

Violaine GODDET, janvier 2008

La Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour (CNAES)

Cette note a pour objet de préciser, en l'état actuel du droit, les conditions et critères de l'admission exceptionnelle au séjour (1) ainsi que les missions et fonctionnement de la Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour (CNAES).

Introduit sur proposition du gouvernement par la loi du 24 juillet 2006¹, l'article **L. 313-14** du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), a pour objet :

- de supprimer le « droit à régularisation » des étrangers justifiant de 10 ans de résidence ininterrompue en France (introduit par la loi du 11 mai 1998) ;
- d'atténuer les conséquences de cette suppression en créant une procédure de régularisation au « cas par cas » : l'admission exceptionnelle au séjour ;
- d'harmoniser les pratiques préfectorales en la matière en créant une commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour.

Pour rappel, cette admission exceptionnelle au séjour exclut les ressortissants algériens et tunisiens lesquels relèvent des accords bilatéraux conclus par la France avec l'Algérie et la Tunisie.

L'article **L. 313-14**² précité dispose que :

« La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7 « ou la carte de séjour temporaire mentionnée au 1° de l'article L. 313-10 sur le fondement du troisième alinéa de cet article ».

La commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour exprime un avis sur les critères d'admission exceptionnelle au séjour mentionnés au premier alinéa.

Cette commission présente chaque année un rapport évaluant les conditions d'application en France de l'admission exceptionnelle au séjour. Ce rapport est annexé au rapport mentionné à l'article L. 111-10.

L'autorité administrative est tenue de soumettre pour avis à la commission mentionnée à l'article L. 312-1 la demande d'admission exceptionnelle au séjour formée par l'étranger qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans.

¹ Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à la maîtrise de l'immigration et à l'intégration.

² Modifié par la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article et en particulier la composition de la commission, ses modalités de fonctionnement ainsi que les conditions dans lesquelles « l'autorité administrative, saisie » d'un recours hiérarchique contre un refus d'admission exceptionnelle au séjour, peut prendre l'avis de la commission ».

A/ Les conditions de l'admission exceptionnelle au séjour

L'admission exceptionnelle au séjour doit être explicitement demandée sur ce fondement dans la demande de titre de séjour, notamment si elle intervient à titre subsidiaire et n'est sollicitée que si, par impossible, le préfet ne pouvait délivrer l'autre titre de séjour demandé en premier lieu³ (ex : à titre principal une CST « vie privée et familiale » en raison des liens personnels en France ou encore pour raisons de santé).

Les conditions pour pouvoir prétendre à cette régularisation exceptionnelle sont :

1- L'absence de menace à l'ordre public

« sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public... »

La sauvegarde de l'ordre public, laquelle constitue un objectif à valeur constitutionnelle (CC, 22 avril 1997, n°97-389 DC), permet au préfet de refuser la délivrance d'un titre de séjour, même de plein droit, et de passer outre les exigences liées au droit à une vie privée et familiale normale.

La circulaire du 8 février 1994⁴ précise que la menace pour l'ordre public s'apprécie « au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause. Il n'est donc ni nécessaire, ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales ». Elle ajoute cependant que l'existence de celles-ci constitue « un élément d'appréciation au même titre que d'autres éléments tels que la nature, l'ancienneté ou la gravité de faits reprochés à la personne ou encore son comportement habituel ».

Peut constituer par exemple une menace à l'ordre public empêchant la délivrance d'une CST :

- le fait de se rendre coupable d'escroquerie et de complicité (CE, 7 juin 1995, n° 139054, Guiongo et a.);
- une condamnation pour port d'arme illégal (CE, 31 janv. 1996, n° 148123, Sahin) ;
- le fait d'inciter les fidèles à soutenir les mouvements islamistes intégristes et tenir des propos discriminatoires à l'égard des adeptes des autres religions (CE, 22 janv. 1997, n° 163690, Nafa)
- se rendre coupable à deux reprises de trafic de stupéfiants ainsi que d'usurpation d'identité (CE, 17 oct. 2003, n° 249183, Bouhsane).

2- L'absence de polygamie

« à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie... »

Le libellé de l'article L. 313-14 énonce clairement que dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour, la délivrance du titre de séjour (« vie privée et familiale » ou « salarié » d'ailleurs) est conditionnée au fait que l'intéressé ne vit pas en état de polygamie.

Pour rappel, selon les dispositions du CESEDA, tous les cas de délivrance de carte de séjour temporaire ne sont pas soumis à cette condition de monogamie. Si l'article L. 313-11, 7° (pour la délivrance de la carte « vie privée et familiale ») l'exige, il n'en est rien à l'article L. 313-10 (carte mention « salarié »).

