

AJDA 2019 p.1236

Le talent de l'étranger face au silence préfectoral : bienvenue en France ?

Emmanuel Aubin, Professeur de droit public à la faculté de droit et des sciences sociales de l'université de Poitiers

A l'heure où la France développe, de façon assez contradictoire, un programme d'accueil des étudiants étrangers baptisé « Bienvenue en France » parallèlement à la volonté d'attirer sur l'Hexagone des étrangers talentueux, l'affaire jugée en janvier dernier par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise illustre les difficultés auxquelles sont parfois confrontés les étrangers qui changent de statut une fois qu'ils sont entrés en France pour y poursuivre des études sanctionnées par un master (bac + 5) et prolonger leur parcours universitaire en exerçant une activité professionnelle leur procurant une rémunération écartant toute crainte de ressources insuffisantes. Il convient de préciser, d'emblée, que la carte de séjour au coeur de l'affaire (le titre de séjour portant la mention « passeport talent ») a été créée sous une autre forme par la loi du 24 juillet 2006 (CESEDA, art. L. 315-1 et s.), son régime juridique ayant été modifié ensuite par l'article 31 de la loi du 16 juin 2011 (H. Labayle, La loi relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité du 16 juin 2011 réformant le droit des étrangers. Le fruit de l'arbre empoisonné, RFDA 2011. 934 ). Cette carte de séjour était valable pour une durée dérogatoire de trois ans contrairement, à l'époque, aux autres cartes de séjour temporaires valables uniquement un an. Ce titre carte de séjour qui n'était pas encore le « passeport compétences et talents », créé en 2016, avait nourri un contentieux ayant amené le juge à rappeler que les autorités diplomatiques et consulaires - et non le préfet - étaient compétentes pour instruire la demande formée par l'étranger lorsque ce dernier résidait hors de France (CAA Paris, 24 mars 2011, n° 10PA03855, *Prefet de police c/ M^{lle} Imai*, AJDA 2011. 1398 ), la demande étant ensuite analysée par une commission nationale. Cette première carte de séjour temporaire portant la mention « talent » n'a pas réussi à atteindre les objectifs assignés puisque moins de 300 cartes seulement (286 en 2012 et 192 en 2016) étaient délivrées en moyenne, chaque année, aux étrangers talentueux (E. Aubin, *Droit des étrangers*, LexTenso, Gualino éditeur, 3^e éd., 2015, p. 279, n° 316), raison pour laquelle le législateur a décidé de porter sur les fonts baptismaux une nouvelle carte de séjour pluriannuelle qui a été demandée vainement par le requérant avant l'expiration de son titre de séjour « salarié ».

La carte de séjour portant la mention « passeport talent » a été créée par l'importante réforme du droit des étrangers résultant de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 qui voulait clairement que la France devienne « plus attrayante » (E. Aubin, La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ?, AJDA 2017. 677 ), les demandes ayant pu être formées à compter du 1^{er} novembre 2016, comme l'a rappelé récemment une cour administrative d'appel (CAA Nantes, 1^{er} févr. 2019, n° 18NT01699). Contrairement à sa devancière, la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent - salarié qualifié » s'inscrit dans une logique d'ouverture aux mobilités d'excellence qui commence à rencontrer un certain succès (en 2017, plus de 8 600 nouvelles cartes tous motifs de demande confondus avaient été délivrées dont 2 502 pour les étrangers de niveau master ayant la qualité de salarié), à défaut d'encombrer les prétoires, la consultation de la jurisprudence montrant que les contentieux sont relativement rares lorsque l'étranger forme une demande de carte de séjour « passeport talent » sur la base du 1^o de l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), c'est-à-dire, lorsqu'il a obtenu en France au moins un master et qu'il exerce une activité salariée bien rémunérée (pour un contentieux sur un autre motif de demande de cette même carte de séjour, CAA Bordeaux, 27 avr. 2018, n° 18BX00227). Ce constat est une raison supplémentaire de s'interroger sur les raisons ayant amené le préfet des Hauts-de-Seine à interrompre le

parcours en France d'un étranger compétent et talentueux qui, grâce au juge administratif qui n'a pas hésité à recourir à son pouvoir d'injonction, va pouvoir de nouveau valoriser dans l'Hexagone les compétences en ingénierie qu'il a acquises au sein d'un établissement d'enseignement supérieur.

