six étrangers qui vous ont aujourd'hui saisi ont produit dans leurs dossiers de titre de séjour une attestation d'élection de domicile délivrée par une association agréée auprès de la préfecture de police, -à savoir pour ne pas les nommer l'association Inser Asaf pour quatre d'entre eux et l'association Toit pour toi pour le dernier-.

Le préfet de police a estimé, selon des motivations fluctuantes et parfois ambiguës selon les décisions attaquées, que la domiciliation postale ainsi fournie ne permettait pas d'établir une résidence effective à Paris et en a déduit son incompétence territoriale pour connaître de ces demandes.

L'une des difficultés dans ces dossiers tient au fait que le préfet de police nous semble s'être trompé de fondement juridique pour rejeter les demandes de délivrance ou de renouvellement de titres de séjour qui lui ont été présentées.

Celui-ci s'est en effet fondé sur les dispositions de l'article R. 313-1, 5° et non 6° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile comme le retient à tort le préfet de police dans des deux des décisions attaquées devant vous.

Ces dispositions permettent à l'autorité préfectorale, lorsque les dossiers ne comportent pas tout ou partie des pièces mentionnées à ces dispositions, de rejeter comme irrecevables les demandes de titres de séjour dont elle est saisie en raison de leur incomplétude.

Or, en l'espèce, l'autorité préfectorale aurait dû se fonder, pour refuser la délivrance ou le renouvellement des titres de séjour en raison de son incompétence territoriale, sur les dispositions de l'article R. 313-10, 1^{er} alinéa du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Cet article dispose que « *le titre de séjour est délivré par le préfet du département dans lequel l'étranger a sa résidence et, à Paris par le préfet de police* ».

Il est certain que les deux dispositions ne sont pas sans relation, dès lors que pour établir une résidence effective, l'étranger peut apporter tout élément de preuve pour justifier de son domicile, dont notamment l'attestation de domiciliation.

Pour autant, ces dispositions font peser des obligations différentes sur l'autorité administrative : dans le cas d'un dossier incomplet, l'autorité administrative est tenue de faire compléter le dossier en application de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, dans le cas d'une incompétence territoriale, l'autorité administrative doit transmettre à l'autorité compétente la demande dont elle est saisie.

Ainsi, la base légale dont le préfet de police a entendu se prévaloir n'était donc pas indifférente.

Néanmoins, vous ne pourrez pas annuler les décisions attaquées en raison d'une erreur commise par le préfet sur la base légale dont il a entendu faire application, dès lors qu'aucun des requérants ne soulève dans ses écritures ce moyen d'annulation.

Vous serez donc contraints de vous demander si l'autorité préfectorale pouvait estimer que les attestations de domiciliation administrative présentées par les étrangers à l'appui de leurs dossiers de titres de séjour constituaient ou non des « justificatifs de domicile » au sens de l'article R. 313-1, 5° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Pour mémoire, l'article R. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile exige, parmi les pièces fournies à l'appui d'un dossier de titre de séjour, « 5° *un justificatif de domicile* ».

Aucune précision n'est apportée par les dispositions législatives ou réglementaires quant à la nature du justificatif de domicile admis dans le cadre d'une demande d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour.

Ce sont les dispositions des articles L. 264-1 à L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles qui définissent le droit commun de l'élection de domicile.

L'article 102 du code civil renvoie à ces dispositions pour définir le domicile des personnes sans domicile stable en vue de l'exercice de leurs droits civils. Il dispose en effet que « *Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles* ».

L'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet ».

La domiciliation administrative auprès d'un organisme agréé constitue une condition nécessaire à l'exercice des droits civils reconnus par la loi aux personnes sans domicile stable.

A défaut d'une telle domiciliation, les personnes sans domicile stable ne peuvent prétendre, c'est-à-dire solliciter le bénéfice des droits sociaux, civils et politiques énumérés par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, à savoir plus précisément prétendre aux prestations sociales, à l'exercice des droits civils reconnus par la loi, à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'aide juridictionnelle et à l'inscription sur les listes électorales.

Cette disposition doit à notre sens, être lue en parallèle avec l'article L. 264-3 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui ou elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1. / L'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi, notamment en matière bancaire et postale, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité* ».

