

Paris, le 9 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-169

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 européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 8 ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment l'article 7 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'article 45 ;

Vu la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, notamment les articles 27 et 28 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment les articles L.212-1, L.511-3-1 et L.511-3-2 ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative aux décisions portant obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de circulation sur le territoire français pour une durée de 24 mois prises à son encontre par le préfet de Y le 2 mai 2019 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant le Tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux décisions portant obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de circulation sur le territoire français pour une durée de 24 mois prises à l'encontre de Madame X (la réclamante) par le préfet de Y le 2 mai 2019.

1. Rappel des faits et de la procédure

Madame X, née le 1^{er} septembre 1984 à Casablanca (MAROC), possède la nationalité espagnole.

Dans la matinée du 1^{er} mai 2019, elle a été interpellée à la suite d'un contrôle effectué dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre conduites lors des rassemblements et manifestations organisées pour la fête du travail. Elle portait sur elle un masque à gaz et un bouclier anti-émeutes recouvert d'une pancarte en bois portant l'inscription : « *Je suis une utopiste pacifique / Cela ne sert qu'à me protéger / Je ne vous attaquerai pas* ».

À la suite de cette interpellation, elle s'est vue notifier, dans le cadre d'une enquête de flagrance, un placement en garde à vue pour des faits de « *participation à un groupement en vue de commettre des violences ou des dégradations, port d'arme prohibé et usage et détention de stupéfiants* ».

Dans la soirée du 2 mai 2019, le préfet de Y, informé par les services de police du « *comportement personnel de l'intéressée* », a pris une décision constatant la caducité du droit au séjour de la réclamante et lui faisant obligation de quitter le territoire français sans délai.

Considérant que cette dernière ne présentait pas de garanties propres à prévenir un risque de fuite, il a par ailleurs estimé qu'elle devait être placée en centre de rétention administrative pour le temps de l'organisation matérielle de sa reconduite.

Ces décisions ont été assorties d'un arrêté portant interdiction de circuler sur le territoire français pour une durée de 24 mois.

Au vu de ces éléments, la garde à vue de Madame X a été levée et il a été procédé à son transfert vers le centre de rétention administrative. La procédure pénale a fait l'objet d'un classement sans suite.

Par décision du 5 mai 2019, le juge des libertés et de la détention a mis fin au placement en rétention de Madame X.

Les décisions portant obligation de quitter le territoire et interdiction d'y circuler pour une durée de 24 mois demeurent toutefois exécutoires et font l'objet d'un recours pendant devant le tribunal administratif de Z.

C'est dans ces circonstances que Madame X a saisi le Défenseur des droits.

2. Enquête du Défenseur des droits

Par courrier du 28 mai 2019, réitéré le 14 juin 2019, le Défenseur des droits a exposé au préfet de Y les raisons pour lesquelles il pourrait conclure à l'illégalité des décisions d'éloignement prises à l'encontre de Madame X.

Dans ce cadre, il demandait au préfet de bien vouloir lui communiquer l'ensemble de ses observations relatives à la situation de la réclamante, faute de quoi il pourrait prendre une décision sur la seule base des éléments fournis par l'intéressée.

Ces courriers sont demeurés sans réponse. En revanche, le Défenseur des droits a pu prendre connaissance du premier mémoire en défense produit le 3 juillet 2019 par la préfecture devant la juridiction saisie et constate que les arguments qui y sont développés ne sont pas de nature à remettre en cause son analyse juridique.

3. Discussion juridique

Au terme de l'examen de l'ensemble des éléments qui lui ont été soumis, le Défenseur des droits constate que les décisions portant obligation de quitter le territoire sans délai (a), interdiction de circuler sur le territoire pendant une durée de 24 mois (b) et constatant la caducité du droit au séjour de Madame X (c) contreviennent à plusieurs dispositions de droit interne et européen.

(a) L'illégalité de l'obligation de quitter le territoire sans délai

Conformément au principe de libre circulation des travailleurs consacré par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les ressortissants européens ont le droit de séjourner sur le territoire d'un État membre en vue d'y occuper un emploi.

Sur le fondement de ce principe, l'article L.212-1 1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen [européen] a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il [...] exerce une activité professionnelle en France ».

En l'espèce, Madame X travaille depuis le 18 avril 2017. Elle produit un contrat à durée indéterminée (CDI) faisant état d'un recrutement à temps plein pour une rémunération annuelle brute de 21 450 euros ainsi que plusieurs bulletins de salaires sur lesquels figurent notamment les cumuls de salaires pour les années 2017, 2018 et 2019.

La réclamante possédait donc, au moment de son interpellation, la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union européenne. Elle jouissait ainsi d'un droit au séjour qui ne pouvait être limité qu'au regard de considérations d'ordre public.

