

RECLAMATION

Violation des droits et atteintes discriminatoires Dysfonctionnements généraux des services préfectoraux à l'égard des personnes étrangères sans hébergement stable

PRESENTÉE PAR :

1°) Le Comité pour la santé des exilés (Comede)

Hôp. de Bicêtre, 78 rue du Général Leclerc, BP 31 - 94272 Le KREMLIN BICETRE Cedex

Contacts : Benjamin Demagny, service social et juridique du Comede
benjamin.demagny@comede.org

2°) Dom'asile

46 boulevard des Batignolles - 75017 Paris

Contacts : David Hedrich, coordinateur
david.hedrich@domasile.org

3°) Le Secours Catholique

15 rue de Brissac - 49100 ANGERS

Contacts : Franck Ozouf, chargé de projet plaidoyer migrants et accès aux droits
franck.ozouf@secours-catholique.org

ET

4°) La Cimade

64, rue de Clisson – 75013 Paris

5°) Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

59 rue de l'Ourcq - 75019 Paris

6°) La Fédération de l'Entraide Protestante (FEP)

47 rue de Clichy - 75009 PARIS

7°) La FNARS

76 rue du Faubourg Saint Denis – 75010 Paris

8°) Médecins du Monde

62 rue Marcadet - 75018 PARIS

RESUMÉ : Les instructions du Ministère de l'intérieur, ainsi que les pratiques, notices et formulaires préfectoraux, rendent quasiment impossibles depuis plusieurs années et sur quasiment l'ensemble du territoire national les démarches préfectorales d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour des personnes étrangères sans hébergement stable. Une telle situation est contraire aux textes de droit applicables et constitue une discrimination directe et disproportionnée à l'égard des personnes étrangères ne disposant pas d'un hébergement stable. Les réclamants demandent au Défenseur des droits de rappeler les textes applicables et de recommander aux autorités administratives compétentes de modifier les instructions et pratiques contraires, ainsi que de lui en rendre compte dans un délai de trois mois suivant la décision à intervenir.

PLAN DE LA RECLAMATION :

Première Partie : Documentation de la situation actuelle

Deuxième partie : Argumentation sur la méconnaissance des textes et la discrimination

Troisième partie conclusive : Demandes adressées au Défenseur des droits

PREMIERE PARTIE

DOCUMENTATION DE LA SITUATION ACTUELLE

(1) PERSONNES SANS HEBERGEMENT STABLE, JUSTIFICATIFS D'HEBERGEMENT ET ELECTION(S) DE DOMICILE

▪ Les personnes « sans hébergement stable », françaises ou étrangères, sont les personnes qui sont *de fait* dépourvues d'hébergement stable, qu'elles soient sans aucun hébergement, ou sans hébergement stable c'est-à-dire accueillies de manière très occasionnelle chez des particuliers ou dans des dispositifs d'hébergement d'urgence de courte durée.

▪ Par définition, ces personnes ne sont pas en mesure de disposer d'un justificatif effectif d'hébergement, qu'il s'agisse d'un justificatif d'adresse à leur nom (quittances de loyer, factures EDF, GDF, internet, etc.) ou d'une attestation d'hébergement chez un tiers particulier, dans un hôtel ou dans une structure.

▪ Par suite, ces personnes ne peuvent, à supposer qu'elles accèdent à ces possibilités (ce qui n'est pas toujours aisé eu égard à leur situation de précarité et aux difficultés de mise en œuvre effective du droit à la domiciliation), que justifier d'une *attestation « d'élection de domicile »*, parmi lesquelles on peut distinguer :

- *l'attestation d'élection de domicile de droit commun* réglementée par les articles L264-1 (et R264-1) et suivants du Code de l'action sociale et des familles (CASF) tels que récemment modifiés par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (dite ALUR) et ses textes d'application¹ ;

- *la déclaration de domiciliation asile conventionnée* réglementée par les articles L744-1 (et R744-3-I) et suivants du CESEDA tels que récemment modifiés par la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et ses textes d'application² ;

- à défaut, *une simple attestation sur l'honneur d'élection de domicile postal ou de correspondance* (sur cette notion voir la QPC CC n°2013-347 du 13 oct. 2013 et le Code civil) par laquelle un particulier ou une structure donne son accord pour l'utilisation de son adresse postale à des fins de correspondance.

▪ Enfin, il sera noté que l'impossibilité matérielle pour les personnes sans hébergement stable de produire un justificatif de domicile/domiciliation autre qu'une attestation d'élection de domicile (de droit commun, asile conventionnée, ou encore simplement postale) ne doit pas être confondue avec la question distincte de la justification par tout moyen par ces personnes du département où elle réside/séjourne à titre principal. Cette justification peut par exemple être établie par la production d'une attestation d'élection de domicile en cours de validité auprès d'un CCAS de ce département.

¹ Ce dispositif est mis en œuvre soit dans le cadre de l'exercice des missions légales des CCAS/CIAS (sous réserve d'un lien avec la commune), soit par des associations agréées à cet effet par les préfets.

² Ce dispositif, qui remplace l'ancien agrément « asile » délivré par le préfet de département et mis en œuvre par différentes associations, est depuis le 1^{er} novembre 2015 (en fait progressivement depuis cette date) mis exclusivement en œuvre par les organismes sous convention avec l'office français de l'immigration et l'intégration (OFII), à savoir les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) et les centres d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile (CADA, HUDA et ATSA).

(2) LES INSTRUCTIONS NATIONALES ET LES PRATIQUES PREFERCTORALES

Quasiment sur l'ensemble du territoire national et sauf cas très exceptionnels (le plus souvent suite à des recours exercés par des avocats et/ou des associations de défense des droits), les préfectures refusent depuis plusieurs années de donner suite (refus oraux au guichet, décisions écrites de refus d'instruction pour dossier incomplet, classement sans suite faute d'envoi du justificatif de domicile demandé, etc.) aux démarches d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour des personnes étrangères sans hébergement stable.

Concrètement, elles ont pour consignes nationales et posent comme condition au dépôt ou à l'instruction des dossiers de demande d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour la production, soit d'un justificatif d'adresse personnelle, soit d'une attestation d'hébergement chez un tiers (particulier, hôtel, voire parfois autre structure).

▪ Les instructions nationales transmises aux préfectures

Comme le rappelle la circulaire du Ministère de l'intérieur du 3 janvier 2014 (relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation), il est demandé aux services des préfectures de recueillir les pièces justificatives indiquées dans le Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture.

Extraits de la circulaire du Ministère de l'intérieur du 3 janvier 2014 :

« [...] Certains services des étrangers de préfecture exigent des usagers la production de pièces justificatives diverses non répertoriées dans le Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture. Il est rappelé que, disponible depuis septembre 2011 sur l'intranet de la direction générale des étrangers en France, ce guide est constitué d'un ensemble de près de 200 fiches, articulé autour de huit fiches présentant les conditions générales applicables par catégorie de titre demandé et de fiches spécifiques selon le motif d'admission au séjour. Chaque fiche spécifique, associée à la fiche complémentaire de conditions générales correspondante, présente notamment les justificatifs devant être fournis par le requérant à l'appui de sa demande, conformément au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il s'agit des seules pièces sur la base desquelles une demande d'admission au séjour doit être considérée comme recevable [...] ».