³ Conseil d'Etat, section du contentieux, 2e et 7e sous-sections réunies, Avis n°307036 du 28 novembre 2007 (NOR : CETX0811167V)

⁴ NOR/INTD9400050C, BO min.int. n°1/94
Forum réfugiés/VG/Janvier 2008

3- La dispense de production d'un visa long séjour

« sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7... »

Pour demander et obtenir la délivrance de cette carte de séjour, l'étranger n'a pas à justifier d'être entré régulièrement en France sous couvert d'un visa long séjour.

4- Des motifs humanitaires ou exceptionnels

« dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir... »

L'admission exceptionnelle au séjour peut conduire à la délivrance d'une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » (L. 313-11, 7°) ou mention « salarié » (L. 313-10, 3°).

S'agissant de la délivrance d'une CST « vie privée et familiale », les critères d'admission n'ont pas encore été précisés et il y a très peu de jurisprudence sur la question.

Parmi les rares décisions de juridictions administratives rendues sur la question de l'admission exceptionnelle au séjour :

TA Rennes, 28 juin 2007, n°071368, Gajiomarova⁵ : dans cette affaire, le juge administratif avait annulé un refus d'admission exceptionnelle au séjour opposé à une jeune femme originaire du Daghestan (enseignant en chimie/biologie de profession), mère d'un jeune enfant et déboutée du droit d'asile. Le tribunal administratif a estimé qu'elle n'avait pas été en mesure de rédiger sa demande dans de bonnes conditions ; que les violences subies de la part de son mari dans un contexte religieux dû au militantisme de son époux au sein du mouvement wahhabite sont crédibles ; et qu'elle fait de réels efforts d'intégration (avec le soutien important de la population, des autorités et des élus locaux). Par ailleurs, le juge précise que le fait que la requérante ait volé des habits ne constitue pas en soi une menace à l'ordre public justifiant un refus de séjour.

S'agissant de la délivrance d'une CST « salarié », les conditions de régularisation ont été précisées par une **circulaire du 7 janvier 2008**⁶ qui indique dès son deuxième paragraphe que « ce dispositif couvre par définition un nombre très limité de bénéficiaires, la finalité d'étant pas d'engager une opération générale de régularisation ».

Le ministre de l'immigration précise ainsi que :

1- la régularisation est possible s'il s'agit d'occuper un métier connaissant des difficultés de recrutement et limitativement énumérés par région sur une liste annexée à la **circulaire du 20 décembre 2007**⁷ et confirmée dans deux **arrêtés du 18 janvier 2008**⁸.

2- l'étranger doit bénéficier d'une promesse d'embauche ferme. L'engagement de l'employeur doit se traduire par une proposition de CDI ou – à titre exceptionnel, de CDD supérieure à un an.

⁵ Dictionnaire permanent Droit des étrangers, Bulletin n°161, novembre 2007, p. 6124

⁶ Circulaire du 7 janvier 2008 NOR:IMIN0800012C sur l'application de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 relatif à la délivrance de cartes de séjour portant la mention « salarié » au titre de l'admission exceptionnelle au séjour.

⁷ Circulaire du 20 décembre 2007 NOR:IMIN0700011C relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des Etats tiers sur la base de listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement.

⁸ Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires (NOR: IMID0800327A) et Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse (NOR: IMID0800328A).

3- l'étranger doit fournir l'ensemble des justificatifs énoncés par l'**arrêté du 10 octobre 2007**⁹ (formulaire Cerfa, lettre motivant le recrutement du salarié, extrait K bis, copie du bordereau de versement de cotisations, etc).

4- le dossier complet remis par l'étranger est ensuite transmis à la DDTEFP qui l'instruit comme toute demande mais sans opposer la situation de l'emploi.

5- l'instruction par le préfet de la demande d'admission exceptionnelle au séjour devra être effectuée dans le respect de l'intégralité de l'article **L. 313-14**, c'est-à-dire en procédant à un examen individualisé de la situation au regard des critères d'ordre humanitaire ou exceptionnel.

La circulaire précise aussi que les préfets feront preuve de bienveillance lorsque l'intéressé aura l'aptitude à travailler dans l'un des métiers en tension ou lorsque le dossier aura été signalé par l'employeur lui-même.

B/ La Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour (CNAES)

1- Les missions de la CNAES

Lors des débats précédant l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 précitée, le gouvernement avait précisé dans l'exposé sommaire relatif à l'amendement n°607 sur l'admission exceptionnelle au séjour qu'il était « *nécessaire qu'une commission nationale, composée de représentants des pouvoirs publics, de la société civile et d'élus, précise ces critères d'admission et évalue chaque année les conditions de leur application.*

Cette commission pourra, en outre être saisie par le ministre de l'intérieur lorsque celui-ci examine le recours hiérarchique formé contre un refus préfectoral d'admission exceptionnelle au séjour.

Enfin, la demande d'admission exceptionnelle au séjour formée par l'étranger justifiant résider en France habituellement depuis plus de 10 ans sera soumise à l'avis de la commission ».

