

## CONSEIL D'ÉTAT

### SECTION DU CONTENTIEUX

#### REQUETE ET MEMOIRE

- POUR :
- 1. La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
  - 2. Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
  - 3. La CIMADE (Service œcuménique d'entraide), dont le siège social est situé 91, rue Oberkampf à Paris (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
  - 4. L'ADDE (Association pour la défense des droits des étrangers), dont le siège social est situé 2-4 rue de Harley à PARIS (75001), prise en la personne de de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
  - 5. Le SAF (Syndicat des avocats de France), dont le siège social est situé 34 rue Saint Lazare (75009), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

6. **L'association Utopia 56 (Utopia) dont le siège social est situé à la Maison des Associations, 12 rue Colbert à Lorient (56100), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.**

*SCP SPINOSI*

CONTRE : La circulaire du ministre de l'intérieur du 23 janvier 2025 portant orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L. 435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile **(Prod. 1)**

Les associations exposantes défèrent cette décision à l'annulation du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui leur font grief.

## FAITS

I. Par une circulaire en date du 23 janvier 2025, le ministre de l'Intérieur a adressé des instructions précises aux préfets concernant les modalités d'examen des demandes de titres de séjour déposées par les ressortissants étrangers établis en France :

*« L'admission exceptionnelle au séjour (AES) des étrangers en situation irrégulière doit répondre à des conditions strictes définies par la loi. L'AES n'est pas la voie normale d'immigration et d'accès au séjour. Visant des étrangers en situation irrégulière, elle doit demeurer une voie exceptionnelle ».*

Cette circulaire demande aux préfets d'être plus stricts dans l'application des conditions de régularisation.

*« Bien sûr que c'est une circulaire de fermeté, je l'assume totalement »*, a déclaré le ministre lors d'une conférence de presse en marge d'une visite à la direction des migrations de la préfecture des Yvelines (Public Sénat, *« Immigration : ce qui va changer avec la nouvelle circulaire de fermeté de Bruno Retailleau »*, 24 janvier 2025).

Le texte abroge ainsi la *« circulaire Valls »* en vigueur depuis le 28 novembre 2012 qui visait une *« juste prise en compte de certaines réalités humaines »*.

En effet, elle prévoyait des possibilités de régularisation exceptionnelle pour motif familial, économique ou étudiant. Elle listait notamment un ensemble de cas qui pouvaient conduire à une régularisation (enfants scolarisés en France, mineurs devenus majeurs, titulaires de contrat à durée indéterminée et présents sur le territoire depuis au moins cinq ans, etc.).

À l'inverse, la décision attaquée renforce le caractère exceptionnel de l'AES.

En particulier, pour les demandes de titre de séjour déposées au titre de l'article L. 423-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (*« CESEDA »*) relatif aux étrangers justifiant de liens personnels et familiaux en France, la circulaire impose explicitement,

dans une note de bas de page, aux préfetures de n'accorder ces titres qu'en présence de « *circonstances exceptionnelles caractérisées* » ou de « *considérations strictement humanitaires* », conditions qui ne figurent pourtant nullement dans le texte même de l'article L. 423-23 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA »).

C'est précisément cette disposition nouvelle dont l'annulation est sollicitée.

## DISCUSSION

### Sur la recevabilité

II. A titre liminaire, il convient de préciser que la présente requête est parfaitement recevable.

### *Sur l'intérêt à agir*

III. En premier lieu, l'intérêt à agir et les pouvoirs d'ester en justice des associations requérantes ne sauraient faire le moindre doute.

III-1 Premièrement, il résulte de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> des statuts de **la Ligue des droits de l'homme (Prod. 2)** qu'elle est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 3, de ses statuts précise que :

*« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

*Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.*

*Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».*

Eu égard à cet objet statutaire, la Ligue des Droits de l'Homme justifie nécessairement d'un intérêt à intervenir dans la présente instance relative au sort d'une ressortissante étrangère.

En effet, l'intérêt de la Ligue des droits de l'Homme à agir et à intervenir dans des affaires relatives aux droits des étrangers et demandeurs d'asile a été reconnu à plusieurs reprises (v. not. CE, 7 juin 2006, *Aides et autres*, n° 285.576 ; CE, 30 décembre 2016, *ELENA France et autres*, n° 395.058).