À cet égard, l'article L.511-3-1 3° du CESEDA prévoit que :

« L'autorité administrative compétente peut, par décision motivée, obliger un ressortissant [européen] à quitter le territoire français lorsqu'elle constate [...] que son comportement personnel constitue, du point de vue de l'ordre public ou de la sécurité publique, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société. »

Ces dispositions doivent être lues à la lumière du droit européen, et notamment des dispositions de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Les considérants 23 et 24 de ce texte rappellent en effet le caractère fondamental du droit de circulation et de séjour des ressortissants européens et invitent les États membres à faire pleinement jouer le principe de proportionnalité lorsqu'ils envisagent de restreindre ce droit pour des motifs d'ordre public :

« L'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique constitue une mesure pouvant nuire gravement aux personnes qui, ayant fait usage des droits et libertés conférés par le traité, se sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil. Il convient dès lors de limiter la portée de ces mesures, sur la base du principe de proportionnalité, afin de tenir compte du degré d'intégration des personnes concernées, de la durée de leur séjour dans l'État membre d'accueil, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec leur pays d'origine (cons. 23).

En conséquence, plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection contre l'éloignement. C'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, qu'une mesure d'éloignement peut être prise contre des citoyens de l'Union ayant séjourné pendant de longues années sur le territoire de l'État membre d'accueil, notamment lorsqu'ils y sont nés et y ont séjourné toute leur vie. (cons. 24) »

L'article 27 de la directive précise ainsi en son point 2 que si les États membres peuvent effectivement restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille pour des raisons d'ordre public :

« Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues. »

En vertu de l'article 28 de la même directive, l'État membre doit également, lorsqu'il envisage de prendre à l'encontre d'un ressortissant européen une décision d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, tenir compte de :

« la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

Ce principe est expressément transposé en droit interne, à l'alinéa 5 de l'article L.511-3-1 du CESEDA précité.

Les points 2 et 3 de l'article 28 de la directive prévoient enfin des protections à l'égard des ressortissants européens ayant acquis un droit au séjour permanent ou ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédant la mesure d'éloignement envisagée : les premiers ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement qu'au regard de « motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique » tandis que les seconds ne peuvent faire l'objet d'une décision d'éloignement que si celle-ci se fonde sur des « raisons impérieuses de sécurité publique ».

Ont ainsi pu être regardés comme relevant de ces raisons impérieuses de sécurité publique :

- Un trafic de stupéfiant en bande organisé (CJUE, 23 novembre 2010, aff. C-145/09) ;
- Le viol d'un mineur (CJUE, 22 mai 2012, aff. C-348/09).

Le juge européen a par ailleurs précisé que, dans l'hypothèse où le ressortissant européen se serait momentanément absenté du territoire durant la période des dix années précédant la mesure d'éloignement envisagée, il appartenait aux autorités de prendre en compte :

« la durée de chacune des absences de l'intéressé de l'État membre d'accueil, la durée cumulée et la fréquence de ces absences ainsi que les raisons qui ont guidé l'intéressé lorsqu'il a quitté cet État membre. Il importe, en effet, de vérifier si les absences en question impliquent le déplacement vers un autre État du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé. » (CJUE, 23 novembre 2010, précité).

En l'espèce, la décision portant obligation de quitter le territoire français sans délai prise à l'encontre de Madame X contrevient à plusieurs des éléments de droit précités.

En premier lieu, la décision est insuffisamment motivée. En effet, il est mentionné que Madame X « *représente une menace à l'ordre public* » sans préciser en quoi cette menace serait réelle, actuelle et suffisamment grave. Ce faisant, elle contrevient aux exigences fixées par le droit européen et interne.

Sur le fond, le caractère actuel, réel et suffisamment grave de la menace représentée par l'intéressée semble pourtant devoir être débattu.

En effet, l'implication dans une procédure pénale, et même une condamnation, ne suffisent pas à caractériser une telle menace.

La réalité de la menace est ainsi écartée – et l'obligation de quitter le territoire, annulée par voie de conséquence – lorsque les faits litigieux « *n'ont donné lieu à aucune condamnation ni même poursuite pénale* » (CAA Y, 14 mars 2019, n° 18PA01110).

De même, le juge considère qu'« *en l'absence notamment de réitération* », les faits reprochés – en l'occurrence la détention et l'usage d'un faux document de voyage – ne caractérisent pas « *une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* » de nature à fonder une décision portant obligation de quitter le territoire (CAA Lyon, 27 avril 2017, 16LY01326).

Enfin, la cour administrative d'appel de Douai a jugé, s'agissant d'un ressortissant polonais interpellé pour des faits de détention et usage de stupéfiants :

« qu'en estimant que ces seuls faits étaient de nature à constituer, par leur gravité, une menace réelle et actuelle pour un intérêt fondamental de la société française au sens des dispositions du 3° de l'article L. 511-3-1 précité du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors qu'ils n'ont donné lieu à aucune poursuite judiciaire et qu'il n'est ni établi ni même allégué que le comportement de l'intéressé aurait été caractérisé par la réitération d'actes répréhensibles, le préfet [...] a commis une erreur d'appréciation » (CAA Douai, 31 décembre 2014, n° 14DA00395).