La version adoptée le 24 juillet 2006 et en vigueur depuis lors a quelque peu modifié la version gouvernementale initiale et réduit les pouvoirs de la Commission nationale.

- La CNAES ne précise plus les critères de l'admission exceptionnelle comme initialement prévu mais **exprime un avis** sur les critères d'admission.

- La CNAES **évalue** toujours **les conditions d'application** de l'admission exceptionnelle et **présente à cette fin chaque année un rapport** annexé au rapport déposé devant le Parlement par le Gouvernement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration (cf L. 111-10).

- La CNAES peut être **saisie pour avis** par le ministère de l'immigration lorsque celui-ci examine un **recours hiérarchique**.

La CNAES n'a par contre pas à être saisie, comme prévue par la version initiale du texte présentée au Parlement, en cas de demande d'admission exceptionnelle au séjour d'un étranger présent depuis plus de 10 ans sur le territoire, cette compétence relevant au final de la Commission du titre de séjour (L. 312-1).

2- Le fonctionnement de la CNAES

a) Sa composition

⁹ Arrêté du 10 octobre 2007 NOR:IMIN07629981 fixant la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'autorisation de travail, publié au JO n°260 du 9 novembre 2007.
Forum réfugiés/VG/Janvier 2008

L'article **R. 313-33** du CESEDA¹⁰ indique que la CNAES est composée de onze membres (et leur suppléant) nommés par arrêté du ministre de l'immigration pour un mandat de deux ans renouvelable.

Les membres sont¹¹ :

1° Deux personnalités qualifiées, dont l'une préside de la commission :

M. Alain Gehin, préfet honoraire, conseiller d'Etat en service extraordinaire

M. Jean-Paul Frouin, préfet honoraire, conseiller maître à la Cour des comptes honoraire

2° Deux représentants d'associations reconnues pour leur action en faveur de l'accueil et de l'intégration des étrangers en France;

M. Olivier Brachet, directeur de Forum réfugiés

M. Gilles Mirieu-de-Labarre, président du Centre d'action sociale protestant

3° Un député;

M. Claude Goasguen

4° Un sénateur;

M. Jean-René Lecerf

5° Un maire désigné par l'Association des maires de France;

M. François-Noël Buffet, sénateur-maire d'Oullins

6° Deux représentants du ministre de l'intérieur;

M. Laurent Touvet, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Daniel Canepa, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord

7° Un représentant du ministre chargé de l'intégration;

M. Patrick Stefanini, conseiller auprès du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

8° Un représentant du ministre des affaires étrangères.

M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France

b) Les réunions

Conformément aux articles **R. 313-33** et **R. 313-34**, la commission se réunit, sur convocation de son président, au moins deux fois par an et chaque fois que le ministre de l'immigration la saisit pour avis.

S'agissant de sa compétence en matière de recours hiérarchique, la commission émet son avis dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, l'absence de réponse dans ce délai équivalant à un avis réputé favorable.

La CNAES ne peut valablement délibérer qu'en présence d'au moins sept de ses membres.

Ses séances ne sont pas publiques.

Sources :

¹⁰ Issu du Décret n°2006-1286 du 20 octobre 2006 relatif à la Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour prévue à l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

¹¹ Arrêté du 12 décembre 2007 portant nomination à la Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour

- Dictionnaire permanent droit des étrangers, Etude sur la carte de séjour temporaire
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative L. 313-14 et réglementaire R. 313-33 et R. 313-34), modifié par la Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à la maîtrise de l'immigration et à l'intégration et par la Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire R. 313-33 et R. 313-34) issu du Décret n°2006-1286 du 20 octobre 2006 relatif à la Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour prévue à l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (NOR : INTD0600228D)
- Arrêté du 12 décembre 2007 portant nomination à la Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour (NOR: IOCD0771712A), J.O n°300 du 27 décembre 2007 p. 21447
- Circulaire du 7 janvier 2008 (NOR : IMIN0800012C) sur l'application de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la délivrance de cartes de séjour temporaire portant la mention « salarié » au titre de l'admission exceptionnelle au séjour
- Circulaire du 20 décembre 2007 (NOR:IMIN0700011C) relative aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne pendant la période transitoire et des Etats tiers sur la base de listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement.
- Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires (NOR: IMID0800327A)
- Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse (NOR: IMID0800328A).
- Arrêté du 10 octobre 2007 (NOR:IMIN07629981) fixant la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'autorisation de travail, publié au JO n°260 du 9 novembre 2007.
- Tribunal administratif de Rennes, 28 juin 2007, n°071368, Gajiomarova - *Bulletin DPDE n°161, novembre 2007 p.6124*
- Conseil d'Etat, section du contentieux, 2e et 7e sous-sections réunies, Avis n° 307036 du 28 novembre 2007 (NOR : CETX0811167V)