**III-2 Deuxièmement, le GISTI** a pour objet, selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts :

- « • *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;*
- *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
  - *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité;*
  - *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
  - *de promouvoir la liberté de circulation. » (Prod. 3).*

A ce titre, le Conseil d'Etat a déjà reconnu à maintes reprises son intérêt à agir à l'occasion de contentieux relatifs aux droits des étrangers et demandeurs d'asile (v. not. CE, 31 juillet 2019, n° 428.530 ; CE, 9 octobre 2019, n° 423.749 ; CE, 30 janvier 2017, n° 394.686 ; CE, 6 novembre 2019, n° 422.207).

Son intérêt à agir contre une circulaire qui affecte directement le sort de ressortissants étrangers présents en France est donc indiscutable.

**III-3 Troisièmement, la CIMADE** a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de « [...]  *manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens*

*propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] »*  
**(Prod. 4).**

A ce titre, son intérêt à agir et à intervenir dans le cadre de contentieux relatifs aux droits des étrangers a été fréquemment reconnu par le Conseil d'État (v. notamment CE, 22 juillet 2022, n° 463.850 ; CE, 21 décembre 2021, n° 450.551 ; CE, 15 mai 2019, n° 409.630 ; CE, 17 avril 2019, n° 428.358 ; CE, 13 mars 2019, n° 427.708 ; CE, 21 décembre 2018, n° 421.324 ; CE, 12 octobre 2017, n° 414.733 ; CE, 15 avril 2016, n° 398.550 ; CE, 23 novembre 2015, n° 394.540 ; CE, 22 juillet 2015, n° 381.550 ; CE, 5 mars 2013, n° 366.340 ; CE, 28 juin 2012, n° 360.381 ; CE, 11 octobre 2011, n° 353.002).

Une délibération du 13 mars 2025 du bureau de la CIMADE autorise son président à contester les dispositions susvisées **(Prod. 5)**.

**III-4 Quatrièmement**, selon l'article 2 de ses statuts, l'association **Utopia 56** a pour objet « *de lutter contre l'exclusion sociale, les traitements inhumains et dégradants, le non-respect des droits fondamentaux, les discriminations ainsi que la mise en danger que peuvent subir les personnes migrantes, réfugiées, exilées, populations en détresse ou toute autre personne concernée* » **(Prod. 6)**.

Pour parvenir à la réalisation de son objet, l'association dispose notamment des moyens d'action suivants dans l'article 3 de ses statuts : « *Des actions de plaidoyer et de sensibilisation, sous la forme de collecte et analyse de données, rédaction et communication de documents et rapports d'information à des fins d'actions en justice", ainsi que "des actions judiciaires devant les juridictions civiles, administratives ou pénales, que ce soit par voie d'action ou par voie d'intervention.* ».

Eu égard son objet statutaire, l'association exposante dispose d'un intérêt manifeste à faire valoir que la décision et le décret contestés portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts publics qu'elle défend.

Dans ces conditions, son intérêt à intervenir dans le cadre de la présente instance ne fait aucun doute.

Par ailleurs, en vertu de l'article 5 des statuts précités, les co-présidents de l'association ont qualité pour agir en justice au nom de celle-ci, tant en demande qu'en défense, et consentir toutes transactions.

Une délibération du 13 mars 2025 des co-présidentes d'Utopia 56 autorise la contestation des dispositions susvisées (**Prod. 7**).

**III-5 Cinquièmement**, comme le prévoit l'article 2 de ses statuts, **le Syndicat des Avocats de France (« SAF »)** a pour objet :

*« 1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiètements, quelles que soient leurs formes ;*

*2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats ;*

*3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites ;*

*4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action commune pour une meilleure justice ;*

*5. L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et les libertés publiques et individuelles ;*

*6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;*

*7. L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde [...] » (**Prod. 8**).*



Une délibération du 8 mars 2025 du bureau du SAF autorise sa présidente à contester les dispositions susvisées (**Prod. 9**).

**III-6** Sixièmement et enfin, l'**Association Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE)**, a pour but selon l'article 2 de ses statuts :

*« de regrouper les Avocat.es pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocat.es, les étranger.es, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étranger.es en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux et celles qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étranger.es. » (Prod. 10).*

**III-7** Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que la circulaire contestée – qui a pour objet de préciser aux préfets les modalités d'examen des demandes de titres de séjour déposées par les ressortissants étrangers établis en France – porte atteinte à leurs intérêts mais aussi aux intérêts publics qu'elles défendent.

En outre, elles sont valablement habilitées à ester en justice pour contester cette circulaire.

***En ce qui concerne la possibilité de discuter des décisions litigieuses par la voie contentieuse***

**IV. En deuxième lieu**, les dispositions de la circulaire du 23 janvier 2025 peuvent valablement faire l'objet d'un recours en annulation.

