



...la proposition de loi tendant à

SÉCURISER L'INTÉGRATION DES JEUNES MAJEURS ÉTRANGERS PRIS EN CHARGE PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Réunie le 6 octobre 2021, la commission des lois du Sénat n'a pas adopté, sur le rapport de Jacqueline Eustache-Brinio (Les Républicains – Val-d'Oise), **la proposition de loi n° 475 (2020-2021) tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE)** présentée par Jérôme Durain et le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain dans le cadre de son espace réservé.

La proposition de loi vise à **faciliter l'obtention de titres de séjour pour les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE après leur seizième anniversaire**. Elle entend ainsi remédier aux situations où un jeune, pourtant inséré dans un parcours professionnel ou académique, fait l'objet d'une mesure d'expulsion après son accession à la majorité. **Si ces situations existent, elles sont minoritaires. Elles sont également à l'origine d'importantes mobilisations et peuvent parfois faire l'objet de contentieux devant le juge administratif.**

La proposition prévoit l'octroi de plein droit d'un titre de séjour aux mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge entre 16 et 18 ans et suivant une formation professionnelle qualifiante (**article 1**), un enseignement ou des études en France (**article 2**). En conséquence de l'article 1, elle ouvre la possibilité d'une demande anticipée d'un titre de séjour pour ceux qui souhaitent travailler (**article 3**). Enfin, le texte proposé élargit l'admission exceptionnelle au séjour aux MNA suivant un enseignement ou des études non qualifiantes (**article 4**) et supprime l'appréciation de la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine pour la délivrance des titres de séjour (**article 5**).

1. LA PROCÉDURE ACTUELLE ENGENDRE UN FAIBLE NOMBRE DE REFUS DE TITRE DE SÉJOUR POUR LES JEUNES DEVENUS MAJEURS

A. L'OBLIGATION DE DÉTENTION D'UN TITRE DE SÉJOUR À LA MAJORITÉ

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit l'obligation pour tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois de détenir un titre de séjour. Il en résulte que **les mineurs étrangers, sans considération de leur éventuelle prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, ne sont tenus de détenir un tel titre qu'à compter de leur majorité.**

Outre la possibilité de déposer une demande d'asile, les mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par l'ASE peuvent se voir délivrer un titre de séjour dans l'année suivant leur majorité. Les titres auxquels ils peuvent prétendre sont définis par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et varient en fonction de l'âge auquel ils ont été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance. **Le régime d'accession au séjour est toutefois plus favorable aux MNA recueillis avant l'âge de 16 ans.**

Les voies d'accès au séjour pour les MNA recueillis par l'ASE

- Les mineurs recueillis avant l'âge de 16 ans

Ils obtiennent de droit à leur majorité une carte de séjour « *vie privée et familiale* », valable pour une durée d'un an, sous réserve que trois conditions soient réunies :

- le caractère réel et sérieux de la formation suivie ;
- la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine (sont ainsi examinées la stabilité et l'intensité des liens développés sur le territoire national) ;
- un avis positif de la structure d'accueil sur l'insertion dans la société française.

Par ailleurs, les jeunes dont la situation correspond à ces critères et souhaitant travailler avant leur majorité peuvent se voir délivrer, à leur demande, cette même carte de séjour « *vie privée et familiale* » les autorisant à exercer une activité professionnelle.

- Les mineurs recueillis entre l'âge de 16 et 18 ans

Ils peuvent obtenir une carte de séjour « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* » par le biais de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour, mais il ne s'agit pas d'un droit automatique. Pour ce faire, ils doivent, d'une part, justifier du suivi d'une formation destinée à leur apporter une qualification professionnelle depuis au moins six mois et, d'autre part, satisfaire les trois critères développés précédemment.

Par ailleurs, une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 28 novembre 2012 a autorisé les préfets à délivrer à ces jeunes une carte de séjour temporaire « *étudiant* » sous la double condition que les trois critères précités soient réunis et que le mineur étranger concerné suive des études secondaires ou universitaires avec assiduité et sérieux.

La procédure d'examen des demandes de titre de séjour pour les MNA pris en charge par l'ASE repose tout d'abord sur un **premier contrôle documentaire ayant pour objet de vérifier le respect des conditions d'établissement des documents d'état civil et de nationalité fournis à l'appui de la demande et de repérer d'éventuels indices matériels de falsification**. En cas de doute sur l'authenticité de ces documents, les services de la police aux frontières sont saisis aux fins de procéder à une expertise documentaire.

