



HAL
open science

Intégration et régularisation des étrangers

Jules Lepoutre

► **To cite this version:**

Jules Lepoutre. Intégration et régularisation des étrangers. Actualité juridique Droit administratif, 2024, 12, pp.658. halshs-04526530

HAL Id: halshs-04526530

<https://shs.hal.science/halshs-04526530v1>

Submitted on 12 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

« Intégration et régularisation des étrangers :
durcissement réel et progrès incertains »

Jules Lepoutre, professeur de droit public

Université Côte d'Azur, LADIE

Résumé : La loi du 26 janvier 2024 voulait contrôler l'immigration mais aussi encourager l'intégration. Il n'est pas certain que ce second objectif soit atteint. La loi exige davantage des étrangers, notamment en termes de maîtrise de la langue française, et induit le risque, en cas d'échec aux évaluations, de perdre purement et simplement le droit au séjour. Quant aux mesures de régularisation qu'elle prévoit, restant à la main de l'administration, elles apportent peu en comparaison de la circulaire Valls.

Note de l'auteur : Cette recherche a été financée en partie par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) au titre du projet DEMIG ANR-23-CE53-0006-01.

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration est un texte passablement mal écrit, fruit de discussions douloureuses et de compromis incertains. L'impressionnante censure du Conseil constitutionnel laisse demeurer un texte dont les effets sont tout sauf anecdotiques. En ce qui concerne le titre deux de la loi, objet du présent commentaire, intitulé « assurer une meilleure intégration des étrangers par le travail et la langue », le législateur continue de durcir les conditions de séjour des étrangers en France, dans la droite ligne des lois adoptées à un rythme soutenu depuis au moins deux décennies.

L'intégration des étrangers n'est toutefois pas, par principe, inscrit dans une dynamique d'exclusion. Au contraire même. L'intégration au sens premier du terme suit un objectif de participation et d'inclusion d'un individu au sein d'une communauté donnée. À la différence de l'assimilation, dit-on parfois, elle ne renvoie pas nécessairement à un phénomène d'acculturation qui exige de l'étranger qu'il renonce à sa culture d'origine pour se fondre dans le milieu qui l'accueille. Le terme n'est toutefois pas anodin puisque son usage même indique que l'étranger n'est pas « intégré » dès son arrivée. L'intégration renvoie à un processus et donc à un chemin que doit parcourir l'immigré pour assurer les conditions de sa participation à la société qui l'accueille. L'idée même d'intégration manifeste alors une distance entre l'étranger et la communauté nationale, et une politique publique visant à la résorber¹.

La présente loi, et son titre deux en particulier, s'inscrit dans cette logique. L'exposé des motifs indique bien en effet qu'il s'agit de « renforcer les exigences d'une intégration réussie par la langue, par le respect de nos valeurs et par le travail ». Les nouvelles dispositions organisent ainsi, d'une part, le rehaussement des connaissances attendues vis-à-vis des valeurs républicaines, de la culture et de la langue française et, d'autre part, valorisent la participation des étrangers dans des métiers « en tension » (où l'offre d'emploi est plus importante que l'offre de main d'œuvre) en créant une nouvelle voie de régularisation. Mais la dynamique est paradoxale. En cherchant à mieux s'assurer de l'intégration des étrangers, le législateur renforce

¹ Voy. not. Christophe Bertossi, « La République “modèle” et ses discours modélisants : l'intégration performative à la française », *Migrations Société*, 2009, vol. 122, n° 2, pp. 39-76.

des contraintes qui *in fine* peuvent agir comme des facteurs d'exclusion pour celles et ceux qui ne parviendront pas à se hisser à la hauteur des nouvelles exigences. L'objectif de cette contribution est ainsi d'observer les évolutions les plus marquantes produites par cette loi (et spécialement son titre deux) dans le champ de l'intégration. Il s'agira en particulier de mesurer la dialectique entre recherche objective d'une plus grande intégration et production mécanique d'une dynamique d'exclusion.

Plusieurs dispositifs de la loi laissent en effet craindre que des étrangers jusqu'alors en séjour régulier puissent perdre cette qualité à court ou moyen terme par l'effet de la nouvelle loi. Le chapitre premier renforce les exigences liées au contrat d'intégration républicaine, via une plus grande connaissance des valeurs de la République, et à la maîtrise de la langue, via un rehaussement des niveaux linguistiques attendus (I). Le chapitre second étend quant à lui les dispositifs d'admission exceptionnelle au séjour via un nouveau mécanisme expérimental (pour trois années) de régularisation des travailleurs en séjour irrégulier dans les métiers en tension. Reconnaissance d'une forme d'intégration par le travail, on peine toutefois à mesurer l'avancée réelle que ce dispositif produit au regard des mécanismes déjà existants, et notamment la fameuse circulaire « Valls » du 28 novembre 2012 (II).

