



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-100

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative au refus oral opposé par les services de Préfecture de police de Paris à une demande de délivrance d'une carte de résident d'une validité de dix ans (Observations en justice)

Domaines de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations/

Thème : handicap/ droit des étrangers/

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi du refus oral opposé par les services de Préfecture de police de Paris à une demande de délivrance d'une carte de résident d'une validité de dix ans par une personne handicapée, motivé par le fait que les étrangers admis au séjour pour des raisons de santé n'auraient pas vocation, par principe, à séjourner durablement en France et ne pourraient donc pas bénéficier de carte de résident.

Le Préfet de police, interrogé par le Défenseur des droits, a soutenu par la suite que le refus de carte de résident serait fondé sur l'insuffisance des ressources de la réclamante, qui perçoit l'allocation adulte handicapé (condition prévue par le CESEDA)

Le Défenseur des droits constate que si le refus est fondé sur l'état de santé de la réclamante, il est illégal et discriminatoire, excluant systématiquement du bénéfice de la carte de résident les étrangers admis au séjour pour des raisons de santé.

Mais la décision est également discriminatoire si elle est motivée par l'insuffisance des ressources de la réclamante puisqu'elle exclut toute personne handicapée du regroupement familial, le montant de l'allocation adulte handicapé étant inférieur au montant des ressources exigées.

Pour ces motifs, le Défenseur des droits décide de porter des observations devant le Tribunal administratif de Paris dans le cadre d'un recours en annulation de la décision de refus implicite exercé par la réclamante.

Observations devant le Tribunal administratif de Paris

Par courriel du 19 septembre 2013, Mme S., de nationalité congolaise (RDC), a, par l'intermédiaire de l'association Droits d'urgence, saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus oral opposé par les services de la Préfecture de police de Paris à sa demande de délivrance d'une carte de résident d'une validité de 10 ans.

- **Rappel des faits**

Madame S., née le 16 novembre 1960 à Kinshasa, de nationalité congolaise (RDC), est entrée en France en 1985.

A compter du 24 septembre 1998, elle a bénéficié d'autorisations provisoires de séjour.

Depuis le 20 août 2001, elle est titulaire de cartes de séjour temporaires d'une durée d'un an portant la mention « Vie privée et familiale » (VPF), obtenues pour raisons médicales sur le fondement de l'article L.313-11 11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA ») et renouvelées chaque année.

Le 13 septembre 2013, la réclamante s'est rendue à la Préfecture de police, accompagnée par Mme Laurence FRESNEAU, élève-avocate et stagiaire à l'association Droits d'urgence, pour déposer une demande de carte de résident.

Après consultation de son supérieur, l'agent d'accueil qui a reçu Madame S. ce jour-là a opposé à cette dernière un **refus oral d'enregistrement de sa demande au motif que les étrangers admis au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 11° du CESEDA, c'est-à-dire pour raisons de santé, ne peuvent déposer une demande de carte de résident**, ainsi que le relate l'attestation versée au dossier (pièce n°1).

A cet égard, il convient d'indiquer que, saisi d'une autre réclamation portant sur des faits similaires, le Défenseur des droits avait interrogé le Préfet de police de Paris sur l'existence d'une directive émanant de ses services, aux termes de laquelle les personnes admises au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 11° du CESEDA ne pourraient pas bénéficier d'une carte de résident.

Dans ce précédent dossier, le Préfet de police de Paris, sans confirmer ni infirmer l'existence d'une telle directive, avait, par courrier du 9 septembre 2011, indiqué au Défenseur des droits que : « *la demande de carte de résident sollicitée par M. S. a fait l'objet d'un refus le 28 mars dernier. En effet, un étranger venu en France pour se faire soigner n'a pas vocation par principe à s'établir durablement sur le territoire français* » (pièce n°2).

Les termes généraux du courrier du Préfet dans cette affaire, en vertu desquels les étrangers malades ne pourraient accéder à une carte de résident, corroborent, dans la présente espèce, les allégations de la réclamante et de la personne l'ayant assisté dans ses démarches.

Saisi du dossier par l'association Droits d'urgence, le Défenseur des droits a, dans un courrier en date du 18 février 2014, alerté le Préfet de police sur le fait que le refus de délivrance d'une carte de résident opposé par ses services à Madame S. était susceptible de constituer une discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap.

