

Paris, le

Décision du Défenseur des droits n°MLD-2012-77

Le Défenseur des droits,

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

Vu la Convention européenne de sauvegarde et des libertés fondamentales ;

Vu la Convention franco-ivoirienne du 21 septembre 1992 ;

Vu la directive n°2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ;

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

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France ;

Saisi par Monsieur S, d'une réclamation portant sur le refus opposé par le Préfet de lui délivrer une carte de résident, qu'il estime discriminatoire car en lien avec son statut d'étranger malade,

Décide de présenter les observations suivantes.

Le Défenseur des droits

Dominique BAUDIS

Observations devant le TA de Paris - article 33 alinéa 2 de la loi n°2011-333 -

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 5 avril 2011 par Monsieur S, d'une réclamation portant sur le refus de lui délivrer une carte de résident valable dix ans qui lui a été opposé par le Préfet au motif qu'un étranger venu en France pour se soigner n'a pas vocation à s'établir durablement en France. Il allègue une discrimination à raison de son état de santé.

Faits

1. Monsieur S, ressortissant ivoirien, a été autorisé à séjourner en France en raison de la gravité de son état de santé. Il y réside sous couvert d'une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale », depuis le 5 mars 2001.
2. Le réclamant précise qu'il occupe depuis le 1^{er} août 2005 des fonctions de premier commis de cuisine au sein de l'établissement X, sous contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, M. S entretient une relation stable avec un français, M. F. Ils vivent ensemble depuis 2005 et se sont pacsés le 14 mai 2007.
3. M. S souligne que ses attaches se trouvent désormais fixées de façon durable et stable en France et qu'il a de ce fait sollicité une carte de résident valable dix ans, lors de son entretien à la Préfecture de police de Paris, le 29 septembre 2010.
4. Ayant essuyé un refus d'instruire sa demande, il a déposé une demande écrite par lettre recommandée avec AR, le 17 octobre 2010. En dépit de plusieurs relances, il n'a jamais reçu de réponse écrite.
5. Le 28 mars 2011, le réclamant s'est rendu à la Préfecture de police de Paris avec son compagnon et son avocate et s'est vu opposer un refus verbal au motif que la nature de son titre de séjour « étranger malade » ne permettrait pas la délivrance d'une carte de résident. Les attestations de ses témoins précisent que l'agent aurait fait état d'une directive du Préfet de police de Paris.
6. Les services de la préfecture ont néanmoins décidé de lui délivrer une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » en raison de l'ancienneté de son séjour en France et de sa communauté de vie avec un Français dans le cadre d'un Pacs. Son titre de séjour a donc été renouvelé sur la base de ses liens personnels avec la France (article L. 313-11-7 du CESEDA°) et non plus pour des motifs tenant à son état de santé (article L. 313-11-11 du CESEDA°).
7. Le 5 avril 2012, M. S. a saisi le tribunal administratif en vue d'obtenir l'annulation de la décision implicite de rejet opposée par le Préfet à sa demande de délivrance d'une carte de résident. M. S expose que la décision de refus dont les motifs lui ont été exposés oralement le 28 mars 2011, est contraire à l'article L.314- 8 du CESEDA et méconnaît également les stipulations de l'article 8 combinées avec celles de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CESDH).
8. L'audience devant le tribunal administratif a été fixée au 1^{er} juin 2012.

Discussion

9. Depuis le 1^{er} mai 2011, conformément à l'article 44 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, « les procédures ouvertes par [...] la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité [...] se poursuivent devant le Défenseur des droits » et c'est pourquoi, les explications et les éléments recueillis au cours de l'enquête menée par la haute autorité auprès du Préfet de police de Paris sont repris par le Défenseur des droits.