I. Le durcissement des exigences d'intégration

La France s'inscrit depuis les années 2000 dans un « tournant civique » (*civic turn*)², reposant principalement sur un mécanisme présenté comme contractuel où l'étranger s'engage à se former, à connaître et à respecter un certain nombre de valeurs, notamment via l'acquisition de la langue. La loi du 26 janvier 2024 étend le champ des attendus à l'égard des étrangers (A) et renforce la contrainte (B).

A. Le renforcement matériel des exigences

En vertu de l'article L. 413-2 du Ceseda, l'étranger est par principe soumis à un parcours personnalisé d'intégration républicaine qui a pour objectifs « la compréhension par l'étranger primo-arrivant des valeurs et principes de la République, l'apprentissage de la langue française, l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie », une formule issue de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Ce parcours prend la forme de la conclusion d'un « contrat » (d'intégration républicaine) entre l'étranger et l'État, sous l'égide de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui comprend notamment une formation linguistique et civique gratuite, et une orientation sociale et professionnelle. Les exigences relatives à ce contrat (1), tout comme le niveau de langue attendu pour obtenir une carte de résident, une carte de séjour pluriannuelle ou même la naturalisation (2), ont quasiment toutes été relevées par la loi du 26 janvier 2024, dont les dispositions entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

1. D'abord, en ce qui concerne le contrat d'intégration républicaine, il est désormais indiqué à l'article L 413-2 que « l'étranger s'engage également à assurer à son enfant une éducation respectueuse des valeurs et des principes de la République et à l'accompagner dans sa démarche d'intégration à travers notamment l'acquisition de la langue française ». L'étranger ne s'engage donc pas simplement à suivre une démarche d'intégration, il doit en plus s'en faire le vecteur

² Myriam Hachimi-Alaoui et Janie Pélabay, « Contrats d'intégration et "valeurs de la République" : un "tournant civique" à la française ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, vol. 36, n° 4, p. 13-33.

auprès de ses enfants. Rien de trop surprenant : on imagine mal les parents chercher autre chose que la bonne intégration sociale de leurs enfants. Par la scolarisation obligatoire des enfants, ce sont d'ailleurs souvent ces derniers qui participent à l'intégration de leurs parents. Mais cette inscription dans la loi marque tout de même une certaine suspicion à l'endroit de l'étranger, dont on pressent à la lecture de cet article que le législateur le perçoit potentiellement comme réticent à l'idée de participer à la transmission des valeurs républicaines ou de la langue française.

Ensuite, l'article L. 413-3, 1° du Ceseda qui fixe le contenu de la formation civique du contrat d'intégration républicaine se voit adjoindre de nouveaux éléments. Le contenu initial recouvrait une formation « relative aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française ». La loi du 26 janvier 2024 ajoute « l'histoire et la culture » de la société française à cette liste. Ces exigences de formation, qui feront d'ailleurs l'objet d'une évaluation par examen (voy. *infra*), rappellent largement les prévisions de l'article 21-24 du code civil relatif à l'exigence d'assimilation en matière de naturalisation, la législation sur la nationalité prévoyant « une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises [...] et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République ». Les hautes exigences de la naturalisation, qui tiennent de l'assimilation et non de l'intégration, gagnent ainsi progressivement le droit des étrangers.

2. En matière de langue, les exigences pour accéder à la carte de résident et la carte de séjour pluriannuelle sont désormais fixées par la loi et partiellement réhaussées. L'article L. 413-7 du Ceseda relatif à la carte de résident cesse d'abord de renvoyer « à un niveau défini par décret en Conseil d'État » et prévoit désormais directement que l'étranger doit posséder une connaissance de la langue française « de nature à lui permettre au moins de comprendre des conversations suffisamment claires, de produire un discours simple et cohérent sur des sujets courants et d'exposer succinctement une idée ». Un tel niveau correspond matériellement au seuil A2 du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe (recommandation CM/ Rec (2008) 7 du 2 juillet 2008) dont il reproduit les formules, c'est-à-dire le deuxième niveau sur six (« utilisateur élémentaire »). Ce seuil était déjà celui défini au plan réglementaire (art. R. 413-15, 2° du Ceseda).