Les services de la préfecture portent également une appréciation globale sur la situation de l'intéressé, au regard notamment du respect des critères énoncés précédemment et de l'absence de menace pour l'ordre public. Cet examen combine ainsi les conditions prévues aux articles L. 423-22 et L. 435-35 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatifs aux titres de séjours auxquels peuvent prétendre les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE (cf. *Infra*) avec la disposition transversale prévue à l'article L. 432-1 de ce même code qui prévoit que « *la délivrance d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle ou d'une carte de résident peut, par une décision motivée, être refusée à tout étranger dont la présence en France constitue une menace pour l'ordre public* ».

B. UN TAUX D'ACCÈS AU SÉJOUR ÉLEVÉ

L'examen de la demande de titre de séjour conduit dans plus de 90 % des cas (93,5 % en 2019 et 92 % en 2020 selon les données transmises par la direction générale des étrangers en France - DGEF) à l'octroi d'une carte de séjour temporaire. Ce niveau élevé est cohérent avec la politique conduite par les départements pour la prise en charge des MNA, qui représente un investissement humain, social et financier important. Sur le plan formel, il découle de la qualité de l'évaluation de minorité conduite par les services de l'ASE. Mais il reflète surtout la possibilité d'intégration de ces jeunes dans la société française, en particulier par leur engagement dans des formations professionnalisantes telles que l'apprentissage.

La situation des MNA engagés dans des études générales non professionnalisantes a également été soulignée lors des auditions de la rapporteure. En effet, ceux-ci ne disposent pas de voies d'accès spécifiques vers un titre de séjour mais doivent obtenir un titre « *étudiant* ». La DGEF a toutefois indiqué à la rapporteure que le fait de conduire des études secondaires ou universitaires ne constitue pas une entrave à l'octroi d'un titre de séjour puisque 671 cartes

« *étudiant* » ont été délivrées à des jeunes majeurs étrangers en 2019 au titre de la circulaire du 28 novembre 2012 précitée, soit un taux d'approbation de 93,2 %.

En ce sens, la rapporteure rejoint les conclusions de la mission d'information de la commission des lois et de la commission des affaires sociales relative aux MNA¹, présentées le 28 septembre dernier. **Dans la mesure où les demandes de titre effectivement déposées sont très majoritairement accordées, la facilitation de l'accès au séjour des MNA repose moins sur la modification du droit existant que sur l'amélioration de ses conditions de mise en œuvre.**

2. DES DIFFICULTÉS PROCÉDURALES QUI NE DOIVENT PAS CONDUIRE À SUPPRIMER LA MARGE D'APPRÉCIATION DE L'ADMINISTRATION

A. DES DIFFICULTÉS PROCÉDURALES À SURMONTER

Deux difficultés dans le traitement des dossiers de demande de titre de séjour ont été régulièrement soulignées à la rapporteure : les délais d'examen et les difficultés à faire admettre la validité de documents d'état civil.

a) L'anticipation du dépôt et de l'examen des demandes pour éviter les ruptures de droits

Si le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit l'obligation de demander un titre de séjour dans l'année qui suit le dix-huitième anniversaire, **le temps nécessaire pour réunir les documents requis pour le dépôt de la demande puis pour l'instruction du dossier par l'administration peut être supérieur à un an et ponctuellement conduire à ce que des majeurs se retrouvent sans titre** une fois leur dix-huit ans révolus.

L'anticipation dans le dépôt des demandes d'examen des dossiers et surtout dans la préparation des pièces nécessaires est donc un premier moyen de faire face aux difficultés. Depuis 2017, un protocole lie ainsi la ville de Paris et la préfecture de police afin de prévoir un examen anticipé des demandes de titres de séjour effectuées par les MNA pris en charge par l'ASE. **Déposée six mois avant l'accession à la majorité, la demande est traitée selon une procédure dédiée par les services de la préfecture de police, garantissant son examen rapide.** Les auditions conduites par la rapporteure, comme celles menées dans le cadre de la mission commune d'information sur les MNA, ont démontré l'efficacité de ce protocole. Plusieurs autres départements ont élaboré des protocoles similaires avec les préfectures. **La DGEF a également fait part de la possibilité d'anticipation permise par la généralisation du dispositif d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM),** adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