10. A titre liminaire, il convient de rappeler les termes des dispositions applicables en matière de délivrance d'une carte de résident, sachant que M. S est ressortissant de la Côte d'Ivoire, pays avec lequel la France a conclu en 1992¹ une convention relative à la circulation et au séjour des personnes.
11. Aux termes de l'article 11 de la convention franco-ivoirienne, « après trois années de résidence régulière et non interrompue, les ressortissants de chacune des parties contractantes établies sur le territoire de l'autre partie peuvent obtenir un titre de séjour de dix ans, dans les conditions prévues par la législation de l'Etat d'accueil (...) »
12. Ainsi, un ressortissant ivoirien qui réside régulièrement et de façon ininterrompue depuis trois années sur le territoire français peut obtenir une carte de résident dès lors qu'il remplit également les conditions posées par l'article L.314-8 du CESEDA - autres que celles de la durée de la résidence qui est de cinq années pour les étrangers relevant du droit commun-.
13. L'article L.314-8 du CESEDA précise que « 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. 313-11 (...) peut obtenir une carte de résident portant la mention "résident de longue durée-CE" s'il dispose d'une assurance maladie (...) La décision d'accorder ou de refuser cette carte est prise en tenant compte des faits qu'il 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 (...) ».
14. M.S fait valoir, sans être contredit, qu'il réside de façon ininterrompue sur le territoire français depuis plus de trois années, sous couvert de l'une des cartes de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 du CESEDA:
15. L'article L. 313-11 énumère onze catégories de personnes qui peuvent bénéficier d'une carte de séjour « vie privée et familiale », sous réserve de l'absence de menace à l'ordre public.
16. Compte tenu de la gravité de son état de santé, M. S s'est vu octroyer une carte de séjour sur le fondement du 11^e article L. 313-11, qui est libellé comme suit : « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit : (...) 11° A l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée (...) ».
17. S'agissant des autres conditions posées par l'article L.314-8 du CESEDA, M. SOGOLI justifie d'une couverture maladie et estime avoir produit à l'appui de son intention de s'établir durablement en France les éléments suffisants et concordants portant d'une part, sur le fait qu'il a fixé en France le centre de ses attaches personnelles et professionnelles, d'autre part sur la suffisance et la stabilité de ses moyens d'existence². Enfin, aucun des motifs de refus de délivrance prévus par la loi ne peut lui être opposé, notamment la menace à l'ordre public.
18. Pour autant, M. S n'a pas obtenu la délivrance d'une carte de résident mais s'est vu octroyer une carte de séjour temporaire sur le fondement du 7° de l'article L.313-11 délivrée à l'étranger « (...) dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus (...) ».

¹ Cette convention est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1995

² En 2010, son salaire net mensuel était de 1217,87 euros, soit une rémunération supérieure au SMIC fixé à 1055,42 euros.