L'article L. 433-4 du Ceseda relatif à la carte de séjour pluriannuelle crée ensuite une exigence nouvelle en matière linguistique dans un 3° indiquant que l'étranger doit justifier d'« une connaissance de la langue française lui permettant au moins de comprendre des expressions fréquemment utilisées dans le langage courant, de communiquer lors de tâches habituelles et d'évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats ». Ce niveau correspond matériellement, à nouveau, au seuil A2 du cadre européen. Il s'agit d'un rehaussement des exigences : jusqu'alors, l'accès à la carte de séjour pluriannuelle était subordonné au « sérieux » et à l'« assiduité » de la participation aux formations du contrat d'intégration républicaine, dont le niveau en langue était fixé au seuil A1, premier niveau sur six du cadre européen (arrêté du 30 décembre 2021 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France). Cette évolution devrait donc compliquer l'accès à la carte de séjour pluriannuelle³.

³ Le 4° nouveau de l'article L. 433-4 prévoit toutefois que l'étranger doit avoir « bénéficié des conditions nécessaires à l'apprentissage de la langue française par l'accès à des cours gratuits dans son département de

De la même manière, hors du champ du droit des étrangers, le Parlement a enfin souhaité réhausser dans la loi, au sein de l'article 21-24 du code civil, le niveau de langue attendu pour déposer une demande de naturalisation. L'étranger devra justifier d'un niveau lui permettant de « comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, de communiquer avec spontanéité, de s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande variété de sujets ». Ces formules correspondent ici à un niveau B2 du cadre européen, c'est-à-dire le quatrième niveau sur six (« utilisateur indépendant »). Ici, le seuil est relevé par rapport aux précédentes exigences réglementaires qui prévoyaient un niveau B1 du cadre européen, c'est-à-dire le troisième niveau sur six (art. 37 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française). Il y a tout lieu de croire qu'une baisse sensible des acquisitions de la nationalité par naturalisation devrait intervenir à la suite de l'entrée en vigueur de cette disposition (dans un contexte de baisse déjà marqué).

On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ces dernières dispositions législatives, fruit de la discussion parlementaire, pour fixer les niveaux de langue attendus. Le droit des étrangers, lorsqu'il n'est pas médiatisé par les libertés fondamentales, les questions processuelles ou les questions fiscales, demeure sans doute un droit de police administrative⁴. Quant au droit de la nationalité, la compétence du législateur ne s'étend pas non plus à ce niveau de détail, même si l'article 34 de la Constitution indique bien qu'il revient à la loi de fixer les « règles » en matière de nationalité. Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, indiquait d'ailleurs que « la désignation [du] niveau [de langue] relève du pouvoir réglementaire »⁵ ; le gouvernement pourrait certainement demander le déclassement de ces dispositions techniques en vertu de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution.

B. Le renforcement procédural de la contrainte

Le renforcement matériel des exigences civiques, culturelles et linguistiques se traduit par une contrainte renforcée sur le plan procédural. Pour s'assurer que ces nouvelles dispositions produisent des effets concrets sur les étrangers, le législateur via cette nouvelle loi impose des évaluations (1) et une nécessité, à moyen terme, d'atteindre les standards nouvellement fixés pour conserver un séjour régulier en France – au prix toutefois de nombreuses exceptions (2).

1. D'abord, la formation civique précitée du contrat d'intégration républicaine prévue à l'article L. 413-3, 1° du Céseda fait désormais l'objet d'une évaluation. Le 4° du même article indique en effet que « [l]a formation civique mentionnée au 1° donne lieu à un examen ». Il reviendra à un décret (non encore publié) de fixer les conditions et l'évaluation de cet examen. Cette évaluation rappelle par bien des aspects, comme déjà mentionné, l'entretien d'assimilation prévu en matière de naturalisation par l'article 21-24 du code civil. L'étranger candidat à la naturalisation s'entretient en effet avec un agent de préfecture qui établit un compte-rendu relatif à « l'assimilation du demandeur à la communauté française » (art. 41 du décret de 1993 préc.). En 2012, à la fin de la présidence de Nicolas Sarkozy, il avait été envisagé que cette évaluation prenne la forme d'un questionnaire à choix multiples, dont la réussite conditionnerait l'évaluation favorable de l'assimilation. Il ne fut jamais mis en place et la circulaire du 16 octobre 2012 relative à la procédure d'accès à la nationalité française prévoit plutôt « des

résidence » – l'impossibilité matérielle d'accéder à ces cours justifierait peut-être qu'il soit fait exception à cette exigence renforcée de maîtrise de la langue.