Ce Guide non rendu public, dans les versions de septembre 2011 et juillet 2012 dont les réclamants ont toutefois pu avoir connaissance, rend obligatoire la production par les personnes étrangères soit d'un justificatif d'adresse personnelle, soit d'une attestation de résidence dans un hôtel, soit d'une attestation d'hébergement chez un tiers (voir *infra* extraits du Guide). Hormis pour les demandeurs d'asile en cours de procédure, il ne prévoit à aucun moment la situation des personnes sans hébergement stable et ainsi la possibilité de fournir une attestation d'élection de domicile en cours de validité.

Extraits du Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture ³ :

« Justificatif de domicile datant de moins de 3 mois :

Si l'étranger est locataire :

- copie du contrat de location ou quittance de loyer ou facture d'électricité (ou de gaz, d'eau, de téléphone fixe, d'accès à Internet).

Si l'étranger est propriétaire :

- photocopie de l'acte de propriété ou relevé de taxe foncière (ou de taxe d'habitation) ou facture d'électricité (ou de gaz, d'eau, de téléphone fixe, d'accès à Internet).

Si l'étranger est hébergé :

- à l'hôtel : attestation de l'hôtelier et facture du dernier mois ;

- chez un hébergeant propriétaire ou locataire : attestation de l'hébergeant datée de moins de 3 mois et photocopie de la carte d'identité (ou de la carte de séjour de l'hébergeant) et copie de l'acte de propriété (ou relevé de taxe foncière ou d'habitation ou copie du contrat de location de l'hébergeant ou une facture d'électricité, de gaz, d'eau ou téléphone fixe de moins de 3 mois de l'hébergeant) ».

▪ Les informations mises à la disposition du public sur le site service-public.fr

Le site service-public.fr ne prévoit pas non plus la situation des personnes sans hébergement stable en indiquant, de manière similaire au Guide référencé ci-dessus, que les personnes doivent fournir soit un justificatif d'adresse personnelle, soit une attestation de résidence dans un hôtel, soit une attestation d'hébergement chez un tiers.

Extraits du site service-public.fr

www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33052, consulté le 12 janvier 2016)

« Demande de carte de séjour : quel justificatif de domicile ?

Vérfifié le 09 juillet 2015 - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)

Si vous êtes étranger non-européen et demandez une carte de séjour, vous devez fournir un justificatif de domicile datant de moins de 3 mois. Le document à produire dépend de votre situation.

Si vous habitez votre propre logement

Vous devez fournir un des documents suivants :

- facture d'électricité ou de gaz, d'eau, de téléphone fixe ou d'accès à internet,*
- ou bail de location de moins de 3 mois,*
- ou quittance de loyer, - ou taxe d'habitation.*

Si vous résidez à l'hôtel

Vous devez fournir les 2 documents suivants :

- attestation de votre hôtelier, - et facture du dernier mois.*

Si vous êtes hébergé chez un particulier (famille, ami...)

Vous devez fournir les documents suivants :

- attestation de votre hébergeant datée et signée,*
- copie de sa carte d'identité ou de sa carte de séjour,*
- justificatif de domicile à son nom (acte de propriété ou relevé de taxe d'habitation ou copie du bail de location ou facture d'électricité, de gaz, d'eau, de téléphone fixe ou d'accès à internet) ».*

³ Voir fiches n°1 à 8 de ce Guide (versions juillet 2011 et septembre 2012).

▪ Les notices et formulaires préfectoraux

De même, la consultation⁴ des notices et formulaires préfectoraux de demande d'admission au séjour ou de renouvellement d'admission au séjour fait apparaître les mêmes exigences pour justifier d'un dossier complet permettant son instruction, comme par exemple :

- les listes de pièces à fournir pour les demandes de première délivrance, de renouvellement ou de duplicata de titres de séjour de la préfecture des Bouches du Rhône ;

Extraits du site internet de la préfecture des Bouches du Rhône

(<http://13.accueil-etrangers.gouv.fr>, consulté le 12 janvier 2016)

« [...]] *Justificatif de domicile datant de moins de 3 mois :*

- *facture d'électricité (ou gaz, eau, téléphone fixe, accès à internet), ou bail de location de moins de 3 mois ou quittance de loyer (si locataire), ou taxe d'habitation ;*

- *si hébergement à l'hôtel : attestation de l'hôtelier et facture du dernier mois ;*

- *en cas d'hébergement chez un particulier : attestation de l'hébergeant datée et signée, copie de sa carte d'identité ou de sa carte de séjour, et acte de propriété (ou relevé de taxe d'habitation ou copie du bail de location de l'hébergeant ou facture d'électricité, gaz, eau, téléphone fixe ou accès à internet de l'hébergeant) ».*

- le formulaire de demande de rendez-vous en préfecture de Val de Marne pour une demande de première délivrance de titre de séjour ;

Formulaire de demande de rendez-vous en préfecture pour une demande de 1^{ère} délivrance de titre de séjour

(<http://www.val-de-marne.gouv.fr/content/download/8170/56592/file/Demande%20de%20rendez-vous%20accueil.pdf>, consulté le 12 janvier 2016)

« [...] Un justificatif de domicile original datée de moins de 3 mois :

Merci de bien vérifier que votre domicile relève de la circonscription territoriale de la préfecture de Créteil.

▪ *Si vous êtes locataire ou propriétaire : une facture d'électricité ou d'eau ou de gaz ou de téléphone fixe ou d'accès à internet ou le bail de location et la dernière quittance de loyer ou la taxe d'habitation.*

▪ *Si vous êtes hébergé à l'hôtel : une attestation de l'hôtelier et la facture du dernier mois.*

▪ *Si vous êtes hébergé par un particulier : une attestation d'hébergement (modèle disponible sur le site internet de la préfecture) datée de moins de trois précisant à la fois le nom de l'hébergeant et le nom de l'hébergé, une copie (identité et validité) de la pièce d'identité de l'hébergeant en cours de validité (titre de séjour à la même adresse, carte nationale d'identité ou passeport français), une facture d'électricité ou d'eau ou de gaz ou de téléphone fixe ou d'accès à internet ou le bail de location et la dernière quittance de loyer ou la taxe d'habitation de l'hébergeant [...] ».*

⁴ Ces documents sont le plus souvent accessibles en ligne sur le site de chaque préfecture. Les sites des préfectures renvoient par ailleurs de plus en plus fréquemment vers le site <http://accueil-etrangers.gouv.fr>, comme le fait en janvier 2016 le site de la préfecture des Bouches du Rhône.