Plus précisément, le caractère justiciable de ces dispositions ne saurait faire le moindre doute.

**IV-1 En droit**, il convient de rappeler que selon la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat :

*« 1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices » (CE, 12 juin 2020, GISTI, n° 418.142, au recueil).*

Par cette solution, comme l'ont relevé ses commentateurs autorisés, *« le Conseil d'Etat a entendu substituer au critère de l'impérativité celui de l'effet notable comme condition de justiciabilité de la littérature grise », laquelle désigne « l'ensemble des documents que, sous des appellations diverses - circulaires, instructions, notes de service, directives, lignes directrices, etc. -, les autorités administratives produisent, le plus souvent à destination de leurs agents, et qui ont pour objet de préciser le sens des règles de droit qu'ils sont chargés d'appliquer » (Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « La littérature grise tirée au clair », AJDA, 2020, p. 1407).*

Certes, *« la décision commentée prend en effet soin de préciser, confirmant (« Cf. ») sur ce point la veine Duvignères, que les « documents qui ont un caractère impératif » ont un effet notable et demeurent donc susceptibles de recours », ce qui implique que « les circulaires autrefois qualifiées d'impératives (et notamment celles qui se bornent à réitérer le droit positif et dont l'effet notable sur les administrés pourrait être sujet à caution) continueront d'être regardées comme faisant grief. » (Ibid.).*

Mais en élargissant les perspectives au-delà du seul critère d'impérativité et en visant celui, plus large, d'« effet notable », le Conseil d'Etat consacre une *« ouverture désormais assumée du prétoire du juge de l'excès de pouvoir aux actes non décisives au regard des seuls effets concrets qu'ils déploient témoigne d'une prise de distance de la jurisprudence, s'agissant au moins de la question de la justiciabilité, avec l'approche normativiste du phénomène juridique. Il*

*est désormais admis qu'un acte puisse être déféré au juge au seul motif qu'il a pour effet de modifier le comportement de ses destinataires, directs ou indirects. Un tel effet découle au moins autant du contenu intrinsèque de l'énoncé ou de la volonté de son auteur que de l'autorité qui lui est reconnue par ses lecteurs » (Ibid.).*

Par ailleurs, à titre d'utile éclairage, il n'est pas inutile de rappeler la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat consacrée spécifiquement aux circulaires et dont le critère du « *caractère impératif* » a été expressément maintenu.

Ainsi, dans son arrêt *Madame Duvignères*, le Conseil d'Etat a jugé que « *l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; En revanche, les dispositions **impératives** à caractère **général** d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger » (CE, 18 décembre 2002, n° 233.618, au recueil).*

Or, dans ses conclusions sur cette affaire, Madame Pascale FOMBEUR précisait que « *par dispositions impératives à caractère général, il nous semble qu'il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à **créer des droits ou des obligations**, soit à **imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions**. ».*

*[...] Dès lors que l'auteur de la circulaire expose aux services chargés de la mise en œuvre de la réglementation l'ensemble des règles applicables, en indiquant de façon univoque et non dubitative comment il faut le comprendre et l'appliquer, on peut considérer qu'il s'agit de dispositions à caractère impératif » (Conclusions de Madame Pascale FOMBEUR sur CE, 18 décembre 2002, n° 233.618, préc.).*

**IV-2** En l'espèce, il est manifeste que les dispositions de la circulaire contestée répondent aux conditions de justiciabilité ainsi fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

A cet égard, il convient de souligner que cette circulaire relève indubitablement de la catégorie des « *documents de portée générale émanant d'autorités publiques* » et qu'il est tout aussi acquis que l'impact de ses dispositions dépasse de loin la situation des seuls destinataires de cette circulaire, lesquels figurent parmi « *les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre* ».

En affichant un objectif assumé de restriction des conditions d'admission exceptionnelle au séjour, elle présente un impact indubitable sur les personnes entendant bénéficier d'un titre de séjour sur le fondement des articles L. 435-1 et suivants du CESEDA.

En particulier, la disposition contestée de cette circulaire a un effet notable sur la situation des étrangers sollicitant un titre de séjour au titre de l'article L.423-23 du CESEDA, et présente à plusieurs égards un caractère impératif quant aux éléments que devront présenter ces personnes pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour sur ce fondement.

Cette dimension impérative suffit à elle seule à caractériser pleinement la justiciabilité des dispositions attaquées, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État précitée.

A ce titre, donc, la circulaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

### **Sur l'incompétence**

V. **En troisième lieu**, la circulaire attaquée est entachée d'incompétence en ce qu'elle fixe une règle nouvelle méconnaissant le sens et la portée de l'article L. 423-23 du CESEDA qu'elle entend interpréter.