⁴ Voy. Vincent Tchen, *Droit des étrangers*, LexisNexis, 2022, 2^{ème} éd., pp. 198-200.

⁵ CE, avis, 26 janvier 2023, n° 406543, Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, § 12.

questions qui devront s'intégrer dans le cours naturel de la conversation » afin d'éviter « le caractère artificiel d'un questionnaire » et la crainte pour l'étranger « d'être jugé sur un niveau de culture ». Surtout, toujours en matière de naturalisation et selon cette circulaire, « [e]n aucun cas la décision de rejet ou d'ajournement ne peut être motivée par le constat qu'il n'aura pas été répondu de façon exacte à une ou à plusieurs des questions ». En mettant en place dans le cadre du contrat d'intégration républicaine une évaluation par voie d'examen, le dispositif d'intégration civique des étrangers devient plus exigeant sur un plan quasi scolaire que celui des aspirants à la nationalité française.

Cette évaluation de la formation civique de l'étranger devient en outre cardinale puisqu'elle conditionne, en vertu de cette nouvelle loi du 26 janvier 2024, l'accès à la carte de résident et à la carte de séjour pluriannuelle. L'accès à la carte de résident prévue à l'article L. 413-7 du Ceseda est ainsi soumis au « résultat obtenu à l'examen mentionné au sixième alinéa de l'article L. 413-3, qui doit être supérieur à un seuil fixé par décret », tandis que l'accès à la carte de séjour pluriannuelle prévue à l'article L. 433-4 du Ceseda est ouvert à l'étranger qui « a obtenu un résultat à l'examen mentionné au sixième alinéa de l'article L. 413-3 supérieur ou égal à un seuil fixé par décret ». Le décret relatif à cet examen n'ayant pas encore été publié, il est encore difficile de se faire une idée du degré d'exigence, et des attendus possiblement différents selon le type de carte (l'exigence pourrait être plus forte concernant l'accès à la carte de résident par exemple). Il n'en demeure pas moins que l'obtention de ces cartes, outre d'ailleurs le renforcement du niveau de langue en ce qui concerne la carte de séjour pluriannuelle, pourrait être assez largement complexifié.

2. Pour s'assurer que, à moyen terme, les étrangers seront soumis par principe à ces exigences renforcées sur les plans civiques, culturelles et linguistiques, le législateur a créé un nouvel article L. 433-1-1 du Ceseda prévoyant qu'« il ne peut être procédé à plus de trois renouvellements consécutifs d'une carte de séjour temporaire portant une mention identique ». La formule est pour le moins alambiquée, mais ses conséquences sont particulièrement importantes. Cette disposition concerne l'étranger qui s'est vu délivrer une première carte de séjour temporaire pour une durée d'un an, renouvelée trois fois, donc pour trois années supplémentaires, avec une mention identique. Cet étranger qui se trouve donc sur le territoire depuis au moins quatre années ne peut plus demander un quatrième renouvellement de sa carte pour le même motif. Il se trouve face à trois options : la première, solliciter et obtenir une carte de séjour temporaire pour un motif différent, et ainsi « recharger » temporairement son droit au renouvellement (d'un motif vie privée et familiale vers un motif salarié par exemple) ; la deuxième, solliciter et obtenir une carte de séjour pluriannuelle ; la troisième, solliciter et obtenir une carte de résident. Hors de ces trois options, l'étranger perdra sa carte de séjour faute de pouvoir la renouveler, et basculera ainsi dans un séjour irrégulier. Concrètement, cela signifie que l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle ou de la carte de résident forme l'horizon indépassable de tout étranger en séjour régulier en France.

