



---

## Décision du Défenseur des droits MLD-2014-164

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

#### Décision portant des observations devant le Tribunal administratif

**Domaine(s) de compétence de l'Institution :** Lutte contre les discriminations

**Thème(s) :**

- *Discrimination* : critère de discrimination: handicap; domaine de discrimination: droit des étrangers

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été saisi du refus opposé à une demande de délivrance d'une carte de résident de dix ans, en raison de l'insuffisance de ressources du demandeur. L'une des conditions à remplir pour obtenir ce titre est de percevoir des ressources d'un montant au moins égal au salaire minimum de croissance. Or, le réclamant, atteint d'un handicap avec un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %, ne perçoit que l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En opposant une condition de ressources au réclamant qui, en raison de son handicap, ne peut percevoir qu'un revenu inférieur au salaire minimum de croissance, compte tenu du montant de l'AAH, le refus de délivrance de la carte de résident constitue une discrimination indirecte fondée sur le handicap, contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La décision de rejet ayant été prise sans examen de la situation particulière du réclamant porte également une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8 précité.

Pour ces motifs, le Défenseur des droits décide de porter des observations devant le Tribunal administratif saisi du recours en annulation de la décision de refus exercé par le réclamant.

Paris, le 6 octobre 2014

---

**Décision du Défenseur des droits MLD-2014-164**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 8 et 14 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment l'article L. 314-8 ;

---

Saisi par Monsieur D. d'une réclamation relative à un refus de carte de résident opposé par le Préfet de V. en raison de l'insuffisance des ressources du réclamant ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

---

## Observations devant le Tribunal administratif

---

Par courrier du 13 décembre 2012, Monsieur A. D. (« le réclamant »), de nationalité congolaise, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à un refus de carte de résident d'une validité de 10 ans opposé par la préfecture le 13 novembre 2012.

Bien que le Préfet de V. ait été invité à présenter des observations, le Défenseur des droits n'a reçu aucune réponse de sa part.

- **Rappel des faits**

Le réclamant, ressortissant congolais, né le 1<sup>er</sup> juillet 1958, est entré régulièrement sur le territoire français il y a environ trente ans. Il possède une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » qui est renouvelée tous les ans. Le réclamant vit en concubinage avec Madame S. qui est titulaire d'une carte de résident de dix ans. Il est père de quatre enfants qui sont nés et scolarisés en France.

En 2006, suite à deux accidents vasculaires cérébraux, le réclamant est devenu handicapé et s'est vu reconnaître un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %. A ce titre, il perçoit mensuellement l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et est titulaire d'une carte d'invalidité.

Le réclamant a sollicité une carte de résident sur le fondement de l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA »).

Le 13 novembre 2012, le préfet de V. a rejeté sa demande au motif que ses ressources n'étaient pas stables et suffisantes. Aux termes de l'article précité, les ressources doivent en effet atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance.

Or, l'allocation aux adultes handicapés que le réclamant perçoit s'élève à environ 740 euros par mois.

Estimant que la décision de rejet de sa demande est discriminatoire et porte atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale, le réclamant a saisi la juridiction administrative d'un recours en annulation de la décision.

- **Discussion juridique**

A titre liminaire, il convient de noter que le réclamant 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 CESEDA<sup>1</sup>.

Pour l'obtenir, il doit ainsi remplir les conditions prévues par l'article L. 314-8 du CESEDA, à savoir qu'il doit justifier d'une résidence régulière en France depuis au moins cinq ans, disposer d'une assurance maladie, et démontrer son intention de s'établir durablement en France, cette intention étant appréciée notamment au regard des conditions d'activité professionnelle et des moyens d'existence de la personne qui sollicite la délivrance d'une carte de résident.

---

<sup>1</sup> 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.

Sur ce dernier point, il est précisé, au deuxième alinéa de l'article L. 314-8 du CESEDA, que : « les moyens d'existence du demandeur sont appréciés au regard de ses ressources qui doivent être stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins. (...) Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance et 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 placer le demandeur dans une situation discriminatoire ou encore de porter atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (voir, par exemple, CE, 10 avril 1992, *Marzini*, n°120573).

Or, dans la présente espèce, le Préfet de V., en rejetant la demande du réclamant au seul motif du caractère instable et insuffisant de ses ressources sans procéder à l'examen de sa situation particulière, n'a pas exercé pleinement son pouvoir d'appréciation. S'il avait procédé à cet examen, il aurait pu constater, au vu des circonstances particulières de l'espèce, que son refus engendrait une discrimination fondée sur le handicap (1) et portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale du réclamant (2).

### **1) Sur la discrimination indirecte fondée sur le handicap**

Opposée à des personnes qui, comme le réclamant, sont bénéficiaires de l'AAH, la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA tend à exclure *de facto* ces personnes du bénéfice de la carte de résident. Du fait de leur handicap et de leur taux d'incapacité, elles ne peuvent, en effet, percevoir de ressources d'un montant au moins égal au salaire minimum de croissance. Dans le cas présent, l'AAH du réclamant s'élève à environ 740 euros par mois.

Or, l'article 14 dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale ou toute autre situation.

Bien que cet article ne fasse pas expressément référence au handicap, la Cour européenne des droits de l'homme 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 (voir notamment, CEDH, *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, 16 mars 2010, § 70 ; *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, 30 avril 2009, §§ 53-56 ; *Kiyutin c. Russie*, 10 mars 2011, n° 2700/10, § 57).

L'article 14 peut dans la présente espèce être combiné avec l'article 8, lequel garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. En effet, le refus de délivrance d'une carte de résident opposé au réclamant est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale.

