

Paris, le 14 octobre 2019

---

## Décision du Défenseur des droits n°2019-252

---

**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 notamment son article 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le décret n° 2012-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent et notamment ses articles 2 et 3 ;

Saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par Monsieur X dans le cadre de la procédure de regroupement familial engagée au bénéfice de son épouse, Madame Y,

Un recours tendant à l'annulation du refus opposé à cette demande de regroupement familial ayant été déposé par l'intéressé devant le tribunal administratif de W,

Décide de présenter les observations suivantes dans le cadre de cette procédure lors de l'audience fixée le 15 octobre 2019.

Jacques TOUBON

---

## **Observations devant le tribunal administratif de W 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 difficultés rencontrées par Monsieur X dans le cadre de la procédure de regroupement familial engagée au bénéfice de son épouse, Madame Y.

### **Rappel des faits**

En 2008, Monsieur X s'est vu reconnaître le statut de réfugié et a obtenu à ce titre une carte de résident.

Monsieur X, de nationalité Bangladaise, et Madame X, de nationalité indienne, se sont unis le 24 décembre 2013.

En 2015, le réclamant a engagé une procédure de réunification familiale au bénéfice de son épouse.

Le 19 août 2015, les autorités consulaires françaises ont refusé de délivrer un visa de long séjour à Madame X au motif que son mariage avec Monsieur X avait été contracté après que le réclamant ait obtenu le statut de réfugié. La venue de son épouse en France ne pouvait dès lors se faire que par la procédure du regroupement familial.

Monsieur X, qui réside de manière régulière en France sous couvert d'une carte de résident, a formulé une demande de regroupement familial auprès des services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de Paris Nord, enregistrée le 17 octobre 2016.

Sans réponse à l'issue du délai légal de six mois, l'intéressé a, par courriel du 4 avril 2017, demandé aux services préfectoraux de Z de lui exposer les motifs du refus implicite de sa demande de regroupement familial.

Par courriel du 11 août 2017, l'OFII a indiqué à Monsieur X que sa demande de regroupement familial avait été transmise le 6 juillet 2017 à la préfecture de Z.

- **Instruction par les services du Défenseur des droits**

Par courriers des 31 octobre 2017, 14 décembre 2017 et 7 mars 2018, le Défenseur des droits a demandé au préfet de Z de bien vouloir lui préciser l'état de l'instruction de la demande de regroupement familial de Monsieur X.

En réponse, la préfecture indiquait, dans un courrier du 10 avril 2018, que la demande avait fait l'objet d'un refus le 29 novembre 2017 et que cette décision avait été notifiée à l'intéressé le même jour. Ce courrier aurait ensuite été retourné à la préfecture avec la mention « pli avisé non réclamé ».

Dans ce courrier, il était indiqué que la demande de Monsieur X avait fait l'objet d'un refus au motif que :

*« son logement n'est pas conforme à la réglementation en vigueur et ne remplit pas les conditions minimales de confort et d'habitabilité exigées (renouvellement de l'air non adapté, éclairage naturel des principales pièces insuffisant, pas d'ouvrant donnant sur l'extérieur dans la chambre) ».*

Par courrier du 26 juin 2018, les services du Défenseur des droits ont demandé au préfet de bien vouloir réexaminer la situation de l'intéressé au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme au motif que les photographies du logement versées au dossier attestaient de l'état convenable et décent de celui-ci.

Par un courrier en réponse, la préfecture a maintenu sa position de refus de la demande de regroupement familial pour les mêmes motifs.

Faute de trouver une issue amiable, et à défaut de recours contentieux, le Défenseur des droits a procédé à la clôture du dossier.

Le 2 février 2018, Monsieur X a toutefois introduit une nouvelle demande de regroupement familial au profit de son épouse et son logement a été une nouvelle fois inspecté.

La demande formulée par l'intéressé est demeurée sans réponse pendant plus d'un an.

Assisté par son avocat, le réclamant a déposé un recours devant le tribunal administratif de W, le 25 octobre 2018, pour contester le refus implicite opposé par la préfecture à sa nouvelle demande de regroupement familial.

C'est dans ce contexte que Monsieur X a de nouveau saisi le Défenseur des droits.

Considérant que ce nouveau refus risque de porter une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie privée et familiale normale de l'intéressé, les services du Défenseur des droits ont décidé de poursuivre leur intervention. Cela fait en effet près de cinq années que Monsieur X, réfugié, est séparé de son épouse.