- les formulaires de première demande ou de renouvellement de titre de séjour en qualité d'étranger malade de la préfecture du Maine et Loire ;

▪ **Formulaire de première demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade de la préfecture de Maine et Loire**

(http://www.maine-et-loire.gouv.fr/IMG/pdf/trangers_malade_-_1ere_demande.pdf, consulté le 12 janvier 2016)

« [...] 4- un justificatif de domicile daté de moins de 1 mois :

- domicile personnel : contrat de location avec quittance de loyer ou facture d'électricité (ou gaz, eau, téléphone fixe, accès à Internet) ou attestation d'assurance habitation ;
- hébergement chez un particulier : attestation de l'hébergeant datée et signée avec copie de sa carte d'identité ou de sa carte de séjour et quittance de loyer ou facture d'électricité (ou gaz, eau, téléphone fixe, accès à Internet) de l'hébergeant.

Les attestations d'élection de domicile ne sont pas acceptées.

[...]

TOUT DOSSIER INCOMPLET SERA REFUSE ».

▪ **Formulaire de renouvellement de titre de séjour en qualité d'étranger malade de la préfecture de Maine et Loire** http://www.maine-et-loire.gouv.fr/IMG/pdf/Etranger_malade_-_RENOUVELLEMENT.pdf, consulté le 12 janvier 2016

« [...] - Les attestations d'élection de domicile ne sont pas acceptées.

- Un justificatif de domicile datant de moins de 1 mois :

o logement à mon nom : quittance de loyer et contrat de location ou facture d'électricité/gaz/eau/téléphone fixe, assurance habitation, datée de moins de 1 mois ;

o hébergement par un particulier :

* attestation de l'hébergeant datée et signée de moins de 1 mois

* copie de sa pièce d'identité française ou de son titre de séjour

* justificatif de domicile de l'hébergeant : quittance de loyer et contrat de location OU facture d'électricité/gaz/eau/téléphone fixe/accès internet, assurance habitation daté de moins de 1 mois.

[...]

TOUT DOSSIER INCOMPLET SERA REFUSE ».

▪ **Les décisions individuelles préfectorales de refus d'instruction des dossiers**

Dans la très large majorité des cas, au vu des exigences préfectorales, les dossiers de demandes d'admission au séjour des personnes sans hébergement stable, soit ne sont pas déposés, soit font l'objet de refus oraux de dépôt aux guichets.

Dans certains cas, l'obstination des demandeurs, ou des travailleurs sociaux qui les accompagnent, conduisent les préfectures à notifier des décisions écrites de refus en réponse aux recours et relances qui leur sont adressés.

A titre d'exemples, sont rapportées en pièces jointes des décisions similaires de refus de diverses préfectures sur la période de 2013 à 2015 (Bouches du Rhône, Doubs, Seine et Marne, Val de Marne) qui illustrent la constance de ces refus d'instruction à la fois dans le temps et quasiment sur l'ensemble du territoire national :

- pièce jointe n°1 (demande de pièces complémentaires de la préfecture de Seine et Marne du 14 décembre 2015 dans un dossier individuel) : « *Pour me permettre la poursuite de l'instruction de votre dossier, je vous serai obligé de bien vouloir m'adresser, uniquement par courrier et accompagnés de la présente lettre, la photocopie des documents suivants : AUTRE ADRESSE QUE LA CROIX ROUGE ET LE CCAS (LES DOMICILIATIONS POSTALES SONT INTERDITES [...])* » ;
- pièce jointe n°2 (décision individuelle de refus d'instruction de la préfecture du Doubs du 28 avril 2014) : « *Or, votre dossier est incomplet [...]. De l'étude de votre dossier, il ressort que le document que vous avez produit est une élection de domicile auprès d'une association et non un justificatif de domicile. Dans ces conditions, je ne peux, en l'état, instruire votre demande et vous adresse en retour votre dossier* » ;
- pièce jointe n°3 (demande de pièces complémentaires de la préfecture des Bouches du Rhône du 21 janvier 2013 dans un dossier individuel) : « *[...] Je vous rappelle que les domiciliations administratives ou postales ne sont pas acceptées* » ;
- voir aussi pièce jointe n°4 (courriels réitérant des décisions individuelles de refus de la préfecture du Val de Marne concernant des personnes étrangères reconnues réfugiées).

▪ **L'échec des échanges et rencontres avec le Ministère de l'intérieur et les préfectures**

Face à ces pratiques préfectorales et à leurs conséquences pour les personnes sans hébergement stable (impossibilité pratique de déposer leurs dossiers d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour en préfecture), nombreuses sont les structures d'aide à l'accès aux droits des étrangers ou de soutien des personnes sans domicile stable qui ont multiplié les rencontres, ou demandes de rencontres, avec les services ministériels et préfectoraux.

Mais lors de ces rencontres, les services de l'Etat ont réaffirmé les mêmes principes de refus d'instruction des dossiers des personnes sans hébergement stable, comme l'illustrent par exemple :

- les échanges de mails fin 2015 entre l'association Dom'asile et les services de la préfecture du Val de Marne concernant les personnes étrangères reconnues réfugiées : « *Je ne peux que vous confirmer les informations qui vous ont déjà été données par Monsieur le sous-préfet, à savoir que depuis le 1er septembre 2015, date d'entrée en vigueur du décret n° 2015-938 du 30 juillet 2015 portant diverses modifications du droit au séjour des étrangers (venu combler un vide juridique du CESEDA), les ressortissants étrangers qui sollicitent une première demande ou un renouvellement d'une carte de résident (dont ceux ayant la qualité de réfugié politique) doivent désormais, comme tous les autres ressortissants étrangers, produire un justificatif de domicile. De ce fait, les attestations d'élection de domicile ne sont plus recevables à l'appui d'une demande de titre* » (pièce jointe n°4) ;

- les rencontres et échanges mails entre le Secours Catholique et les services de la préfecture du Maine et Loire au terme desquels ces derniers rappellent en janvier 2015 que « justifier [d'une] situation d'hébergement » est une condition à la recevabilité d'une demande d'admission au séjour (pièces jointes n°5 et 6) ;

- les rencontres menées en 2013 et 2014 entre plusieurs associations (Comede, FNARS, Fondation Abbé Pierre, Secours Catholique, etc.), le CCAS et l'Atelier santé ville de Marseille, l'ARS PACA, la préfète déléguée à l'égalité des chances et la direction du service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture des Bouches du Rhône, au terme desquelles cette dernière a conclu que « la domiciliation de droit commun ou toute autre domiciliation postale restera donc non reconnue par les services de la préfecture comme pièce justificative dans les dossiers de demande d'admission au séjour ; autrement dit, les personnes sans logement ou hébergement fixe ne pourront toujours pas faire valoir leurs droits à l'admission au séjour et leurs dossiers seront refusés dès leur présentation au guichet des services de la préfecture » (pièce jointe n°7, page 10) ;

- les demandes inter associatives afin que la préfecture de police de Paris mette fin aux refus de prise en compte des attestations d'élection de domicile délivrées par les associations agréées (pièce jointe n°8 de 2012 et pièce jointe n°9 de 2015).