Par l'effet de ce nouvel article L. 433-1-1 du Ceseda, l'étranger ne pourra plus se maintenir en France par l'effet des renouvellements successifs de sa carte de séjour temporaire d'un an pour des motifs identiques. Le renouvellement de la carte de séjour temporaire, en vertu de l'article L. 433-1 du Ceseda, est « subordonné à la preuve par le ressortissant étranger qu'il continue de remplir les conditions requises pour la délivrance de cette carte ». Entre 2006 et 2016, le premier renouvellement de la carte de séjour temporaire par l'autorité administrative pouvait tenir compte « du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration » (ancien art. L. 311-9 du Ceseda). Cette condition avait été abrogée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et seul l'accès – optionnel – à la carte de résident et à la carte de séjour pluriannuelle avait été

soumis au respect de ce qui était devenu le « contrat d'intégration républicaine ». Désormais, l'accès à ces cartes n'est plus *optionnel* mais bien *obligatoire* après trois renouvellements identiques de la carte de séjour temporaire. Cette réforme pourrait bien conduire de nombreux étrangers ne remplissant pas les conditions de langue (A2), d'intégration civique (par examen) ou de ressources (en ce qui concerne la carte de résident) à sortir de la régularité du séjour après quatre années sur le sol français. Le renforcement des exigences d'intégration peut ainsi devenir un puissant facteur d'exclusion.

Mais tous les titres ne sont pas concernés. L'article L. 433-1-1 nouveau du Ceseda « n'est pas applicable aux étrangers dispensés de la signature d'un contrat d'intégration républicaine mentionnés à l'article L. 413-5 ». L'exception est de taille. Tous les étrangers possédant un titre de séjour non soumis à l'exigence de conclusion d'un contrat d'intégration républicaine pourront donc voir leurs demandes de renouvellement de carte de séjour temporaire être examinées par l'autorité publique sans limitation. Quels sont dès lors les étrangers réellement concernés par cette limitation des renouvellements ? L'article L. 413-5 du Ceseda fixe une longue liste d'étrangers en séjour régulier non concernés par le contrat, comme les étudiants, les étrangers sous « passeport talent », les travailleurs détachés, les étrangers nés en France, les étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale, etc. Sont dès lors principalement concernés, parce que non compris dans les exceptions de l'article L. 413-5, les étrangers titulaires d'une carte de séjour mention vie privée et familiale et les étrangers titulaires d'une carte de séjour pour motif économique sans spécificité particulière (hors du passeport talent⁶, du détachement, etc.). Au total, ce sont donc l'immigration de travail peu qualifiée et l'immigration familiale qui sont particulièrement visées par ces exigences relevées d'intégration civique, culturelle et linguistique, via l'obligation d'obtenir à moyen terme une carte de séjour pluriannuelle ou une carte de résident. Le durcissement de la législation est donc à géométrie variable. Ce potentiel effet d'exclusion est paradoxal alors même que le projet de loi se fixait comme objectif de faciliter la régularisation.

II. La création d'un nouveau mécanisme de régularisation

La loi du 26 janvier 2024 crée un nouvel article L. 435-4 du Ceseda au sein du chapitre relatif à l'admission exceptionnelle au séjour, concernant les étrangers en séjour irrégulier qui exercent une activité professionnelle dans un secteur « caractérisé par des difficultés de recrutement ». Les conditions de ce mécanisme sont nombreuses et techniques, alors même qu'elles ne pourront pas être opposées à l'administration par l'étranger qui souhaite s'en prévaloir (A). L'intérêt d'un tel mécanisme demeure très limité au regard des dispositifs déjà existants (B).

A. L'admission exceptionnelle au séjour dans les métiers en tension

Ce nouveau dispositif repose sur la fameuse liste des « métiers en tension ». Cette catégorie propre au droit des étrangers est en réalité une exception. Par principe, un étranger qui sollicite une autorisation de travail se voit opposer la « situation du marché de l'emploi », selon l'article L. 414-13 du Ceseda : l'autorité préfectorale demande la preuve à l'employeur qu'il n'est pas en mesure de pourvoir son emploi par le recrutement d'un employé français ou étranger déjà autorisé à travailler – concrètement par l'absence de réponse satisfaisante après trois semaines

⁶ La présente loi (art. 30 et 31) substitue d'ailleurs la mention « passeport talent » à celle plus simple de « talent », tout en créant de nouvelles mentions « talent – salarié qualifié », « talent – porteur de projet » ou encore « talent-profession médicale et de la pharmacie ».

de publicité via un service public de l'emploi (art. R. 5221-20, 1^o, b) du code du travail). Par exception à ce principe, toujours selon l'article L. 414-13, la situation de l'emploi n'est pas opposable « lorsque la demande de l'étranger concerne un métier et une zone géographique caractérisée par des difficultés de recrutement ». Dans ce dernier cas, l'autorisation de travail est délivrée sans appréciation individuelle de l'emploi considéré, les caractéristiques du marché du travail permettant de se passer de cette évaluation (la demande de main d'œuvre dépassant l'offre).