Dans un courrier en date du 4 avril 2014, le Préfet de police a répondu au Défenseur des droits que le refus de délivrance d'une carte de résident à Madame S. était fondé non pas sur son statut d'étranger malade, mais sur le caractère insuffisant de ses ressources (pièce n°3).

A cet égard, il convient de noter que Madame S. justifie, du fait de sa pathologie, d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et bénéficie à ce titre d'une allocation aux adultes handicapés (AAH), d'un montant de 500 euros mensuels. Depuis septembre 2000, elle est malgré cela employée à temps partiel en contrat à durée indéterminée par la Société Elior Services en tant qu'agent de propreté, et perçoit à ce titre un salaire brut mensuel de base d'environ 715 euros.

Le 18 octobre 2013, Madame S. a saisi le Tribunal administratif de Paris d'une requête en annulation contre la décision implicite dite de « refus guichet » portant refus d'enregistrement de sa demande de carte de résident. Elle soutient qu'en refusant de lui délivrer une carte de résident en raison de la nature de son titre de séjour, le Préfet a commis une erreur de droit dès lors que l'article L.314-8 du CESEDA ne prévoit en aucun cas une telle exclusion d'office des étrangers admis au séjour pour soins du bénéfice de la carte de résident.

- **Discussion juridique**

A titre liminaire, il convient d'observer, au regard des faits rapportés ci-dessus, qu'il existe une incertitude quant au motif fondant le refus de carte de résident opposé à la réclamante.

En effet, alors que le refus oral qui lui a été opposé semble avoir été motivé par la nature du titre de cette dernière – à savoir une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » délivrée en raison de son état de santé sur le fondement de l'article L. 313-11 11° du CESEDA –, le Préfet indique, dans son courrier adressé au Défenseur des droits en date du 4 avril 2014, que le refus de délivrance d'une carte de résident à la réclamante est motivé par le caractère insuffisant de ses ressources.

Or, le motif tiré de la nature du titre de la réclamante contrevient aux dispositions du CESEDA.

De surcroît, le refus de délivrance de carte de résident opposé à la réclamante, qu'il soit fondé sur la nature de son titre de séjour ou sur l'insuffisance de ses ressources, apparaît susceptible de constituer une discrimination à raison de l'état de santé et du handicap.

1) Sur le caractère illégal d'un refus de carte de résident opposé à raison de la nature du titre de séjour du demandeur (titre de séjour pour soins) et son impact discriminatoire

a) L'illégalité du refus de carte de résident

L'article L. 314-8 du CESEDA dispose :

« Tout étranger qui justifie d'une résidence ininterrompue d'au moins cinq années en France, conforme aux lois et règlements en vigueur, sous couvert de l'une des cartes de séjour mentionnées aux articles L. 313-6, (...) L. 313-11, (...) et L. 315-1 peut obtenir une carte de résident portant la mention " résident de longue durée-CE " s'il dispose d'une assurance maladie. »

Or, la réclamante vit en France depuis plus de cinq ans et bénéficie depuis 2001 d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » délivrée sur le fondement du 11° de l'article L. 313-11 du CESEDA.

Elle satisfait donc aux conditions fixées par la loi pour l'obtention d'une carte de résident.

Pourtant, au vu des pièces versées au dossier, il semble que les services de la préfecture aient refusé d'enregistrer sa demande au motif que les étrangers admis au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 11° du CESEDA (étrangers malades) ne pourraient pas bénéficier de carte de résident.

Ce refus serait donc fondé sur une pratique évoquée par le Préfet de police lui-même dans son courrier adressé au Défenseur des droits en date du 9 septembre 2011 et conduisant à exclure les étrangers malades de la possibilité de solliciter une carte de résident alors qu'aux termes de la loi, une carte de résident peut être accordée à tout étranger résidant en France depuis au moins 5 ans sous couvert d'une carte de séjour délivrée sur le fondement de l'article L.313-11 du CESEDA, et donc quelle que soit la raison pour laquelle cette carte a été délivrée (raisons médicales, liens particuliers avec la France etc.).

En cela, le refus d'enregistrement de la demande de carte de résident de la réclamante paraît, en premier lieu, illégal car contraire à l'article L. 314-8 du CESEDA.