▪ Le cas particulier des demandes de titres de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille

Les citoyens de l'Union européenne n'ont pas l'obligation de détenir un titre de séjour, mais ils peuvent en faire la demande (art. L121-2 du CESEDA transposant le droit de l'Union). La consultation d'une partie de la documentation citée ci-dessus (Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture : fiches n°97A, 99A, 101A, 103A, 104A, 105A, 106A, etc.⁵ ; notices et formulaires préfectoraux de demande d'admission au séjour) semble révéler *a priori* un assouplissement des exigences en matière de production d'un justificatif de domicile⁶.

Sans qu'il soit nécessaire de s'étendre ici sur cette question, il sera toutefois relevé qu'en pratique aux guichets des préfectures ce sont les mêmes exigences qui sont finalement imposées aux citoyens de l'Union européenne (et/ou aux membres de leur famille) sans hébergement stable lorsqu'ils tentent de déposer une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour.

⁵ Extraits de ces fiches concernant les citoyens UE : « Indication relative au domicile : cette indication peut être apportée par tout moyen au choix du demandeur (cf. télégramme du 21 avril 2004 et circulaire du 12 octobre 2007) ; le formulaire de liste des pièces adressé par la préfecture au requérant ne doit pas mentionner l'exigence de pièces précises ».

⁶ En application du droit de l'Union, aucune disposition du CESEDA applicable aux citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse (et aux membres de leur famille) ne prévoit l'obligation de produire un « justificatif de domicile » pour demander un titre de séjour (voir circulaire ministérielle IMID0768184C du 12 octobre 2007 et auparavant la circulaire DPM/DMI du 26 avril 2004).

(3) CONSEQUENCES : LES PERSONNES ETRANGERES SANS HEBERGEMENT STABLE SONT DANS L'IMPOSSIBILITE DE DEPOSER UNE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR (PREMIERE DELIVRANCE OU RENOUVELLEMENT)

- La situation actuelle est donc la suivante : sauf cas exceptionnels de plus en plus rares, les personnes étrangères sans hébergement stable sont devenues depuis plusieurs années et quasiment sur l'ensemble du territoire national dans l'impossibilité *de fait* d'obtenir des services préfectoraux la délivrance, le renouvellement (et même le duplicata) d'un titre de séjour⁷, et ce quel que soit leur situation particulière, le motif de leur demande (en qualité de réfugié, de parent d'enfant français, d'étranger gravement malade, etc.) et son bien-fondé.
- Les personnes étrangères sans hébergement stable sont donc à la fois, d'une part obligées par la loi de détenir un titre de séjour en cours de validité lorsqu'elles ont plus de 18 ans et ne sont pas ressortissantes d'un Etat de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse (art. L311-1 du CESEDA), et d'autre part empêchées de le faire par les autorités administratives alors même qu'elles en remplissent toutes les conditions.
- Les services de l'Etat appliquent donc la réglementation nationale comme si elle subordonnait l'instruction de toute demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour à la condition de disposer d'un hébergement.

Autrement dit, une personne étrangère disposant d'un hébergement stable et remplissant les conditions pour détenir un titre de séjour, obtiendra sa délivrance ou son renouvellement, alors que la même personne, placée dans une situation strictement identique, mais sans hébergement stable, ne verra même pas sa demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour examinée, et restera donc sans titre de séjour, et donc aussi sans accès à l'ensemble des droits sociaux et au travail subordonnés à la régularité de séjour, tant que durera cette situation d'absence d'hébergement stable.

Une telle exigence et une telle différence de traitement, telles qu'elles sont effectivement appliquées par les services préfectoraux, ne sont pas prévues par les textes. Elles constituent manifestement une discrimination directe et disproportionnée à raison d'une situation sociale, l'absence d'hébergement, subie par les personnes ainsi discriminées. Cette discrimination est d'autant plus injustifiée que l'absence de tout titre de séjour contribue très fortement *en retour* à priver ces personnes de toute perspective d'hébergement ainsi que des moyens (travail, prestations sociales, etc.) d'y accéder.

- Il n'échappera pas au Défenseur des droits que le durcissement de ces pratiques préfectorales depuis plusieurs années, et l'absence de toute alternative laissée par les services de l'Etat pour que les personnes étrangères sans hébergement stable puissent obtenir la délivrance ou le renouvellement de leur titre de séjour, a conduit à la multiplication des « certificats d'hébergement » de complaisance.

⁷ Cette impossibilité s'étend d'ailleurs souvent, comme dans les Bouches du Rhône, à d'autres démarches préfectorales (permis de conduire, etc.), ainsi qu'aux personnes françaises sans hébergement stable.

C'est dans le contexte de cette « impasse » administrative et humaine que doit également être appréhendée la multiplication des contrôles des services de police sur la réalité de l'hébergement procuré par les particuliers signataires d'une « attestation d'hébergement », pouvant aboutir à l'engagement de poursuites pénales à l'égard de bénévoles et militants associatifs acceptant gratuitement l'utilisation de l'adresse de leur domicile comme justificatif d'hébergement exigé des préfectures (voir pièces jointes n°10, 11 et 12 pour des exemples de poursuites pénales engagées au Havre, à Dijon et à Paris depuis 2013).

DEUXIEME PARTIE

ARGUMENTATION SUR LA MECONNAISSANCE DES TEXTES APPLICABLES ET LA DISCRIMINATION DES PERSONNES SANS HEBERGEMENT STABLE

(1) L'ARGUMENTATION JURIDIQUE DES PREFECTURES

Pour refuser l'examen des demandes de titre de séjour des personnes sans hébergement stable, les préfectures se fondent principalement sur deux types de dispositions du CESEDA à caractère réglementaire :

- l'article R313-1 6° du CESEDA prévoyant la présentation d'un « *justificatif de domicile* » à l'appui d'une demande de première délivrance de carte de séjour temporaire ; cette justification a été étendue par le décret n° 2015-938 du 30 juillet 2015 aux demandes de renouvellement de la carte de séjour temporaire (art. R313-35 1°bis du CESEDA), de première délivrance ou de renouvellement de la carte de résident ou de la carte de résident mention « résident de longue durée-UE » (art. R314-1 1° bis, R314-2 et R314-3 1° du CESEDA), de première délivrance ou de renouvellement de la carte de séjour mention « compétences et talents » (art. R315-5 et R315-10 1° bis du CESEDA), et de délivrance des titres de voyage pour les bénéficiaires d'une protection internationale (art. R753-4 et R753-5 du CESEDA) (voir pièces jointes n°2, 4 et 5) ;

- l'article R311-10 du CESEDA⁸ prévoyant que « *le titre de séjour est délivré par le préfet du département dans lequel l'étranger a sa résidence* », qui fixe donc une règle de compétence territoriale.