Ces deux articles constituent les deux faces d'une même question. D'un côté, l'article L. 264-1 du CASF précise les obligations qui pèsent sur les personnes sans domicile stable si elles souhaitent solliciter le bénéfice de prestations ou de droits. De l'autre, l'article L. 264-3 du CASF nous semble définir les obligations qui pèsent sur les autorités administratives quand elles reçoivent une attestation de domiciliation délivrée par une personne sans domicile stable. Ce dernier texte leur précise qu'elles doivent prendre en compte cette domiciliation administrative et ne peuvent lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel si une telle attestation est produite par une personne sans domicile stable.

L'article L. 264-3 du code se concentre pour sa part sur les conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent délivrer aux ressortissants étrangers une attestation d'élection de domicile. Il dispose que :

*« L'attestation d'élection de domicile ne peut être **délivrée** à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi ».*

Une lecture attentive de cette disposition permet de constater que le ressortissant étranger en situation irrégulière ne peut en principe se voir délivrer une attestation d'élection de domicile, sauf lorsqu'il entreprend des démarches en vue de solliciter l'aide médicale de l'Etat, l'aide juridictionnelle ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi.

Cette disposition fait donc écho aux articles L. 264-1 et L. 264-3 du CASF en ce qu'elle invite les autorités compétentes à délivrer une attestation d'élection de domicile aux ressortissants étrangers en situation irrégulière lorsqu'ils entendent exercer notamment des droits civils qui leur sont reconnus par la loi.

Il nous semble donc que la notion centrale dans ces dispositions se niche dans celle des droits civils reconnus par la loi, notion qui conditionne aussi bien les démarches

entreprises par les personnes sans domicile stable, la délivrance d'une attestation de domicile par les associations agréées et l'appréciation portée par les autorités administratives.

La question qui se pose en creux dans ces textes est celle de savoir si la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour constitue un droit civil reconnu par la loi au sens des dispositions de l'article L. 264-2 du CASF.

De prime abord et de manière un peu évidente, il nous semble que la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour constitue incontestablement un droit pour les étrangers qui remplissent les conditions posées par les textes dont ils peuvent se prévaloir.

Et pour preuve, le retrait ou l'abrogation d'un titre de séjour est soumis aux règles de retrait et d'abrogation des décisions administratives créatrices de droit.

Ce point ne nous semble pas poser de réelles difficultés.

En revanche, pose davantage de difficultés la question de savoir si la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour constitue un « droit civil reconnu par la loi » au sens des dispositions précitées par le CASF.

Cette notion de « droits civils reconnus par la loi » nous semble devoir être distinguée de celle des droits civils reconnus par les conventions internationales.

Les droits civils énumérés par le pacte international des droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966 sont énumérés limitativement par ce texte international.

C'est la solution qui a été dégagée par le CE lorsqu'il a considéré que le droit à pension ne pouvait être regardé comme un droit civil au sens du PIDCP (CE 15 avril 1996, Mme D. _____, n° 176.399, A, repris par la suite CE 7 juin 2006, Association Aides, n°285.576).

La notion de droits civils reconnus par la loi, visée par les dispositions précitées du CASF, nous paraît pouvoir être interprétée plus largement.

Les droits civils se définissent, en l'état des dictionnaires juridiques, comme des droits extrapatrimoniaux attachés à une personne.

Le droit à la délivrance ou au renouvellement d'un titre de séjour nous semble répondre à la définition du droit civil dès lors que ce droit est dépourvu de toute portée patrimoniale et qu'il est bien attaché à la situation particulière d'une personne.

Cette définition large des droits civils nous semble ressortir de l'instruction adoptée par la direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales et de la santé du 10 juin 2016 qui précisait que l'attestation de domiciliation administrative permet d'avoir accès « *aux démarches préfectorales, notamment d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour* » (p. 3 et 16 de l'instruction).

La circulaire du 10 juin 2016 indiquait déjà, dans une partie relative à l'opposabilité de la domiciliation, que les ressortissants étrangers en situation irrégulière pouvaient, dans le cadre de leurs démarches préfectorales en vue de la délivrance ou le renouvellement de leurs

titres de séjour, se prévaloir des attestations de domiciliation administrative comme justificatif de domicile.

Toutefois, la circulaire du 10 juin 2016 n'était pas exempte d'ambiguïté dès lors qu'elle mentionnait à la fois que la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour entrait dans le champ des droits civils, tout en le rangeant ensuite sous le chapitre des droits civiques (p. 7), droits qui n'étaient pourtant pas visés par les dispositions du CASF.