I - L'itinéraire gâché d'un étudiant étranger talentueux

Dans l'affaire commentée, le préfet des Hauts-de-Seine a refusé implicitement de délivrer à un ressortissant marocain un titre séjour portant la mention « passeport talent - salarié qualifié » et a assorti ce refus d'une obligation de quitter le territoire dans les trente jours en fixant le pays de destination. Il convient de préciser que l'épouse du requérant était déjà bénéficiaire d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent - salariée qualifiée », ce qui ouvrait logiquement droit à la délivrance d'une carte de séjour portant la mention « passeport talent » (famille) prévue par l'article L. 313-21 du CESEDA. Toutefois, le tribunal n'a pas eu besoin d'analyser ce moyen car la décision de refus de l'autorité préfectorale était bâtie sur du sable et ne pouvait sérieusement résister à une analyse juridique même approximative de la situation personnelle du requérant à l'aune des exigences légales requises pour se voir délivrer la carte pluriannuelle « passeport talent - salarié qualifié ».

Au regard du dossier de l'étranger demandeur, on peut aisément comprendre - tout en se montrant critique à l'égard de la posture adoptée par l'autorité administrative - que la préfecture ait opté pour un refus « silencieux » car il était difficile - sauf à considérer que le droit n'est pas assez humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite, pour s'inspirer de la belle phrase de Carbonnier - de motiver explicitement la décision de refus. Quelles sont, en effet, les conditions légalement exigées pour se voir délivrer un titre de séjour portant la mention « passeport talent - salarié qualifié » ?

Selon l'article L. 313-20 1° du CESEDA, cette carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de quatre ans est délivrée à « l'étranger qui [...] exerce une activité professionnelle salariée et a obtenu dans un établissement d'enseignement supérieur » un diplôme équivalent au grade de master, laquelle activité n'est pas subordonnée à la délivrance de l'autorisation de travail prévue à l'article L. 5221-2 du code du travail.

Le pouvoir réglementaire a affiné les conditions en précisant que l'étranger demandeur doit avoir obtenu l'équivalent d'un master délivré par un établissement d'enseignement supérieur habilité au niveau national et doit présenter un contrat de travail d'une durée supérieure à trois mois avec un employeur établi en France tout en justifiant d'une rémunération annuelle brute au moins égale à deux fois le SMIC (soit un montant annuel au moins égal à 36 509,20 € en 2019). Si l'étranger demandeur réside à l'étranger, la demande doit être formée auprès des autorités consulaires françaises et à l'arrivée en France, l'étranger se voit remettre sa carte par la préfecture de son domicile sur présentation de son visa. S'il réside déjà sur le territoire français, comme c'était le cas dans l'affaire en cause, l'étranger forme sa demande auprès des autorités préfectorales et doit régler la somme de 269 €.

Pour la préfecture des Hauts-de-Seine, dont on ne connaît pas - et pour cause - la motivation dans le traitement du dossier du requérant puisqu'elle a décidé de ne pas l'instruire semble-t-il, le requérant n'entrant pas dans les cas d'éligibilité puisqu'elle a opposé un refus implicite assorti mécaniquement d'une obligation de quitter le territoire français. On ne peut que se désespérer, au regard du contenu des pièces du dossier rappelé par le tribunal de Cergy-Pontoise, d'une telle décision non dépourvue de conséquences dans l'immédiat pour le demandeur. Au lieu de rendre possible le maintien sur le territoire d'un étudiant ayant obtenu un diplôme exigeant d'ingénieur - et qui avait déjà fait ses preuves en exerçant pendant un an la fonction d'ingénieur -, l'arrêté préfectoral vient, effectivement, signifier à l'étranger demandeur qu'il n'est plus le bienvenu en France, cette erreur grossière dans l'appréciation de la situation du requérant ayant fort logiquement fait l'objet d'une censure assortie d'une injonction de délivrer la carte de séjour concernée.

II - L'injonction bienvenue de délivrer le titre de séjour « passeport talent - salarié qualifié »

L'abbé Dinouart avait écrit en 1771 un remarquable petit traité sur l'*Art de se taire* en affirmant notamment « qu'en général, on risque moins à se taire qu'à parler ». Le dossier de l'étranger demandeur méritait-il le silence que l'autorité administrative lui a opposé ? Que révèle le parcours universitaire et professionnel de l'étranger ponctué par la proposition d'un emploi qualifié et bien rémunéré qui justifierait le refus de délivrance de la carte de séjour « passeport talent » ?