⁸ Article R311-10 du CESEDA : « *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. Toutefois, lorsque son titulaire a déjà quitté la France, le titre de séjour mentionné à l'article L.317-1 est délivré par le préfet du département où l'étranger déclare vouloir séjourner, même temporairement, et, à Paris, par le préfet de police* ». Voir aussi dans le même sens, l'article R313-5 du CESEDA concernant la carte de séjour mention « compétences et talents », et l'article R811-1 du CESEDA concernant les bénéficiaires de la protection temporaire.

Parfois (mais c'est beaucoup plus rare), certaines préfectures invoquent également les dispositions de l'article L264-2 alinéa 3 du CASF⁹ pour en déduire que les attestations d'élection de domicile de droit commun ne peuvent être utilisées par une personne étrangère non ressortissante de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse et en situation irrégulière (voir par exemple la pièce jointe n°6).

Comme cette réclamation va maintenant le développer, ces justifications juridiques des préfectures, dont l'objectif poursuivi est *de fait* d'empêcher les personnes étrangères sans hébergement stable de voir leur demande d'admission au séjour examinée, méconnaissent les textes applicables et le droit à la non-discrimination, en ce que :

- elles ne respectent pas la hiérarchie des normes, et notamment la primauté des textes légaux, constitutionnels et internationaux sur les dispositions réglementaires ;

- elles reposent sur une interprétation très « parcellaire » des dispositions légales et réglementaires applicables (les préfectures se fondent de manière restrictive et isolée sur certaines d'entre elles tout en écartant d'autres dispositions clairement favorables), au lieu de faire une application globale de l'ensemble des textes réglementaires, légaux, constitutionnels et internationaux garantissant notamment le droit à la non-discrimination ;

- elles confondent, parmi les dispositions du CESEDA, les règles de fond déterminant les conditions à remplir pour avoir droit à un titre de séjour (par exemple avoir été reconnu « réfugié » ou remplir les conditions de l'article L313-11 11° du CESEDA pour les « étrangers gravement malades ») et les autres dispositions, notamment procédurales, comme les règles déterminant la compétence territoriale des préfets en fonction du département de résidence.

(2) LA MECONNAISSANCE DES TEXTES APPLICABLES

(2.1) Les dispositions réglementaires du CESEDA (art. R311-10) déterminant la compétence territoriale des préfets en fonction du « département de résidence » du demandeur étranger ne peuvent pas avoir pour effet d'exclure les personnes sans hébergement stable de toute possibilité de se voir délivrer un titre de séjour

En pratique tout d'abord, si l'article R311-10 du CESEDA prévoit qu'en principe « *le titre de séjour est délivré par le préfet du département dans lequel l'étranger a sa résidence* », des dispositions similaires de détermination de la compétence territoriale existent à l'égard d'autres administrations (CPAM, CAF, service des impôts, etc.) ou pour d'autres procédures de délivrance de documents par les préfectures (permis de conduire, etc.), sans pour autant que de telles dispositions empêchent les personnes françaises ou étrangères sans hébergement stable de solliciter les prestations sociales auprès de la Caisse de leur « lieu de résidence »¹⁰, de souscrire leur déclaration d'impôt et d'être

⁹ Art. L264-2 alinéa 3 du CASF : « *L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'UE, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre 1er du livre III du CESEDA, à moins qu'elle sollicite l'AME 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 à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi* ».

¹⁰ Voir art. R514-1 CSS (CAF du lieu de résidence), R312-1 CSS (CPAM de la circonscription du lieu de résidence), R815-15 CSS (dépôt de la demande d'ASPA auprès de la mairie du lieu de résidence), L252-1 CASF (dépôt de la

imposables « au lieu de leur résidence »¹¹, d'obtenir la délivrance ou de se voir retirer leur permis de conduire par le préfet « du département de leur résidence »¹², etc.

Pour l'ensemble de ces démarches et procédures, le demandeur est en mesure de déterminer son lieu de résidence par tout moyen (voir en ce sens infra CAA Douai, 25 novembre 2010, n°10DA00541), sans que les notions de « lieu de résidence » et de « lieu de domicile » puissent être confondus (G. Cornu, Vocabulaire juridique : PUF 1992, p. 721). Cette détermination est au demeurant souvent assez simple dès lors que le demandeur justifie d'une attestation d'élection de domicile en cours de validité auprès d'un CCAS, et/ou avoir accompli d'autres démarches administratives dans le même « département de résidence », et/ou être accompagné par un service social de secteur ou une autre structure sociale spécialisée, être hébergé de manière occasionnelle auprès d'une structure d'hébergement d'urgence, se rendre quotidiennement auprès d'un accueil de jour, être hospitalisé dans un établissement de santé, etc.

Admettre le contraire conduirait à décider que les règles de compétence territoriale pourraient avoir pour effet général de priver les personnes sans hébergement stable de tout accès aux droits, de toutes possibilités de faire des démarches ou de s'acquitter de leurs obligations (fiscales, obligation de remise de permis de conduire en cas d'infractions, etc.).

Au demeurant, en matière d'admission au séjour, il est bien établi que les dispositions réglementaires relatives à la compétence territoriale des préfets fixées par l'article R311-10 du CESEDA ne font pas obstacle, comme en toute matière, au respect des dispositions de l'article L114-2 du Code des relations entre le public et l'administration (ex. art. 20 de la loi du 12 avril 2000) obligeant l'autorité administrative incompétente à transmettre la demande à l'autorité administrative compétente, et en toute hypothèse ne peuvent conduire le préfet, dans le cas où il n'est pas en mesure de déterminer cette autorité, à rejeter cette demande au seul motif qu'elle ne relève pas de sa compétence territoriale (CAA Douai, 25 nov. 2010, n°10DA00541¹³ ; voir aussi Droit administratif, n°6, juin 2013, commentaires n°45¹⁴).

demande d'AME auprès du CCAS du lieu de résidence, des services sociaux et sanitaires du département de résidence, etc.), L262-15 CASF (instruction de la demande de RSA dans le département de résidence), etc.

¹¹ Art. 10 CGI (établissement de l'impôt sur les revenus au lieu de la résidence).

¹² Art. R221-1 Code de la route (délivrance du permis de conduire par le préfet du département de résidence) et art. L223-5 du Code de la route (remise du permis de conduire au préfet du département de résidence).

¹³ Dans cette décision, la CAA de Douai reconnaît aussi que la justification du département de résidence du demandeur, au sens de l'article R311-10 du CESEDA, peut se faire par tout moyen et non seulement par la présentation d'un « justificatif de domicile » : « *Que, néanmoins, M. A* justifie, notamment par des factures d'achat, effectuer des séjours réguliers en France dans le département du Nord, dans le cadre d'une activité commerciale avec l'Algérie ; qu'en outre, ses enfants comme son frère résident dans le Nord ; que, dans ces conditions, il doit être regardé comme établissant qu'il avait sa résidence dans le département du Nord au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article R. 311-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que, par suite, et ainsi que l'ont estimé à bon droit les premiers juges, le préfet de ce département était compétent pour statuer sur la demande de titre de séjour de M. A* ».