D'ailleurs, dans le dossier similaire à l'occasion duquel le Préfet de police avait confirmé un refus de carte de résident fondé sur la nature du titre de séjour du demandeur et pour lequel le Défenseur des droits avait également présenté des observations devant le Tribunal administratif de Paris, ce dernier avait conclu à l'illégalité du refus, considérant qu'« *en refusant de délivrer à M. S le titre de résident qu'il sollicite au seul motif qu'il avait été admis au séjour en raison de son état de santé, le préfet de police a commis une erreur de droit* » (TA Paris, 10 juillet 2012, n°12BX00299). Ce raisonnement a également été suivi par plusieurs cours administratives d'appel (CAA Bordeaux, 16 octobre 2008, n°08BX00443 ; CAA Paris, 22 octobre 2013, n° 13PA01432).

b) L'impact discriminatoire du refus de carte de résident

Par ailleurs, **en excluant systématiquement du bénéfice de la carte de résident les étrangers admis au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 11° du CESEDA, la pratique du Préfet de police semble constituer une discrimination fondée sur l'état de santé et contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales** (« Convention européenne des droits de l'homme »).

Prohibant les discriminations dans la jouissance des droits garantis par la Convention ou ses Protocoles (voir, par exemple, *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 85, CEDH 2003-VIII), l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme peut en effet, dans la présente espèce, être combiné avec l'article 8 de la Convention, lequel garantit le droit au respect de la vie privée et familiale.

En effet, si l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas en tant que tel aux étrangers le droit à bénéficier de la carte de résident, les Etats demeurant libres de contrôler le séjour des étrangers sur leur territoire, il résulte cependant d'une jurisprudence constante de la Cour que « *le contrôle de l'immigration doit néanmoins être exercé par l'Etat d'une manière compatible avec les droits de l'homme des étrangers, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination* » (CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, n^{os}

9214/80 9473/81 9474/81, § 59 ; 12 février 2009, *Nolan et K. c. Russie*, n° 2512/04, § 62 ; 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, § 53).

Or, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) puis le Défenseur des droits qui a repris ses compétences ont eu, à plusieurs reprises, l'occasion de constater qu'un refus de carte de résident était susceptible de tomber sous l'empire de l'article 8 de la Convention dès lors que la possession d'une carte de séjour temporaire implique pour son détenteur des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines et, de fait, un traitement défavorable de ce dernier par rapport à une personne placée dans une situation comparable et qui détiendrait une carte de résident (voir par exemple la décision du Défenseur des droits n° MLD-2012-77- pièce n°4).

En effet, outre la lourdeur des démarches administratives liées au renouvellement annuel des titres de séjour, il peut ainsi être mentionné, en premier lieu, les difficultés d'accès à l'emploi : certains employeurs refusent en effet, au vu de la précarité du titre de séjour, d'embaucher les titulaires d'une carte de séjour temporaire.

En second lieu, le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de réclamations relatives à des refus d'accès à des biens et services – tels un logement ou un prêt – opposés en raison de l'instabilité de leur séjour à des résidents étrangers titulaires d'un titre temporaire d'un an.

Enfin, on peut encore mentionner qu'en matière de protection sociale, l'étranger non titulaire depuis au moins 5 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler ne peut bénéficier du revenu de solidarité active (RSA), alors qu'un étranger titulaire d'une carte de résident le peut immédiatement.

Plus généralement, l'article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, offre aux résidents de longue durée une égalité de traitement avec les nationaux dans des domaines aussi variés que les conditions d'accès à l'emploi salarié, l'éducation, la sécurité sociale, l'accès aux biens et services, la protection juridique.

Ainsi, la détention d'une carte de résident contribue, sous bien des aspects, à l'amélioration de la vie privée et familiale de son bénéficiaire, ce dernier se trouvant dans une situation plus favorable, à cet égard, que le titulaire d'une carte de séjour temporaire.

Pour le Défenseur des droits, il résulte de ce qui précède que **le refus de délivrer une carte de résident est susceptible de porter atteinte au droit fondamental de mener une vie privée et familiale normale protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).**

Dès lors, en excluant les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré sur le fondement de l'article L.313-11 11° du CESEDA du bénéfice de la carte de résident, la pratique de la Préfecture de police évoquée ci-dessus est susceptible d'introduire une discrimination à l'encontre des étrangers malades dans la jouissance du droit à la vie privée et familiale garanti par la Convention européenne des droits de l'homme et, par suite, d'emporter violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'origine nationale ou sociale, [...] ou toute autre situation* ».