V-1 **En droit**, il résulte de la décision *GISTI* du Conseil d'Etat précitée que :

*« Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité [d'un document de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisé ou non, tel qu'une circulaire, instruction, recommandation, note, présentation ou interprétation du droit positif]*

*en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure » (CE, 12 juin 2020, GISTI, préc., point 2).*

Cette jurisprudence s'inscrit dans la continuité de la décision rendue par le Conseil d'Etat *Association « Libérez les mademoiselles ! »*, selon laquelle peuvent ainsi être annulées les dispositions des circulaires qui fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle illégale ou méconnaissant le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires que la circulaire entendait mettre en œuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure doivent être annulées (CE, 26 décembre 2012, Association « Libérez les mademoiselles ! », n° 358226).

Or, en vertu de l'article L. 423-23 du CESEDA que la circulaire attaquée interprète :

*« L'étranger qui n'entre pas dans les catégories prévues aux articles L. 423-1, L. 423-7, L. 423-14, L. 423-15, L. 423-21 et L. 423-22 ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, et qui dispose de liens personnels et familiaux en France tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1.*

*Les liens mentionnés au premier alinéa sont appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'étranger, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec sa famille restée dans son pays d'origine.*

*L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République ».*

Cet article prévoit ainsi la délivrance d'une carte de séjour temporaire uniquement pour des motifs tenant aux liens personnels et familiaux en France du demandeur.

V-2 En l'espèce, la circulaire attaquée prévoit qu'« *il convient notamment de prendre en compte les évolutions législatives régissant l'obtention d'un titre de séjour* ».

Tout en renvoyant à une note en bas de page précisant, au rang de ces prétendues évolutions législatives, le cas des « *étrangers justifiant de liens personnels et familiaux en France (L.423-23) pour lesquels des circonstances exceptionnelles caractérisées devront être présentées ou des considérations strictement humanitaires* ».

Ce faisant, la décision attaquée introduit des critères complètement étrangers au dispositif légal en vigueur, à savoir la nécessité de justifier de « *circonstances exceptionnelles caractérisées* » ou de « *considérations strictement humanitaires* », alors même que ces éléments ne sont nullement exigés par le texte législatif précité.

Ainsi, elle ne se borne pas à interpréter ou expliciter le texte législatif en vigueur mais ajoute explicitement un critère restrictif nouveau non prévu par l'article L. 423-23 du CESEDA, imposant ainsi aux préfetures de retenir ces circonstances exceptionnelles ou considérations humanitaires comme condition impérative d'examen des demandes.

Elle fixe ainsi une règle nouvelle entachée d'incompétence.

De ce chef son annulation s'impose.

### **Sur la violation de l'article L. 423-23 du CESEDA et du droit au respect de la vie privée et familiale**

VI. En quatrième lieu, la circulaire est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle est manifestement contraire aux dispositions CESEDA qu'elle est censée interpréter et au droit au respect de la vie privée et familiale.

**VI-1** En droit, l'article L. 423-23 du CESEDA précité prévoit clairement et limitativement que la délivrance d'une carte de séjour temporaire pour liens personnels et familiaux repose uniquement sur l'appréciation de critères précis afférents à la seule vie privée et familiale, tels que :

- l'intensité, l'ancienneté et la stabilité des liens personnels et familiaux ;
- les conditions d'existence et d'insertion dans la société française de l'étranger concerné, notamment sa connaissance des valeurs de la République ;
- les liens entretenus avec la famille restée dans le pays d'origine.

Cette disposition législative entend garantir une protection effective du droit au respect de la vie privée et familiale, protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce droit implique pour les États parties à la Convention l'obligation de préserver, dans le cadre des procédures d'immigration, la possibilité pour toute personne de vivre normalement sa vie familiale et personnelle sur le territoire d'accueil.

Au demeurant, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à de nombreuses reprises que le droit au respect de la vie privée et familiale protège non seulement la vie familiale dans son acception la plus étroite, mais aussi l'ensemble des relations sociales et des attaches personnelles qui participent au développement de l'identité et de l'autonomie individuelle (v. not. CEDH, 4 décembre 2008, *S. et Marper c/ Royaume-Uni*, n° 30562/04 et 30566/04, § 66).

Il en résulte qu'un refus de séjour opposé à un ressortissant étranger dont les liens personnels et familiaux sont établis et stables peut porter une atteinte disproportionnée à ce droit fondamental, notamment lorsque l'intéressé est inséré dans la société française, que ses attaches dans son pays d'origine sont distendues, ou que la séparation avec ses proches y créerait des obstacles insurmontables.