En l'espèce, la procédure pénale engagée à l'encontre de Madame X a été classée sans suite. Par ailleurs, il ne ressort pas des éléments transmis aux services du Défenseur des droits que l'intéressée aurait fait l'objet, par le passé, de condamnations pénales.

Pour toutes ces raisons, le comportement personnel de la réclamante n'apparaît pas constitutif d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société de nature à justifier le prononcé d'une obligation de quitter le territoire.

En second lieu, et en toute hypothèse, contrairement à ce qu'impose le droit européen comme interne, l'obligation de quitter le territoire opposée à Madame X semble avoir été prise sans examen préalable de sa situation personnelle et donc sans prise en compte de « la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

Pour motiver la décision d'éloignement prise à l'encontre de la réclamante, il est en effet relevé :

« qu'au surplus, il ressort de l'examen de la situation de Madame X [...] qu'elle ne peut justifier de ressources suffisantes pour lui/elle et sa famille et se trouve en situation de complète dépendance vis-à-vis du système d'assistance sociale français puisqu'elle ne justifie d'aucune assurance maladie personnelle en France ou dans son pays d'origine. Qu'ainsi, l'intéressée constitue une charge déraisonnable pour l'État français et qu'en conséquence son droit au séjour ne peut être maintenu. »

Cette motivation stéréotypée est erronée en fait et en droit : comme il l'a été indiqué plus haut, Madame X travaille à temps plein sous couvert d'un CDI depuis le mois d'avril 2017. Bénéficiant d'un droit au séjour en tant que travailleur, aucun examen de ses ressources et de son assurance maladie ne devait être effectué, cet examen étant réservé aux ressortissants européens inactifs. Par ailleurs, dans les faits, Madame X justifie bien de ressources et d'une assurance maladie.

La décision relève ensuite, sans faire aucune mention de la durée de présence en France de la réclamante, de sa situation professionnelle ou de son intégration sociale et culturelle, que :

« compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il n'est pas porté d'atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée au respect de sa vie privée et familiale. Qu'en effet, l'intéressée est célibataire et sans enfant à charge ».

Or, outre le fait que Madame X est employée en CDI et justifie d'une situation professionnelle stable depuis plus de deux ans, les éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits révèlent que celle-ci a établi sa résidence principale en France depuis 2002, soit pendant plus de 15 ans. Elle a obtenu plusieurs diplômes français et justifie de nombreuses expériences professionnelles sur le territoire. Elle déclare par ailleurs être en couple avec un ressortissant français et vivre en concubinage avec lui depuis le mois de mars 2019.

Au vu de l'ensemble de ces éléments et contrairement à ce qu'ont estimé les services préfectoraux, l'éloignement de Madame X porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée familiale de l'intéressée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En dernier lieu, la vérification des protections contre l'éloignement prévues par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 au bénéfice des ressortissants européens ayant acquis un droit au séjour permanent ou ayant séjourné durant les dix années précédentes sur le territoire de l'État d'accueil ne ressort pas de la motivation des décisions préfectorales prises à l'encontre de la réclamante. Sur ce point, la décision portant obligation de quitter le territoire ne vise d'ailleurs pas la directive 2004/38/CE mais la directive 2008/115/CE, laquelle ne s'applique

pas aux européens mais fixe des normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(b) L'illégalité de l'interdiction de circuler sur le territoire pendant une durée de 24 mois

Conformément à l'article L.511-3-2 du CESEDA :

« L'autorité administrative peut, par décision motivée, assortir l'obligation de quitter le territoire français prononcée en application des 2° et 3° de l'article L. 511-3-1 d'une interdiction de circulation sur le territoire français d'une durée maximale de trois ans. »

Au regard de ces dispositions, l'interdiction de circuler opposée à la réclamante apparaît insuffisamment motivée puisqu'il est seulement relevé que la réclamante constitue, « *du point de vue de l'ordre public ou de la sécurité publique, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* », sans autre précision relative à la situation personnelle de l'intéressée ou aux éléments permettant de considérer, d'une part, que la menace précitée serait caractérisée et, d'autre part, que cette menace serait telle qu'elle justifierait d'interdire à l'intéressée de revenir sur le territoire pendant 24 mois.

(c) Le risque d'atteinte aux droits résultant du constat de la caducité du droit au séjour de la réclamante

La décision constatant la caducité du droit au séjour de Madame X expose cette dernière au risque de perdre son emploi ainsi que les droits sociaux dont elle peut bénéficier au regard de son séjour régulier en France. Cette décision apparaît dès lors susceptible d'emporter des conséquences graves et particulièrement excessives au regard du droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressée.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits estime que les décisions constatant la caducité du droit au séjour de la réclamante, lui faisant obligation de quitter le territoire français sans délai et lui interdisant d'y circuler pour une durée de 24 mois, encourent l'annulation.

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

Jacques TOUBON