En effet, bien que cet article ne fasse pas expressément référence au handicap, la Cour européenne considère que la liste que renferme l'article 14 revêt un caractère indicatif et non limitatif, dont témoignent l'adverbe « *notamment* » et l'expression « *toute autre situation* », qui reçoit une interprétation large. Ainsi, la Cour admet que le handicap et certains problèmes de santé tombent dans le champ d'application de cette disposition (CEDH, 16 mars 2010, *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, § 70 ; CEDH 30 avril 2009, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, §§ 53-56 ; CEDH, 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, § 57).

Ensuite, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'une différence de traitement est discriminatoire si elle « *manque de justification objective et raisonnable* », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « *but légitime* » ou s'il n'existe pas de « *rapport raisonnable de proportionnalité* » entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], n° 15766/03, § 156, CEDH 2010).

En l'espèce, la différence de traitement introduite par la pratique de la préfecture de police semble avoir pour objectif d'assurer le contrôle, prévu par la loi, de l'intention de l'étranger de s'établir durablement en France¹. Il n'est donc pas contestable qu'elle soit objectivement justifiée par la poursuite d'un but légitime. Toutefois, le moyen employé – à savoir l'exclusion systématique des bénéficiaires d'une carte de séjour délivrée pour motif d'accès aux soins du bénéfice de la carte de résident – ne semble pas proportionné au but poursuivi. En effet, s'il est vrai que, comme le souligne le Préfet de police dans son courrier adressé au Défenseur des droits en date du 9 septembre 2011, « *un étranger venu en France pour se faire soigner n'a pas vocation par principe à s'établir durablement sur le territoire français* », cela n'implique pas pour autant qu'un étranger venu en France pour se faire soigner n'ait jamais vocation à s'installer durablement en France.

Par suite, exclure d'emblée tous les étrangers titulaires d'une carte de séjour délivrée pour motif d'accès aux soins du bénéfice de la carte de résident sans vérifier, au cas par cas, ainsi que le prévoit le CESEDA, leur intention de s'établir durablement en France conduit à introduire, pour la jouissance du droit à la vie privée et familiale, une différence de traitement fondée sur l'état de santé prohibée par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, s'il s'avérait que le refus de carte de résident opposé à la réclamante était fondé non pas sur la nature de son titre de séjour mais sur l'insuffisance de ses ressources, il n'en constituerait pas moins, ainsi qu'il sera démontré ci-dessous, une discrimination fondée sur le handicap.

2) Sur le caractère discriminatoire d'un refus de carte de résident opposé en raison de l'insuffisance de ses ressources à une personne bénéficiaire de l'AAH

A titre liminaire, il convient de noter que la réclamante ne fait pas partie des étrangers qui peuvent bénéficier de plein droit de la carte de résident de 10 ans aux termes des articles L.314-11 et suivants du CESEDA².

¹ L'article L. 314-8 du CESEDA dispose en effet : « *La décision d'accorder ou de refuser cette carte est prise en tenant compte des faits [que l'étranger] peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions de son activité professionnelle s'il en a une, et de ses moyens d'existence* ».

² L'article L. 314-11 du CESEDA énumère les catégories d'étrangers pour lesquels la carte de résident est délivrée de plein droit sous réserve que leur présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public. Parmi ces étrangers, on trouve notamment : l'enfant étranger d'un français si cet enfant est âgé de 18 à 21 ans ou est à la charge de ses parents ; l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, l'étranger ayant servi dans une unité combattante de l'armée française, l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France etc.

Or, en dehors des cas où la délivrance d'un tel titre de séjour est de plein droit, la loi fixe une série de conditions à réunir, dont le défaut peut fonder le refus de délivrance de la carte de résident.

Certaines de ces conditions, prévues par l'article L. 314-2 du CESEDA, sont liées à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française (engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, respect effectif de ces principes, connaissance suffisante de la langue française).

D'autres conditions, résultant de l'article L. 314-8 du CESEDA, sont liées aux moyens d'existence de l'intéressé : une résidence régulière en France depuis au moins cinq ans, un logement approprié, une assurance maladie, l'intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions d'activité professionnelle et de ses moyens d'existence.

A cet égard, il est précisé, au deuxième alinéa de l'article L. 314-8 du CESEDA, que les ressources du demandeur : « doivent être stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins », qu'elles « doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance » et qu'elles « *sont appréciées au regard des conditions de logement* ».