L'arrêté du 1^{er} avril 2021 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse prévoyait ainsi, en dernier lieu, une liste d'une trentaine de métiers par région, souvent redondante (en Île-de-France par exemple : bouchers, infirmiers, régisseurs, technicien des assurances, etc.). C'est sur la base de cette liste, actualisée le 1^{er} mars dernier, que fonctionne ce nouveau dispositif d'admission exceptionnelle au séjour.

Selon ce nouvel article L. 435-4 du Ceseda, l'étranger qui travaille dans un de ces métiers en tension peut se voir délivrer « une carte de séjour temporaire portant la mention “travailleur temporaire” ou “salarié” d'une durée d'un an ». L'étranger est alors dispensé par exception de toute condition de production de visa (art. L. 412-1 du Ceseda), ce qui caractérise les dispositifs de régularisation. Très probablement, et en l'absence à ce stade de précisions réglementaires, la carte de séjour « salariée » sera délivrée à l'étranger produisant un contrat de travail à durée indéterminée, tandis que la carte « travailleur temporaire » sera délivrée à l'étranger produisant un contrat à durée déterminée. L'étranger doit par ailleurs satisfaire une triple condition : il doit d'abord avoir travaillé 12 mois, consécutif ou non, sur les 24 derniers mois, dans un métier en tension et séjourner en France depuis au moins trois ans ; il doit ensuite présenter un contrat de travail ou une promesse d'embauche correspondant au métier en tension ; il doit enfin satisfaire une condition générale d'intégration, liée à son insertion sociale et familiale et au respect de l'ordre public.

La satisfaction de ces conditions ne donne aucun droit. Contrairement au projet initial du gouvernement, la régularisation n'interviendra pas de plein droit. Dès l'entame, le nouvel article L. 435-4 du Ceseda indique bien que le dispositif intervient « [à] titre exceptionnel, et sans que les conditions définies au présent article soient opposables à l'autorité administrative ». Autrement dit, l'autorité publique prendra sa décision en vertu d'un pouvoir discrétionnaire où, manifestement, le seul fait de remplir les conditions fixées par la loi ne suffira pas à garantir l'obtention d'une carte de séjour temporaire.

Ce pouvoir discrétionnaire est au surplus renforcé par l'étonnante mention que ces conditions ne sont pas « opposables à l'autorité administrative ». La formule n'est pas sans rappeler la jurisprudence *Ortiz* du Conseil d'État (CE, 4 févr. 2015, n^o 383267, *Ministre de l'Intérieur c/ M. Cortes, Lebon* p. 17, concl. B. Bourgeois-Machureau ; *AJDA* 2015. 191 ; *ibid.* 443, chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe ; *D.* 2016. 336, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *RFDA* 2015. 471, concl. B. Bourgeois-Machureau ; *Dr. adm.* 2015, comm. 38, note G. Eveillard.) concernant les « mesures de faveur » que l'administration peut prendre au profit des administrés, sans qu'il n'en résulte aucun « droit », et en particulier sans que les administrés ne puissent se « prévaloir » des éventuelles « orientations » émises par le pouvoir réglementaires à l'occasion d'un recours devant le juge. En vertu de cette jurisprudence, la fameuse circulaire Valls (préc.) prévoyant les critères de l'admission exceptionnelle au séjour en application de l'article L. 435-1 du Ceseda (régularisation pour

considérations humanitaires ou motifs exceptionnels) ne pouvait être opposée à l'autorité préfectorale par l'étranger devant le juge administratif.

D'une manière presque similaire, le législateur cherche ici à ce que les critères édictés par le nouvel article L. 435-4 du Ceseda ne puissent pas davantage fonder un « droit » à la régularisation. La formule de la non « opposabilité » est toutefois malheureuse. Si le législateur édicte des critères, c'est bien pour que l'administration les mette en œuvre, sous le contrôle du juge administratif dont la charge est de veiller à la bonne application des lois. La mention dans la loi que l'étranger « *peut* se voir délivrer une carte de séjour temporaire » suffit à marquer le pouvoir discrétionnaire de l'administration et à inviter le juge à restreindre son contrôle. Que la loi édicte des critères sans chercher à les rendre opposables fait d'elle une banale circulaire. Cela confirme le sentiment déjà évoqué que le législateur n'est pas ici à sa place au regard des prérogatives qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