L'instruction du ministre de l'intérieur du 21 septembre 2020 sur l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance prévoit également de généraliser, au moment de l'octroi d'une autorisation de travail, un premier examen de la validité des demandes de séjour qui seront déposées à la majorité, afin d'éviter les ruptures de droits. **Ces initiatives vont dans le bon sens et permettront à droit constant de faciliter significativement l'accès au séjour des jeunes majeurs étrangers précédemment pris en charge par l'ASE.**

b) La reconnaissance de l'état civil établi par le pays d'origine : la nécessité d'un dialogue bilatéral

Plusieurs affaires récentes ont mis en avant les refus de titres de séjour fondés sur l'impossibilité de fournir des pièces d'état civil reconnues comme valables.

Selon les données transmises par la DGEF, seuls 6,5 % des dossiers soumis se soldent par un refus d'octroi d'un titre de séjour (395 dossiers en 2019). Si les motifs de refus comprennent quasi-systématiquement le défaut de validité des actes d'état civil, il s'agit rarement du seul motif et il n'est pas nécessairement prédominant.

¹ Rapport d'information de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-854-notice.html>

A néanmoins été signalé le cas des demandeurs d'origine guinéenne, dont la validité des actes d'état civil serait quasi-systématiquement contestée en référence à une note d'actualité de la direction centrale de la police de l'air et des frontières de décembre 2017 faisant état d'une « *fraude généralisée* » relative aux actes d'état civil et aux jugements supplétifs « *tenant lieu d'acte de naissance* » en Guinée. Cette remise en cause entraînerait de grandes difficultés pour les jeunes d'origine guinéenne pour prouver leur état civil. Si la rapporteure constate qu'une telle difficulté n'est pas imputable au jeune demandeur, **la solution réside fondamentalement dans une solution diplomatique et de coopération entre la France et la Guinée.**

B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ADMINISTRATION ET L'EXAMEN INDIVIDUALISÉ DES DEMANDES

Les administrations ont fait part à la rapporteure de la nécessité pour elles de préserver leur liberté d'appréciation. Outre les considérations liées à l'ordre public, **cet examen, au cas par cas, permet de prendre en compte la complexité des parcours, la volonté d'insertion et la nécessité de garantir la régularité des documents fournis pour l'accès au séjour en France.** Cette capacité d'appréciation porte notamment sur la réalité, la stabilité et l'intensité des liens familiaux dans le pays d'origine ; elle doit être préservée.

Par ailleurs, la marge d'appréciation laissée au préfet est le fondement de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour. Cette indispensable souplesse permet d'accorder un titre de séjour aux jeunes qui ne remplissent pas complètement les critères de droit commun mais dont la situation exceptionnelle justifie toutefois l'octroi d'un titre.

Les mobilisations récentes pour l'accès des MNA jeunes majeurs à des titres de séjour font état de biais, voire d'arbitraire, dans l'appréciation faite par les services de l'État. En tout état de cause, **ces biais doivent être relativisés et ne sauraient justifier que le législateur impose des règles limitant la capacité des préfets à se prononcer au cas par cas.** Les décisions prises sont, en effet, susceptibles de recours devant le juge administratif, qui exerce un contrôle vigilant sur le respect par l'administration notamment du principe d'égalité. **L'action des associations mais aussi des départements devant la justice est un frein puissant à tout refus injustifié.**

Pour l'ensemble de ces raisons il a paru à la commission nécessaire que le débat sur les conditions d'accès au titre de séjour des jeunes étrangers non accompagnés pris en charge par l'ASE se tienne en séance, mais **elle estime inadapté à la situation de ces jeunes de prévoir des mesures privant l'administration de son pouvoir d'appréciation sur chaque dossier.** Elle n'a donc pas adopté les dispositifs prévus par la proposition de loi.



EN SÉANCE

Le Sénat n'a pas adopté la proposition de loi lors de sa séance publique du mercredi 13 octobre 2021.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Jacqueline
Eustache-Brinio**

Rapporteure
Sénatrice
(Les Républicains)
du Val-d'Oise

Commission des lois constitutionnelles, de
législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-
475.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-475.html)