19. Interrogé sur les éléments permettant de justifier le refus de délivrance d'une carte de résident opposé à M. S, le Préfet, a indiqué au Défenseur des droits par courrier du 9 septembre 2011 : « 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. Toutefois, eu égard à l'ancienneté de son séjour en France et sa communauté de vie avec un ressortissant français dans le cadre d'un PACS conclu en 2007, l'intéressé a été mis en possession d'une carte de séjour « vie privée et familiale » valable jusqu'au 12 mars 2012, conformément à l'article L.313-11-7° du [CESEDA]. Cette modification du statut permettrait d'envisager la délivrance du titre de séjour sollicité si M.S remplit les conditions prévues par l'article 11 de la convention franco-ivoirienne du 21 septembre 1992 relative à la circulation et au séjour des personnes. Cela suppose que la durée de vie commune avec son partenaire français se poursuive pendant deux ans et qu'il dispose en outre des ressources financières stables et suffisantes »
20. Le Défenseur des droits relève que le Préfet a donc considéré que M. S disposait en France de liens personnels et professionnels suffisamment forts pour lui accorder un changement de statut et lui délivrer une carte de séjour temporaire fondée non plus sur son état de santé mais sur l'existence de ses liens personnels en France.
21. En revanche, il apparaît que c'est uniquement en raison de son statut d'étranger malade que la carte de résident lui a été refusée. Dans le mémoire en réponse adressé au tribunal administratif le 22 mars 2012, le Préfet précise, en effet, « (...) s'agissant des étrangers admis au séjour au titre de leur état de santé, leur séjour en France est lié à leur seule prise en charge médicale jusqu'au moment où ils pourront bénéficier d'une prise en charge appropriée dans leur pays d'origine, de sorte que, eu égard à l'objet même de leur séjour, ils ne peuvent être regardés objectivement comme ayant vocation à s'établir durablement en France au sens de l'article L 314-8 ».
22. Le Préfet ajoute « par suite, en appréciant, la condition relative à l'intention de M. S de s'installer de façon durable sur le territoire français à l'aune de l'objet du séjour de celui-ci, le préfet de police n'a ni commis d'erreur de droit, ni en tout état de cause entendu discriminé l'intéressé en raison de son état de santé, le refus n'étant aucunement fondé sur une telle circonstance ».
23. Si l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'examen des conditions de délivrance de la carte de résident fondée sur l'article L 314-8 comme le souligne le Préfet de police de Paris, « lequel s'exerce notamment sur l'appréciation des faits invoqués par un étranger et pouvant militer en faveur de son intention de résider en France », celui-ci est nécessairement encadré d'une part, par le contrôle de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation et ne saurait, d'autre part, aboutir à une décision discriminatoire.
24. S'il n'est pas illégitime de considérer qu'un étranger venu se faire soigner en France n'a pas vocation, par principe, à s'installer durablement en France, le défenseur des droits relève que le législateur n'a pas souhaité interdire la délivrance d'une carte de résident à un étranger au motif que son séjour en France a été autorisé pour des raisons tenant à son état de santé.
25. De fait, en vertu de l'article L314-8 du CESEDA, toute personne qui bénéficie de l'une des cartes de séjour « vie privée et familiale » délivrée au titre de l'article L.313-11 du CESEDA, peut prétendre au bénéfice d'une carte de résident, sans distinction selon le motif de son séjour en France.
26. En considérant que le statut de malade étranger accordé à M. S constituait un obstacle dirimant à la délivrance d'une carte de résident, le Préfet semble bien avoir commis une erreur de droit.
27. Dans le prolongement, dès lors que la condition relative à l'intention de s'établir de façon durable en France est appréciée au regard du seul critère fondé sur « l'objet du séjour » en France, le Défenseur des droits constate que ce critère a nécessairement pour effet d'exclure les personnes qui ont été autorisées à séjourner en France en raison de leur état de santé.

28. Une telle décision caractérise donc bien une différence de traitement fondée sur l'état de santé qui constitue une ingérence discriminatoire dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CESDH combiné avec l'article 14.
29. En vertu de l'article 8 de la CESDH : *« toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 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 ».*
30. L'article 14 est libellé comme suit *« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».*
31. Les stipulations de l'article 14 combinées avec l'article 8 la Convention européenne des droits de l'homme garantissent à toute personne le droit au respect de sa vie privée, sans distinction aucune et, bien que les critères de l'état de santé ne soit pas expressément visé à l'article 14, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que *« la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe notamment »* (Arrêt Salgueiro Da Silva Mouta c./Portugal du 21 décembre 1999). C'est ainsi que la Cour a expressément visé l'état de santé comme critère prohibé³.
32. En vertu de la jurisprudence européenne, une différence de traitement se révèle discriminatoire, au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
33. Pour le Défenseur des droits, si l'article 8 de la CESDH ne garantit pas un droit à séjourner sous couvert d'une carte de résident longue durée, un refus arbitraire d'octroyer un tel titre est susceptible de porter atteinte au droit fondamental de mener une vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CESDH, en raison de l'impact qu'un tel refus peut avoir sur la vie privée et familiale d'une personne étrangère.
34. En effet, la possession d'une carte de séjour temporaire implique pour le bénéficiaire des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines et, de fait, entraîne un traitement moins favorable par rapport à une personne placée dans une situation comparable qui détiendrait une carte de résident.
35. A titre d'exemple, il peut être mentionné les difficultés d'accès à l'emploi : des employeurs, au vu de la précarité du titre de séjour, refusent d'embaucher les titulaires d'une carte de séjour temporaire. Inversement, il résulte de l'article L. 314-4 du CESEDA que la carte de résident de 10 ans est le seul titre de séjour qui vaut lui-même autorisation de travail et ce, sur tout le territoire et pour la profession du choix du détenteur.
36. Il peut être également rappelé que la HALDE a été saisie à plusieurs reprises de réclamations relatives au refus d'accès à des biens et services tels un logement ou un prêt au motif de l'instabilité du séjour matérialisé par le titre temporaire d'un an.
37. Surtout, 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