Aussi, par courrier du 16 avril 2019, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au préfet de la Z en vue de recueillir ses observations avant qu'une décision ne soit prise dans le présent dossier.

Par courrier du 22 mai 2019, le préfet de la Z refusait de nouveau le regroupement familial sollicité par Monsieur X en le motivant de la manière suivante :

*« Il ressort que votre logement n'est pas conforme à la réglementation en vigueur et ne remplit pas les conditions minimales de confort et de sécurité (pas de VMC dans la cuisine, chambre ne disposant pas d'ouverture sur l'extérieur).*

*(...) Ce présent refus ne saurait porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale eu égard à vos conditions d'existence en France. En effet, vous vivez en France depuis l'année 2007, vous êtes marié avec Madame Y depuis le 24 décembre 2013 et n'établissez pas l'impossibilité d'aller rejoindre régulièrement votre épouse. »*

Monsieur X a également contesté cette deuxième décision devant le tribunal administratif

Dans un courrier du 25 juin 2019 adressé en réponse aux services du Défenseur des droits, le préfet de la Z n'a pas souhaité revenir sur le refus opposé au réclamant maintenant que son logement n'était pas conforme à la réglementation en vigueur.

- **Discussion juridique**

L'instruction menée par le Défenseur des droits a révélé que plusieurs éléments étaient susceptibles de remettre en question la position ainsi retenue par la préfecture.

**Sur la conformité des caractéristiques du logement du réclamant à la réglementation en vigueur :**

Les modalités de refus du regroupement familial sont énoncées à l'article L.411-5 du CESEDA.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que celui-ci pourra notamment être refusé si :

*« Le demandeur ne dispose pas ou ne disposera pas à la date d'arrivée de sa famille en France d'un **logement considéré comme normal** pour une famille comparable vivant dans la même région géographique ».*

L'article R.411-5 du CESEDA définit quant à lui les caractéristiques d'un logement considéré comme « normal », à savoir un logement qui :

*« 1° Présente une superficie habitable totale au moins égale à :*

*- en zones A bis et A : **22 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou deux personnes**, augmentée de 10 m<sup>2</sup> par personne jusqu'à huit personnes et de 5 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire au-delà de huit personnes ; (...)*

*2° Satisfait aux conditions de salubrité et d'équipement fixées aux articles 2 et 3 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ».*

Concernant la première condition relative à la superficie minimum requise du logement de Monsieur X, celui-ci mesure 29,47 m<sup>2</sup> soit 7 m<sup>2</sup> de plus que la surface minimale réglementaire pour un ménage sans enfants.

Concernant la seconde condition relative aux conditions de salubrité et d'équipement du logement, l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 dispose que :

*« 6. Le logement permet une aération suffisante. Les dispositifs d'ouverture et les éventuels dispositifs de ventilation des logements sont en bon état et permettent un renouvellement de l'air et une évacuation de l'humidité adaptés aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements ;  
7. Les pièces principales, au sens du troisième alinéa de l'article R.111-1-1 du code de la construction et de l'habitation, **bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre** ».*

L'article R. 111-1-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version en vigueur à la date de la décision de refus opposée à Monsieur X le 22 mai 2019, disposait que :

**« (...) Un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances ».**

Il en ressort que les dispositions du décret du 30 janvier 2002 précité n'exigent aucunement que toutes les pièces principales du logement soient pourvues d'un ouvrant donnant à l'air libre et plus clairement d'une fenêtre, contrairement à ce qui est avancé par les services de la préfecture. La mention selon laquelle *« Les pièces principales (...) bénéficient d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre »* est de ce point de vue là sans équivoque.

En l'espèce, le logement de Monsieur X est composé d'une grande pièce principale dotée de deux grandes fenêtres vers l'extérieur et d'une seconde pièce, plus petite dotée, quant à elle de deux ouvrants - une grande fenêtre et une porte – donnant tous deux sur la première.

La seconde pièce du logement de Monsieur X, quelle qu'en soit sa destination d'ailleurs, apparaît quant à elle disposer d'ouvrants donnant sur un volume vitré donnant lui-même à l'air libre, en l'espèce la pièce principale, et semble dès lors répondre aux exigences en termes d'aération et de luminosité posées par le décret susvisé.

De plus, il importe de souligner que le réclamant a tout mis en œuvre pour essayer de trouver un nouvel appartement qui satisferait davantage aux exigences de la préfecture. Il a notamment formulé une demande de logement social ainsi qu'un recours DALO, déposé le 30 novembre 2018, en invoquant les motifs suivants :

- Logement non décent et avec une personne handicapée à charge ou enfant mineur à charge ou vous être handicapé(e) ;
- Attente d'un logement social depuis un délai supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral.