B. L'intérêt douteux de ce nouveau mécanisme

Ce nouveau dispositif souhaité par le gouvernement devait constituer la branche progressiste de la loi. Ses conditions de fonctionnement permettent toutefois de douter de son intérêt réel, notamment lorsque l'on compare ce dispositif avec l'admission exceptionnelle au séjour de l'article L. 435-1 du Ceseda, mise en œuvre par la circulaire Valls précitée. Cette régularisation pour motifs exceptionnels permettait en effet déjà d'admettre au séjour des travailleurs irréguliers. Sans aucune restriction à des métiers particuliers, et sans opposabilité de la situation de l'emploi, l'individu étranger pouvait obtenir une régularisation à la condition de posséder un contrat de travail ou une promesse d'embauche, une durée de séjour de cinq années en France, et une antériorité d'emploi de huit mois consécutifs ou non sur les 24 derniers mois ou de 30 mois consécutifs ou non sur les cinq dernières années. La comparaison via le tableau placé en annexe montre le peu d'intérêt du nouveau dispositif d'admission exceptionnelle au séjour dont la seule différence notable est de pouvoir être actionné dès trois années de séjour en France, au lieu de cinq dans le cadre de la circulaire Valls (qui prévoyait toutefois la possibilité, « exceptionnellement », d'un séjour plus court).

Le gouvernement défendait surtout que son nouveau dispositif, à la différence de la circulaire Valls, « [n']induir[ait] [pas] un déséquilibre entre l'employeur, dont l'action positive est requise pour initier la procédure de régularisation, et le salarié étranger, plaçant ce dernier dans la dépendance de l'employeur y compris au regard du séjour » (exposé des motifs). En effet, la régularisation de l'étranger dans le cadre de la circulaire Valls implique la production d'un formulaire signé par l'employeur, mais aussi la preuve de l'antériorité d'emploi, sous la forme de bulletins de salaire ou de preuves de virements corroborés par une attestation. Sans le soutien de l'employeur, l'admission exceptionnelle au séjour mise en œuvre par la circulaire Valls n'est guère envisageable. Elle ne l'est toutefois pas davantage par l'effet de ce nouvel article L. 435-4 du Ceseda. La circulaire du 5 février 2024 relative à l'admission au séjour des ressortissants étrangers justifiant d'une expérience professionnelle salariée dans des métiers en tension mentionne, comme la circulaire Valls avant elle, que « [l]es bulletins de salaire constituent une preuve certaine d'activité salariée » dont l'antériorité sera contrôlée et qu'en plus l'étranger doit « justifier occuper [...] un emploi dans un métier en tension par tout moyen, dont le contrat de travail » (pp. 4-5). On voit mal dès lors comment un étranger en séjour irrégulier pourra engager les démarches de régularisation prévues par ce nouvel article, précisé par la circulaire du 5 février, sans avoir le soutien d'un employeur lui fournissant fiches de paye (anciennes) et contrat de travail (futur). La dépendance entre le salarié et son employeur n'est certainement

pas rompue par l'article L. 435-4 du Ceseda. Il est d'ailleurs illusoire d'imaginer une régularisation par le travail qui se passerait du soutien d'un employeur.

Difficile de voir comment ce nouveau dispositif expérimental pourra concrètement améliorer la situation des travailleurs en séjour irrégulier. Le progrès est quasiment inexistant au regard des dispositifs déjà en vigueur. L'ensemble achève de convaincre que la loi du 26 janvier 2024 ne concrétise aucun compromis et s'inscrit plutôt dans la dynamique générale de durcissement des conditions de séjour des étrangers en France.

Annexe : synthèse des admissions exceptionnelles au séjour fondées sur l'exercice d'un emploi

	Métiers concernés	Durée de présence en France	Possession d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche	Antériorité d'emploi
L. 435-1 Ceseda, Circulaire Valls, premier cas	Tout métier	5 ans	Oui	8 mois, consécutifs ou non, sur les 24 derniers mois
L. 435-1 Ceseda, Circulaire Valls, second cas	Tout métier	5 ans	Oui	30 mois, consécutifs ou non, sur les 5 dernières années
L. 435-4 nouveau du Ceseda	Métiers « en tension »	3 ans	Oui	12 mois, consécutifs ou non, sur les 24 derniers mois.