Pour apprécier ces conditions, le préfet dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, ce pouvoir est encadré par le juge qui contrôle l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que la proportionnalité de la mesure envisagée au regard de l'ensemble des intérêts en cause. Le juge vérifie notamment si, compte-tenu des circonstances particulières de l'espèce, la décision prise par l'administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire n'a pas eu pour effet de violer le droit à la vie privée et familiale du demandeur tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ou encore de placer celui-ci dans une situation discriminatoire (voir par exemple, s'agissant de la prise en compte des conséquences d'un refus de séjour sur le droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale : CE, 10 avril 1992, *Marzini*, n°120573).

Or, ainsi que la HALDE puis le Défenseur des droits ont déjà eu l'occasion de le rappeler, la condition de ressources fixée par l'article L.314-8 du CESEDA, dès lors qu'elle est opposée de façon systématique aux personnes bénéficiaires de l'AAH sans prendre en compte leur situation particulière, est susceptible de constituer une discrimination indirecte à raison du handicap contraire aux articles 14 et 8 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où le montant mensuel maximal de l'AAH fixé par décret est inférieur au SMIC³, ce qui a pour conséquence d'interdire *de facto* l'accès à la carte de résident aux bénéficiaires de l'AAH (voir par exemple en ce sens la délibération de la HALDE n° 2011-82 du 28 mars 2011).

Ce raisonnement a d'ailleurs été suivi par le Tribunal administratif de Limoges dans une affaire similaire pour laquelle l'institution avait également présenté des observations, le juge ayant considéré dans un jugement en date du 12 mai 2010 devenu définitif, que les dispositions de l'article L.314-8 du CESEDA, « *en imposant une condition de ressources à une personne handicapée, qui est, pour des raisons médicales, dans l'impossibilité de travailler, et dont le montant des ressources, égal à l'allocation pour adulte handicapé, est nécessairement inférieur au montant du salaire minimum de croissance, sont de nature à créer une discrimination, fondée sur l'état de santé, quant au droit à une vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (TA Limoges, 12 mai 2010, n°0902011).

³ Décret n° 2013-831 du 17 septembre 2013 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés, art. 1.

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la réclamante :

- a fixé en France le centre de ses attaches personnelles et professionnelles depuis 1998 et n'a plus de famille en République démocratique du Congo ;
- travaille à temps partiel en CDI ;
- dispose d'une couverture maladie ;
- réside de manière ininterrompue en France depuis plus de 15 ans sous couvert d'une carte de séjour temporaire délivrée sur un des fondements de l'article L. 313-11 du CESEDA et qu'il n'a jamais été absente du territoire plus de 6 mois consécutifs ;
- est locataire d'un logement HLM adapté à ses besoins.

Ainsi, dans la présente espèce, seule la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA est susceptible de faire débat. Or, comme il a été indiqué plus haut, les ressources de la réclamante sont composées de l'AAH, à laquelle s'ajoute le salaire tiré d'un emploi en CDI qu'elle occupe à temps partiel, et ce alors même que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) reconnaît que son handicap lui occasionne une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi⁴. Ce-faisant ses ressources avoisinent le SMIC et, si elles ne l'atteignent pas, c'est seulement en raison du handicap dont elle souffre.

Plus encore, la nature de ces ressources témoigne de la volonté de la réclamante de s'installer durablement en France et des efforts continuellement fournis par elle pour s'intégrer dans la société française et subvenir par elle-même à ses propres besoins, et ce en dépit de son handicap. Or, ce sont précisément ces éléments (intention de s'installer durablement en France et intégration dans la société française) que la loi soumet à l'appréciation du préfet dans le cadre de la délivrance discrétionnaire de la carte de résident.

Dès lors, en opposant de façon automatique à la réclamante, et sans examen de sa situation particulière, la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA, le préfet ne semble pas avoir exercé pleinement son pouvoir d'appréciation et son refus de délivrer une carte de résident à la réclamante semble constituer une discrimination à raison du handicap, prohibée par les articles 8 et 14 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend présenter devant le Tribunal administratif de Paris.

⁴ En effet, en vertu de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale, les personnes qui, comme la réclamante, ont un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% doivent, pour bénéficier de l'AAH, justifier d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi », contrairement aux personnes dont l'incapacité est au moins égale à 80%, pour qui cette ouverture est de droit.