Le demandeur était entré en France, en mars 2015, avec un visa portant la mention « étudiant » qui lui a permis de poursuivre des études et d'obtenir, un an plus tard, un master spécialisé en « management de la qualité, de la sécurité et de l'environnement ». L'arrivée régulière sur le territoire français en raison de la délivrance d'un visa écarte d'emblée un motif légal de refus de délivrance de la carte de séjour que l'on sait (CAA Nancy, 22 mars 2018, n° 17NC012131 ; CAA Nancy, 18 oct. 2018, n° 18NC00339), ce motif étant nécessaire et suffisant pour justifier une telle mesure de même que l'absence de production par l'étranger demandeur d'un titre de séjour en cours de validité au jour du dépôt de sa demande (CAA Lyon, 4 déc. 2018, n° 18LY00860).

Entré régulièrement sur le territoire, le requérant a obtenu son master et a ensuite bénéficié d'un titre de séjour portant la mention « salarié » en qualité d'ingénieur conception et dessin, ce titre de séjour étant valable pour un an du 2 août 2017 au 1^{er} août 2018. Avant cette date, le requérant a souhaité changer de statut en formant, le 8 janvier 2018, une demande de carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent - salarié qualifié ». Cette demande s'est étrangement heurtée au silence de l'autorité administrative qui a peut-être estimé que le changement de statut ne s'inscrivait pas dans une démarche professionnelle justifiant la présence sur le territoire pendant quatre ans. Encore aurait-il fallu que l'autorité préfectorale motive sa décision pour que le requérant puisse comprendre les raisons de fait et de droit l'ayant amenée à refuser la délivrance du titre de séjour que l'on sait. La carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » innove par rapport aux autres cartes pluriannuelles sur deux points. D'une part, elle est délivrée dès la première admission au séjour de l'étranger (tel n'était pas le cas du demandeur en l'espèce qui était présent depuis trois ans déjà en France) et, d'autre part, sa durée est de quatre ans.

Obligé de raisonner à la place de l'administration, le tribunal censure logiquement la décision pour deux raisons. D'une part, le ressortissant de pays tiers concerné a bien obtenu un master délivré par l'école d'ingénieurs du Cesi (l'ei-cesi à l'époque qui depuis a fusionné avec l'exia-cesi pour former le Cesi). Cette école d'ingénieurs qui offre une formation complète avec douze masters spécialisés est habilitée depuis 1978 par la commission des titres d'ingénieurs et délivre bien une certification enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles comme le veut la lettre de l'article L. 313-20 1^o du CESEDA. En outre, l'article D. 313-46-1 du même code dispose que la « liste mentionnée au 1^o de l'article L. 313-20 comprend les diplômes de niveau I labellisés par la Conférence des grandes écoles ». D'autre part, le requérant a décroché un emploi d'ingénieur en concluant un contrat de travail de plus de trois mois (un CDI lui a été proposé par une entreprise de transport terrestre et aérien établie en France) faisant l'objet, de surcroît, d'une rémunération (36 000 € bruts sans compter les primes) supérieure au double du SMIC comme l'exige l'article R. 313-45 du CESEDA (le montant du SMIC était en 2018 de 17 982 €), le juge contrôlant strictement le respect de cette condition de ressources (CAA Marseille, 16 oct. 2018, n° 17MA04742). Le constat de cette situation objectivée par le juge ne pouvait qu'amener ce dernier à répondre favorablement aux conclusions à fin d'injonction en ordonnant au préfet des Hauts-de-Seine ou au préfet compétent - en raison de la nouvelle adresse du requérant - de délivrer à l'étranger ingénieur, sous réserve de l'absence de changement substantiel dans sa situation de droit ou de fait, la carte de séjour pluriannuelle « passeport talent » dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement en espérant que, d'ici là, l'employeur aura maintenu sa proposition de CDI, la réserve figurant dans le jugement rappelant la plausibilité de la disparition de cette condition de délivrance. Si tel devait être le cas, on saura, alors, que le silence de l'administration aura eu pour effet de briser le beau projet d'un étranger talentueux.

Mots clés :

ETRANGER * Entrée et séjour des étrangers * Titre de séjour * Carte de séjour « Passeport talent - salarié qualifié »

Copyright 2020 - Dalloz – Tous droits réservés