¹⁴ Commentant une autre décision de justice, Fr. Béroujon, premier conseiller au Tribunal administratif de Lyon, conclut : « *Le raisonnement ici adopté par la juridiction lyonnaise ressemble à celui qui a conduit la cour administrative d'appel de Douai à sanctionner le refus d'un préfet de remettre un titre de séjour au motif qu'il ignorait le lieu de résidence du ressortissant étranger et n'était pas à même de déterminer quelle autorité préfectorale était territorialement compétente (CAA Douai, 25 nov. 2010, n° 10DA00541)* ».

(2.2) La seule application des dispositions claires des articles L264-2 alinéa 3 et L264-3 du CASF suffit pour constater l'illégalité des pratiques préfectorales en ce qui concerne *i)* les citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse quelle que soit leur situation administrative et *ii)* les ressortissants non UE en situation régulière

A supposer même, comme le font les préfetures, que l'on puisse faire une stricte application des dispositions réglementaires du CESEDA prévoyant la présentation d'un « justificatif de domicile » à l'appui des demandes de délivrance ou de renouvellement de titres de séjour (art. R313-1 6° du CESEDA, R313-35 1°bis, R314-1 1° bis, R314-2 et R314-3 1°, R315-5 et R315-10 1° bis, R753-4 et R753-5 du CESEDA), il ne fait aucun doute que la présentation d'une attestation d'élection de domicile de droit commun (auprès d'un CCAS ou d'une association agréée) en cours de validité permet d'y satisfaire : *i)* pour les citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse, quelle que soit leur situation administrative ; *ii)* ainsi que pour les ressortissants d'Etats tiers justifiant de la régularité de leur séjour en France (art. L264-3 et L264-2 alinéa 3 du CASF).

Art. L264-3 du CASF :

« 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 ».

Art. L264-2 alinéa 3 du CASF :

« 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'asile¹⁵, 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 à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi ».

(2.3) S'agissant spécifiquement des personnes étrangères bénéficiaires d'une protection internationale, la seule invocation du droit constitutionnel d'asile et des dispositions de l'article 24 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite « qualification » suffit à constater l'illégalité des pratiques préfectorales les concernant

Les personnes reconnues réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire sont en situation régulière (sous attestation ou récépissé « asile ») lorsqu'elles vont solliciter la délivrance de plein droit et sans délai (art. L742-6 alinéa 2 du CESEDA) de leur carte de séjour temporaire ou de résident. Elles ont donc le droit, sur le fondement des dispositions précitées du CASF, d'obtenir la délivrance de leur titre de séjour en justifiant d'une attestation d'élection de domicile de droit commun en cours de validité (TA Versailles, 11 juin 2012, n°1203482).

¹⁵ Soit notamment : une carte de séjour temporaire, une carte de résident, une carte de séjour « compétences et talents », une carte de séjour portant la mention « retraité » (art. L311-2 du CESEDA), un récépissé ou attestation de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, une attestation de demande d'asile, une autorisation provisoire de séjour (art. L311-4 et L311-11 à L311-12 du CESEDA), ou encore un visa long séjour conférant les mêmes droits qu'une carte de séjour (par exemple art. L211-2-1 du CESEDA).

Tribunal administratif de Versailles, 11 juin 2012, n°1203482 :

« Que l'attestation de domicile établie par le Secours Catholique au nom du requérant (placé sous récépissé suite à la reconnaissance de son statut de réfugié par l'OFPRA) le 16 décembre 2011 constituait un justificatif de domicile permettant de traiter la demande du requérant sans méconnaître les dispositions du 6° de l'article R313-1 du Ceseda ; que par suite le refus du préfet de l'Essonne de délivrer le titre sollicité (carte de résident) a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile ».

En outre, sur le seul fondement du droit constitutionnel d'asile (et sans qu'il soit nécessaire de se fonder sur les dispositions du CASF), elles doivent se voir délivrer sans délai leur titre de séjour, sans qu'y puisse y faire obstacle la non présentation d'un justificatif d'hébergement personnel ou chez un tiers, et donc notamment lorsqu'elles présentent une attestation d'élection de domicile de droit commun en cours de validité (CE, référés, 04 décembre 2013, n°373593 ; TA Versailles, 20 février 2012, n°1000944).

Tribunal administratif de Versailles, 20 février 2012, n°1000944 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. X* a été admis au bénéfice de la protection subsidiaire par une décision l'OFPRA du 28 juillet 2010 ; qu'à la suite de sa présentation au guichet de la préfecture de l'Essonne en vue de la délivrance d'une carte de résident, l'administration lui a délivré une autorisation provisoire de séjour qui a été renouvelée à plusieurs reprises, mais a refusé de lui délivrer une carte de résident au motif, figurant dans un échange de courriers électroniques, qu'il ne dispose pas d'une adresse stable permettant de déterminer l'autorité préfectorale compétente pour se prononcer sur sa demande ; que M. X* a produit lors de sa présentation au guichet le 1^{er} décembre 2011 une attestation d'élection de domicile établie par le secours catholique d'Orsay le 9 septembre 2011; Considérant, que le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié ou la protection subsidiaire et le droit de jouir sans délai de l'ensemble des droits que confère ce statut dès lors qu'il a été accordé par l'autorité ou la juridiction compétente constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du CJA ; qu'une urgence s'attache à ce que soit délivré sans délai, ainsi que le prévoient les dispositions précitées de l'article L.742-6 du CESEDA, la carte de résident qui permettra à l'étranger auquel a été accordé la protection de jouir de l'ensemble des droits attachés à ce statut; qu'ainsi, d'une part, l'urgence est constituée et, d'autre part, en ne délivrant pas à M. X* sans délai la carte à laquelle il est en droit de prétendre, le préfet de l'Essonne a porté à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile une atteinte grave et manifestement illégale ».

Conseil d'Etat, référés, 04 décembre 2013, n°373593 :

« Le requérant soutient que le refus du préfet de lui délivrer une carte de résident (en qualité de réfugié) et la décision de le maintenir sous récépissé de sa première demande de titre de séjour, d'une validité d'un mois, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile [et est entachée d'une erreur de droit, comme l'ordonnance dont il est fait appel, car la condition d'un justificatif de domicile n'est pas requise par les articles L742-6, L314-11, R742-5 et R314-2 du CESEDA]. Que postérieurement à l'introduction de la requête, le préfet a convoqué le requérant en vue de lui délivrer une carte de résident sans exiger de sa part de justificatif de domicile ; que les conclusions

du requérant sont donc devenues sans objet ; qu'il y a lieu de faire droit aux demandes du requérant (1500 euros) de condamner l'Etat au paiement des frais irrépétibles ».