Ainsi, bien que l'article 8 de la CEDH ne garantisse pas en tant que tel aux étrangers le droit de bénéficier d'une carte de résident, les Etats qui décident de prévoir un tel droit et d'en faire bénéficier certaines catégories de personnes se doivent néanmoins de le faire en

conformité avec l'article 14 de la Convention, ce qui signifie que, pour la mise en œuvre de ce droit, ils ne peuvent prendre de mesures discriminatoires au sens de l'article 14.

Selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme admet que les Etats procèdent à des différences de traitement à condition que celles-ci poursuivent un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, CEDH, *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], n° 15766/03, § 156, CEDH 2010).

En l'espèce, bien que la condition de ressources suffisantes fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA poursuive un but légitime, l'exclusion systématique du bénéfice de la carte de résident qu'elle implique pour les bénéficiaires de l'AAH apparaît comme une conséquence disproportionnée constitutive d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap.

Ce raisonnement a d'ailleurs été suivi par le Tribunal administratif de Limoges dans une affaire similaire, pour laquelle la HALDE 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, voir également délibération de la HALDE n° 2011-82 du 28 mars 2011).

Le Défenseur des droits a également eu l'occasion de constater que 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, était susceptible de constituer une discrimination indirecte à raison du handicap contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH (voir, par exemple, la décision MLD-2014-100).

Dans la présente espèce, seule l'absence de ressources stables et suffisantes a fondé la décision de refus du Préfet. Or, ainsi qu'il a été démontré précédemment, c'est en raison de son handicap que le réclamant ne peut percevoir de ressources au moins égales au salaire minimum de croissance.

En conséquence, en opposant une condition de ressources au réclamant qui, en raison de son handicap, ne pouvait percevoir qu'un revenu inférieur au salaire minimum de croissance, compte tenu du montant de l'AAH, le refus de délivrance de la carte de résident constitue une discrimination indirecte fondée sur le handicap, contraire aux articles 8 et 14 de la CEDH.

## **2) Sur l'atteinte disproportionnée portée au droit à la vie privée et familiale du réclamant**

Le droit au respect de la vie privée et familiale est protégé par l'article 8 de la CEDH.

Si cet article 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, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c.*

*Royaume-Uni*, n<sup>os</sup> 9214/80 9473/81 9474/81, 28 mai 1985, § 59 ; *Nolan et K. c. Russie*, n<sup>o</sup> 2512/04, 12 février 2009, § 62 ; *Kiyutin c. Russie*, 10 mars 2011, n<sup>o</sup> 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 (voir, par exemple, les décisions du Défenseur des droits n<sup>o</sup> MLD-2012-77, MLD-2014-100).

Outre la lourdeur des démarches administratives liées au renouvellement annuel des titres de séjour, il convient de mentionner 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 outre, 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 à des résidents étrangers titulaires d'un titre temporaire d'un an, en raison de l'instabilité de leur séjour.

Enfin, on peut mentionner qu'en matière de protection sociale, l'étranger non titulaire depuis au moins 5 ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler ne peut bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) ou encore du minimum vieillesse, 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 de l'Union européenne 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 ces raisons, le Défenseur des droits considère qu'un 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 CEDH.

Or, l'article 8 de la CEDH dispose qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Ainsi, dès lors que, comme il a été établi ci-dessus, un refus de carte de résident constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale de celui qui sollicite un tel titre, il revient au préfet, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de vérifier que l'ingérence envisagée est prévue par la loi et que la mesure prise est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but légitime qu'elle poursuit.

En l'espèce, le refus de carte de résident opposé par le Préfet au réclamant est fondé sur la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA. Il n'est donc pas dépourvu de base légale.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que la condition de ressources fixée par le CESEDA poursuive un objectif légitime, celle-ci permettant de s'assurer, aux termes mêmes du CESEDA, de l'intention des personnes sollicitant la carte de résident de s'installer durablement en France ainsi que de leur capacité à subvenir à leurs besoins.

Toutefois, dans le cas du réclamant, l'application automatique de cette condition de ressources sans examen de sa situation particulière ne permet pas de ménager un juste équilibre entre les intérêts en présence.

En effet, reconnu handicapé avec un taux d'incapacité supérieur ou égale à 80%, le réclamant se trouve dans l'impossibilité de travailler. A ce titre, il bénéficie de l'AAH dont le montant mensuel maximal, fixé par décret, est inférieur au SMIC<sup>2</sup>. Ainsi, du fait de son handicap, le réclamant ne sera jamais en mesure de remplir la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA et se trouve *de facto* exclu du bénéfice de la carte de résident.

Pourtant, il ne fait pas de doute que le réclamant a l'intention de s'établir durablement en France : il séjourne régulièrement en France depuis 30 ans. Sa concubine est titulaire d'une carte de résident d'une validité de 10 ans et ses enfants sont nés et scolarisés en France. La famille est locataire d'un HLM et dispose, grâce notamment à l'AAH versée au réclamant, de ressources stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins. Ainsi, le seul obstacle à la délivrance d'une carte de résident au réclamant réside dans la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA.

Par conséquent, en appliquant de façon automatique la condition de ressources fixée par l'article L. 314-8 du CESEDA sans examen de la situation particulière du réclamant, le Préfet de V. a porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale, tel que protégé par l'article 8 de la CEDH.

Eu égard à ce qui précède, la décision de refus de carte de résident opposée au réclamant, fondée sur la condition de ressources prévue à l'article L. 314-8 du CESEDA, sans prendre en compte sa situation particulière de personne bénéficiaire de l'AAH, constitue une discrimination à raison du handicap prohibée par les articles 8 et 14 de la CEDH et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale.

*Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Tribunal administratif.*

Jacques TOUBON

---

<sup>2</sup> Décret n° 2013-831 du 17 septembre 2013 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés, art. 1.