³ CEDH, 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*.

que les conditions d'accès à l'emploi salarié, l'éducation, la sécurité sociale, l'accès aux biens et services, la protection juridique.

38. La délivrance d'une carte de résident permet également à l'étranger de bénéficier d'une liberté d'installation plus grande dans un autre état membre. En effet, conformément à l'article 14 de la directive précitée un résident de longue durée peut séjourner dans un deuxième état membre pour « *exercer une activité économique à titre salarié ou indépendant, suivre des études ou une formation professionnelle, à d'autres fins* ».
39. L'exercice de tels droits dès lors qu'ils conduisent à un meilleur épanouissement de la personne, en lui permettant de nouer des relations personnelles notamment dans un cadre professionnel apparaissent bien relever du concept de vie privée, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a en effet jugé que la notion de « vie privée », au sens de l'article 8 de la CESDH, est un concept large qui comprend entre autre le droit de nouer des relations avec ses semblables et le monde extérieur⁴.
40. S'agissant de l'interdiction de la discrimination que consacre l'article 14, le Défenseur des droits rappelle que la Cour considère que cette interdiction dépasse la jouissance des droits et libertés que la Convention et ses protocoles imposent à chaque Etat de garantir. Cette interdiction s'applique aussi aux droits additionnels, relevant du champ d'application général de tout article de la convention, que l'Etat a volontairement décidé de protéger⁵. Ainsi, le Défenseur des droits relève que la convention franco-ivoirienne accorde aux ressortissants ivoiriens présents régulièrement sur le territoire depuis trois années le droit de demander une carte de résident longue durée.
41. En l'espèce, le refus d'accorder à M. S, une carte de résident longue durée entraîne un traitement défavorable dans le droit au respect de la vie privée du réclamant dans la mesure où le Préfet subordonne la délivrance de ce titre au renouvellement durant trois années supplémentaires d'une carte de séjour temporaire. Or, cela suppose comme l'indique le Préfet dans son courrier précité du 9 septembre 2011, que « *la durée de vie commune de l'intéressé avec son partenaire français se poursuive pendant deux années⁶ et qu'il dispose durant la même période de ressources financières stables et suffisantes* ».
42. Au total, M. S devra donc remplir ces conditions durant six années alors qu'un ressortissant ivoirien admis à séjourner en France pour un autre motif que son état de santé pourra se voir octroyer une carte de résident après trois années.
43. Partant, M. S, du seul fait de son statut d'étranger malade est donc traité de façon moins favorable puisque toute rupture de la vie commune (décès, séparation) où perte d'emploi peut entraîner un refus de délivrance de la carte de résident.
44. En l'espèce, le Préfet n'a apporté aucune explication permettant de justifier que la différence de traitement dont M. S a été l'objet est fondée sur des éléments objectifs étrangers à son état de santé.
45. Au regard de l'ensemble des éléments analysés, le Défenseur des droits estime que le Préfet en appréciant la condition relative à l'intention de M. S de s'installer de façon durable en France « *à l'aune de l'objet du séjour de celui-ci* » a commis une différence de traitement fondée sur son statut de malade étranger qui n'est ni légitime, ni justifiée et est contraire à l'article 14 de la CESDH combiné avec l'article 8.

⁴ CEDH, 16 décembre 1992, Niemietz c. Allemagne

⁵ CEDH, 22 janvier 2008, E.B c. France

⁶ Au moment où le Préfet a répondu au Défenseur, M. SOGOLI avait déjà vu son titre de séjour temporaire renouvelé pour une année.