Il en est de même sur le fondement des dispositions de l'article 24 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite « qualification » exigeant que les bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire se voient délivrer sans délai leur titre de séjour (dispositions aujourd'hui transposées au nouvel article L515-5 du CESEDA¹⁶ par la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015, et remplaçant les dispositions similaires de l'ancien article L742-6 du CESEDA).

Article 24 de la directive 2011/95/UE (« Titre de séjour ») :

« 1. Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent, et sans préjudice de l'article 21, paragraphe 3. Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 1, il pourra être délivré aux membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période de moins trois ans et renouvelable.

2. Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ».

Bien évidemment, la circonstance que le décret n° 2015-938 du 30 juillet 2015 ait ajouté aux situations dans lesquelles la personne étrangère doit présenter « un justificatif de domicile » les hypothèses de renouvellement de la carte de séjour temporaire (art. R313-35 1°bis du CESEDA), et de première délivrance ou de renouvellement de la carte de résident (art. R314-1 1° bis, R314-2 et R314-3 1° du CESEDA), ne saurait faire échec à la primauté sur ces dispositions réglementaires (à les supposer restrictives) de la Constitution, des textes internationaux et européens, et de la loi française.

(2.4) La méconnaissance plus générale de la hiérarchie des normes

Comme il vient d'être démontré, les pratiques préfectorales de refus d'examen des demandes d'admission au séjour des personnes étrangères sans hébergement stable méconnaissent directement et clairement dans la plupart des cas, soit l'article R311-10 du CESEDA, soit l'article L264-3 du CASF, soit les dispositions à valeur constitutionnelle, internationale et européenne concernant les personnes bénéficiaires du statut de réfugié ou de protégé subsidiaire.

Au-delà du non-respect de ces textes pris isolément selon la situation en cause, c'est à une méconnaissance plus générale de la hiérarchie des normes juridiques que se livre l'administration en refusant d'examiner les demandes d'admission au séjour des personnes étrangères au seul motif qu'elles sont sans hébergement stable.

¹⁶ Art. L511-5 Du CESEDA (*Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 – art. 28*) : « En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, l'autorité administrative abroge l'obligation de quitter le territoire français qui, le cas échéant, a été prise. Elle délivre sans délai au réfugié la carte de résident prévue au 8° de l'article L.314-11 et au bénéficiaire de la protection subsidiaire la carte de séjour temporaire prévue à l'article L.313-13 ».

Cette méconnaissance est d'autant plus lourde de conséquences pour les personnes étrangères ressortissantes d'un pays tiers en situation irrégulière, qui ne peuvent se prévaloir des dispositions spécifiques développées précédemment, et pour lesquelles pourtant une interprétation de l'ensemble des textes en vigueur permet de trouver une réponse conforme à leurs droits fondamentaux.

■ Tout d'abord et de manière générale, en faisant prévaloir les dispositions réglementaires générales du CESEDA prévoyant la présentation d'un « *justificatif de domicile* » (et en les interprétant comme exigeant la justification d'un hébergement personnel, à l'hôtel ou chez un tiers) sur les dispositions légales spéciales du CESEDA déterminant pour chaque titre de séjour les règles de fond conditionnant sa délivrance ou son renouvellement, les préfetures ajoutent une condition à la loi et commettent une erreur de droit (TA Nantes, 26 août 2013, n°1306311).

Tribunal administratif de Nantes, référés, 26 août 2013, n°1306311 :

« Considérant que le moyen tiré de ce que la décision préfectorale qui subordonne le renouvellement du récépissé de demande de titre de séjour en raison de l'état de santé et/ou la délivrance dudit titre de séjour à l'existence d'un domicile propre au demandeur, est entachée d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L313-11 11° et R313-22 du CESEDA, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité ».

Le Conseil constitutionnel a fait un raisonnement assez similaire en matière d'aide juridictionnelle en rappelant la primauté des règles spéciales de fond déterminant les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle (art. 3 de la loi sur l'aide juridique) sur la combinaison des règles de procédure (art. 13 de la loi sur l'aide juridique) et des règles générales du CASF (art. L264-2 alinéa 3) prévoyant les conditions de présentation de la demande d'aide juridictionnelle.

QPC CC n°2013-347 du 13 octobre 2013 :

« 6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L. 264-2 du CASF n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 ; que, par suite, le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du CASF priverait certains étrangers en situation irrégulière du droit de déposer une demande tendant à obtenir l'aide juridictionnelle doit être écarté ».

■ Ensuite, s'agissant des personnes ressortissantes d'Etats tiers en situation irrégulière, à supposer même que ces dispositions puissent, comme le fait l'administration, être interprétées de manière restrictive à leur égard, en faisant prévaloir les dispositions générales de l'article L264-2 alinéa 3 du CASF (combinées avec les dispositions réglementaires générales du CESEDA prévoyant la présentation d'un « *justificatif de domicile* ») sur les dispositions légales spéciales du CESEDA déterminant pour chaque titre de séjour les règles de fond conditionnant sa délivrance ou son renouvellement, les préfetures ajoutent également une condition à la loi (spéciale) et commettent une erreur de droit.

Le raisonnement du Conseil constitutionnel dans la décision précitée du 13 octobre 2013 en matière d'aide juridictionnelle est intéressant à ce titre car cette décision concerne la situation d'une personne en situation irrégulière et rappelle sur ce cas d'espèce la primauté des règles spéciales de fond déterminant les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle (art. 3 de la loi

sur l'aide juridique) sur la combinaison des règles de procédure (art. 13 de la loi sur l'aide juridique) et des règles générales du CASF (art. L264-2 alinéa 3) prévoyant les conditions de présentation de la demande d'aide juridictionnelle.

Extraits du commentaire officiel de la QPC CC n°2013-347 :

« [...] Ainsi, la circulaire du 25 février 2008 reprenant la règle de fond énoncée au troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, reconnaît la possibilité d'accorder l'aide juridictionnelle aux étrangers en situation irrégulière. Par suite, elle considère que ces dispositions n'excluent pas qu'un étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire et se trouvant sans domicile stable puisse bénéficier de l'aide juridictionnelle [...]. En effet, l'article L.264-2 du CASF, qui constitue une disposition générale, n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions législatives spécifiques [...] ».

■ En outre, en interprétant la combinaison de l'article L264-2 alinéa 3 du CASF et des dispositions réglementaires générales du CESEDA prévoyant la présentation d'un « *justificatif de domicile* » (art. R311-10 du CESEDA, etc.) comme ayant pour objet ou pour effet d'interdire aux personnes étrangères sans domicile stable et en situation irrégulière¹⁷ de déposer une demande d'admission au séjour par l'établissement d'une « domiciliation de correspondance », l'administration méconnaît le droit constitutionnel de toute personne « d'établir la domiciliation de sa correspondance » (en ce sens QPC CC n°2013-347 du 13 octobre 2013).