La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi jugé que ces situations imposaient aux autorités nationales de ménager un juste équilibre entre la maîtrise des flux migratoires et la protection des droits individuels (Cour EDH, 3 octobre 2014, *Jeunesse c. Pays-Bas*, n° 12738/10 ; Cour EDH, 31 janvier 2006, *Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*, n° 50435/99).

Loin d'exiger une quelconque circonstance exceptionnelle ou humanitaire pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour portant la mention « *vie privée et familiale* », l'article L. 423-23 du CESEDA, constitue la simple déclinaison, dans la loi, de l'exigence imposée par la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme de ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des demandeurs de titres de séjour.

**VI-2** En l'espèce, ainsi qu'il l'a été souligné, la circulaire attaquée ajoute deux nouveaux critères à l'appréciation des demandes présentées au titre de l'article L. 423-23 du CESEDA, celui de « *circonstances exceptionnelles caractérisées* » ou de « *considérations strictement humanitaires* », qui restreignent sensiblement le champ d'application de cet article, au prix d'une illégalité manifeste.

En effet, d'une part, s'agissant des « *circonstances exceptionnelles caractérisées* », la circulaire impose nécessairement un critère allant au-delà de ce que prévoit le CESEDA.

L'ajout de cette mention implique en effet que pour pouvoir bénéficier de l'application de cet article, le demandeur d'un titre de séjour pour motif familial ne devra pas uniquement justifier de « *liens personnels et familiaux en France tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus* », mais faire état de circonstance exceptionnelles.

Une telle rédaction suggère que le simple fait, pour l'étranger, d'établir une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale n'est pas à lui seul suffisant pour obtenir une admission au séjour, en méconnaissance flagrante de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.



D'autre part, les « *circonstances humanitaires* » constituent purement et simplement un nouveau critère qui n'a pas été prévu par le législateur.

Cet ajout vient encore sensiblement restreindre les conditions d'attribution d'un titre de séjour prévues à l'article L. 423-23 du CESEDA, de façon in conventionnelle, alors même que cet article garantit, dans sa rédaction, la stricte application des exigences du droit au respect de la vie privée et familiale.

En définitive, en imposant aujourd'hui, de manière impérative, des conditions supplémentaires dans l'instruction et le traitement des demandes de titres de séjour déposées au titre de l'article L. 423-23 du CESEDA, la circulaire attaquée vide cet article de sa substance.

Par ailleurs, les précédentes circulaires d'application de l'article L. 423-23 du CESEDA (circulaires de 1998, 2004 et 2011) n'ont jamais fait mention de quelques « *circonstances exceptionnelles ou considérations humanitaires* ».

Cette atteinte est d'autant plus préoccupante que de nombreuses préfectures examinent déjà les demandes présentées sur ce fondement comme relevant de l'admission exceptionnelle au séjour (AES), et imposent des obstacles illégitimes aux demandeurs.

Ainsi, en imposant aux étrangers des conditions restrictives non prévues par la loi, la circulaire méconnaît gravement le sens et la portée des dispositions législatives qu'elle prétend mettre en œuvre et le droit au respect de la vie privée et familiale.

En outre, ces exigences supplémentaires affectent directement la situation juridique des demandeurs de titres de séjour, en restreignant de manière injustifiée leur droit à voir leur situation examinée selon les critères définis exclusivement par le législateur.

De ce chef encore, l'annulation des dispositions litigieuses de la circulaire attaquée s'impose irrémédiablement.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** la circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 janvier 2023 portant orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L. 435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en tant qu'elle prévoit que l'admission au séjour sollicitée sur le fondement de l'article L. 423-23 du CESEDA ne peut être accordée qu'en présence de « circonstances exceptionnelles caractérisées » ou de « considérations strictement humanitaires ».
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Productions :**

- 1) Circulaire attaquée
- 2) Statuts de la Ligue des droits de l'homme
- 3) Statuts du GISTI
- 4) Statuts de la CIMADE
- 5) Délibération du 13 mars 2025 du bureau de la Cimade autorisant son président à contester la circulaire
- 6) Statuts d'Utopia 56
- 7) Décision du 13 mars 2025 des co-présidentes d'Utopia 56 en vue de la contestation de la circulaire attaquée
- 8) Statuts du SAF
- 9) Délibération du 8 mars 2025 du bureau du SAF autorisant la contestation de la circulaire attaquée
- 10) Statuts de l'ADDE