Le Défenseur des droits relevait pour sa part dans sa décision du 28 novembre 2017 (n° 2017-305) :

« Il ressort en effet des dispositions des articles L.264-2 et L.264-3 du CASF susvisées que l'attestation d'élection de domicile est délivrée aux ressortissants d'un Etat tiers à l'Union européenne en situation irrégulière dès lors qu'elle l'est, notamment, en vue de « *l'exercice des droits civils qui sont reconnus par la loi* ».

L'esprit de la loi n°2014-366 du 26 mars 2014, dite loi ALUR, qui a élargi les motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils, et l'instruction ministérielle du 10 juin 2016 précitée permettent de soutenir que les démarches préfectorales en vue d'une admission ou du renouvellement d'une admission au séjour doivent être considérés comme une modalité d'*exercice des droits civils* de l'intéressé.

L'instruction ministérielle du 10 juin 2016 précise à cet égard ce qui doit être entendu par « *exercice des droits civils reconnus par la loi* » tels que visés à l'article L.264-2 du CESEDA en indiquant qu'il s'agit de « *l'ensemble des prérogatives attachées à la personne qui nécessitent la déclaration d'une adresse* ».

Enfin et en tout état de cause, il apparaît que, dès lors qu'elle a été remise à un individu et qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours administratif ou contentieux du fait d'une mauvaise appréciation de ses conditions de délivrance, l'attestation d'élection de domicile établie par un CCAS ou un organisme agréé revêt un caractère opposable, conformément à l'article L.264-3 du CASF, dans le cadre de l'exercice d'un droit, d'une demande de prestation sociale ou pour accéder à un service essentiel garanti par la loi. Les démarches d'admission au séjour constituent incontestablement « *l'exercice d'un droit* » ou « *l'accès à un service essentiel* » au sens dudit article L.264-3 ».

Enfin, la note d'information n° DGCS/SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 est venue clarifier l'instruction du 10 juin 2016 en supprimant la référence aux droits civiques et en intégrant dans les droits civils reconnus par la loi les démarches en vue d'une admission ou d'un renouvellement d'admission au séjour (p. 4, 9, 10 et 11).

C'est la solution qui a d'ailleurs été retenue par le TA de Lyon dans un jugement du 9 mai 2018, M. A. (n° 1708184), déjà présage de manière moins explicite par un jugement du même tribunal (20 mars 2018, Mme C., 1706371), confirmé par la CAA de Lyon (CAA Lyon, 7 août 2018, Mme C., n° 18LY02376).

Pour autant, nous avons bien conscience que cette solution n'est pas celle qui est unanimement retenue par les juridictions de première instance ou d'appel (voire TA Nantes, 25 février 2016, M. M., n° 1509570, confirmé par CAA Nantes, 28 décembre 2016, M. M., n° 16NT01633 ; TA Rennes, 31 octobre 2017, M. et Mme M., n° 1601618, cons. 7 ; CAAV 29 juin 2017, M. Z., n°16VE02467, considérant 5).

Pour autant, cette solution nous paraît s'imposer aujourd'hui au vu de la note d'information qui fait clairement entrer dans l'exercice des droits civils reconnus par la loi l'admission ou le renouvellement au séjour.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble possible de soutenir que le droit à l'admission ou au renouvellement au séjour constitue un droit civil reconnu par la loi, dans l'exercice duquel les ressortissants étrangers en situation irrégulière ne peuvent se voir opposer un refus de prise en compte des attestations de domicile établies par les associations agréées.

C'est d'ailleurs l'interprétation qui a été retenue par la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, même si elle n'utilise pas une terminologie impérative.

La circulaire indique, dans son point 1.2 relatif à la qualité formelle des dossiers de titres, que « *seules les demandes des personnes qui justifient d'un domicile effectif dans votre département doivent être enregistrées et instruites. Dans ce cadre, vous pourrez prendre en compte la **domiciliation des étrangers pris en charge et hébergés effectivement par des associations agréées*** » (p. 2/12).

Il nous semble donc que les cinq requérants sont fondés à soutenir que l'un des motifs des décisions attaquées est entaché d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait en tant qu'il refuse de tenir compte des domiciliations administratives comme des justificatifs de domicile.

(...).