QPC CC n°2013-347 du 13 octobre 2013 :

« 7. Considérant, en second lieu, que le droit au respect de la vie privée résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que, toutefois, les dispositions contestées [en particulier l'article L264-2 alinéa 3 du CASF] n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire aux personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français d'établir la domiciliation de leur correspondance ; qu'elles ne portent aucune atteinte au droit d'entretenir une correspondance ; que le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée doit être écarté ».

■ Enfin, en interprétant depuis plusieurs années l'ensemble du *corpus juridique* en vigueur comme ayant pour effet de placer, quasiment sur l'ensemble du territoire national, les personnes étrangères sans hébergement stable dans l'impossibilité *de fait* d'obtenir la délivrance, le renouvellement (et même le duplicata) d'un titre de séjour¹⁸, et ce quel que soit leur situation particulière, le motif de leur demande et son bien-fondé, les autorités administratives françaises discriminent directement ces personnes à raison d'une situation sociale qu'elles subissent et leur causent de graves préjudices en les privant *en retour* de toute perspective d'hébergement ainsi que des moyens (travail, prestations sociales, etc.) d'y accéder (voir *infra* point 3).

¹⁷ Au demeurant d'ailleurs et comme il a été vu précédemment, l'administration va bien au-delà en opposant également, de manière tout aussi illégale, cette interdiction aux personnes de l'UE, de l'EEE et de la Suisse quelle que soit leur situation administrative, et au ressortissants d'Etats tiers en situation régulière.

¹⁸ Cette impossibilité s'étend d'ailleurs souvent, comme dans les Bouches du Rhône, à d'autres démarches préfectorales (permis de conduire, etc.), ainsi qu'aux personnes françaises sans hébergement stable.

(3) LA DISCRIMINATION FONDEE SUR LES CRITERES COMBINES DE LA NATIONALITE ET DE LA SITUATION D'ABSENCE D'HEBERGEMENT

Outre la violation de nombreuses normes légales (CASF, CESEDA), constitutionnelles, européennes et internationales, les pratiques préfectorales qui perdurent sur quasiment tout le territoire national depuis plusieurs années portent une atteinte discriminatoire aux droits des personnes étrangères sans hébergement stable.

Elles empêchent directement *de fait* l'obtention d'un titre de séjour (et même de son duplicata en cas de perte !), ce qui constitue une différence de traitement discriminatoire par rapport à la situation d'une autre personne étrangère qui serait placée exactement dans la même situation mais qui justifierait d'un hébergement stable.

Elles privent également indirectement ces personnes des droits qu'elles pourraient tirer, quand elles en remplissent les conditions, de la possession d'un titre de séjour en cours de validité, ce qui constitue une différence de traitement discriminatoire : - par rapport à la situation d'une autre personne étrangère qui serait placée exactement dans la même situation mais qui justifierait d'un hébergement stable ; - mais aussi par rapport à la situation d'une personne française qui serait placée dans la même situation et qui justifierait ou non d'un domicile.

Une telle exclusion dans l'accès aux droits et aux services publics, fondée sur le critère de l'absence d'hébergement stable, est manifestement discriminatoire et contraire à toutes les normes juridiques prohibant les discriminations directes et indirectes¹⁹ notamment à raison de la nationalité et de la situation sociale et financière des personnes concernées (sur le critère national et social fondant la discrimination : à rapprocher de la Décision MSP-MLD-2015-127 du 28 mai 2015 relative à l'impossibilité d'inscrire les citoyens de l'Union européenne dépourvus de domicile fixe sur les listes électorales pour les élections municipales concernant également une différence de traitement).

TROISIEME PARTIE CONCLUSIVE **DEMANDES ADRESSEES AU DEFENSEUR DES DROITS**

Pour l'ensemble de ces raisons, il est demandé au Défenseur des droits :

- DE CONSTATER la méconnaissance des textes juridiques applicables et les atteintes disproportionnées et discriminatoires à l'accès aux droits et aux services publics résultant des instructions et informations nationales et locales, ainsi que des pratiques préfectorales, opposées aux personnes étrangères sans hébergement stable demandant la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour ;

¹⁹ Entre autres normes prohibant les discriminations directes et indirectes : article 2 DUDH, article 26 PIDCP, article 14 de la CEDH (combinée avec l'article 8 de la CEDH), articles 20 et 21 de la CDFUE, etc.

- DE RECOMMANDER aux autorités administratives ministérielles et préfectorales de modifier les instructions nationales, les informations mises à la disposition du public, les formulaires et notices préfectoraux, afin de faire cesser cette méconnaissance des textes applicables et ces atteintes discriminatoires à l'égard des personnes étrangères sans hébergement stable ;

- et en conséquence DE RECOMMANDER à ces autorités administratives, conformément aux textes applicables et au respect du principe de non-discrimination, d'instruire sans différence de traitement les demandes de délivrance, de renouvellement, ou encore de duplicata, de titres de séjour déposées par les personnes étrangères sans hébergement stable et n'étant en mesure que de fournir une attestation d'élection de domicile de droit commun en cours de validité (délivrée par un organisme agréé ou un CCAS/CIAS), et/ou une simple attestation d'élection de domicile de correspondance,

- DE DEMANDER aux autorités administratives compétentes de rendre compte au Défenseur des droits des suites données aux rappels des textes applicables et aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision à intervenir.

A Marseille, le 24 mars 2016

Benjamin Demagny
Pour le Comede et l'ensemble des réclamants.

LISTE DES PIÈCES JOINTES

1. Demande de pièces complémentaires de la préfecture de Seine et Marne du 14 12 2015
2. Décision individuelle de refus d'instruction de la préfecture du Doubs du 28 04 2014
3. Demande de pièces complémentaires de la préfecture des Bouches du Rhône du 21 01 2013
4. Echanges de mails fin 2015 entre l'association Dom'asile et les services de la préfecture du Val de Marne concernant les personnes étrangères reconnues réfugiées
5. Echanges de mails entre le Secours Catholique et les services de la préfecture du Maine et Loire (janvier 2015)
6. Lettre inter associative du 19 mai 2014 au Préfet de Maine et Loire (voir pages 1, 6 et 10)
7. Synthèse du groupe de travail sur la domiciliation dans le département des Bouches du Rhône (juin 2014)
8. Lettre inter associative de novembre 2012 adressée à la Mairie et au Préfet de Paris (refus de la préfecture de police de Paris de prendre en compte les domiciliations administratives)
9. Extraits du PWPT de présentation de la DRIHL de Paris de novembre 2015 dans le cadre des travaux de concertation en vue de l'élaboration du schéma départemental de la domiciliation
10. Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 14 juin 2013 (poursuites pénales à Paris)
11. Article du journal Libération du 27 janvier 2015 (poursuites pénales à Dijon)
12. Article de l'AFP du 02 octobre 2013 (poursuites pénales au Havre)

* *

*