Par décision du 6 mars 2019, la commission de médiation DALO de Z a reconnu Monsieur X comme étant prioritaire et devant être logé d'urgence au seul motif qu'il est dans l'attente d'un logement social depuis un délai supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral, rejetant par conséquent le motif lié à la décence de son logement.

Par ailleurs, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser la notion d'ouverture sur l'extérieur et les exigences qu'elle recouvre, dans un arrêt du 7 octobre 2013, dans le cadre d'un contentieux relatif à la prise d'un arrêté préfectoral portant mise en demeure d'un propriétaire de mettre fin à l'occupation de ses appartements pour des raisons de salubrité, où il a jugé que :

*« 3. Considérant qu'une ouverture sur l'extérieur, au sens des dispositions précitées de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique, doit donner sur l'air libre et permettre une aération et un éclairage suffisants pour prévenir toute atteinte à la santé des occupants ;*

*4. Considérant qu'en estimant que les appartements (...), qui étaient équipés chacun de deux fenêtres donnant, l'une, sur un puits de jour ouvert à l'air libre d'une dimension de 2,50 m sur 1, 50 m et, l'autre, sur une large cage d'escalier couverte par une verrière de grande dimension, sur laquelle une grille d'aération*

*et des persiennes en bois destinées à faciliter la circulation de l'air étaient en cours d'installation, disposaient, à la date de son arrêt, d'ouvertures permettant à leurs occupants de bénéficier d'un accès à l'air libre et d'un éclairage suffisants, et en en déduisant que ces logements ne pouvaient être regardés comme dépourvus d'ouvertures sur l'extérieur au sens des dispositions précitées, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit et s'est livrée à une appréciation souveraine des faits exempte de dénaturation (CE, 7 octobre 2013, N°352812) ».*

Bien que dans cet arrêt le Conseil d'État se réfère aux dispositions du code de la santé publique et non aux dispositions du CESEDA complétées par le décret du 30 janvier 2002, cette solution apparaît transposable au cas d'espèce dans la mesure où il est question de s'interroger sur la salubrité de locaux destinés à l'habitation.

En outre, l'article L.1331-22 du code de la santé publique dont il est question dans l'arrêt du Conseil d'État précité, dispose que :

*« Les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux. Le représentant de l'Etat dans le département met en demeure la personne qui a mis les locaux à disposition de faire cesser cette situation dans un délai qu'il fixe. Il peut prescrire, le cas échéant, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office.*

*Les dispositions de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation sont applicables aux locaux visés par la mise en demeure. La personne qui a mis les locaux à disposition est tenue d'assurer le relogement des occupants dans les conditions prévues par l'article L. 521-3-1 du même code ; à défaut, les dispositions de l'article L. 521-3-2 sont applicables ».*

Ces dispositions, en ce qu'elles vont jusqu'à prévoir le relogement des occupants, témoignent de la volonté du législateur de protéger le locataire, partie faible du contrat de bail, contre les abus susceptibles d'être commis par les bailleurs.

Or, dans la présente situation, la mise en œuvre de la réglementation protectrice relative à la salubrité du logement a pour effet de sanctionner l'intéressé qui se voit refuser son droit au regroupement familial en raison de ses conditions d'habitation, qui au demeurant n'apparaissent pas anormales, la commission de médiation DALO ayant rejeté le critère de la décence pourtant invoqué par le réclamant qui souhaitait être en conformité avec les exigences de la préfecture.

De plus, il importe de souligner que si l'insalubrité du logement de Monsieur X était avérée, le préfet aurait pu prendre, en application de l'article L.1331-22 du code de la santé publique, un arrêté pour mettre fin à l'occupation des lieux et aurait en parallèle accéléré le relogement de l'intéressé qui, en vertu de son droit à un logement opposable, relevait désormais du contingent de logements préfectoral. Or, il ne ressort pas du présent dossier qu'un tel arrêté ait été pris.

Enfin, étant donné que l'appartement mesure plus de 22 mètres carré, et qu'il est constitué de deux pièces alors qu'en vertu des règles applicables une seule suffirait pour accueillir un couple tant que cette surface est garantie, les services préfectoraux semblent de surcroît examiner la configuration des lieux, ce qui a été censuré à plusieurs reprises par le juge administratif (CAA de Bordeaux, 13 juillet 2017, n°17BX01239 ; TA de Melun, 10 octobre 2017, n°1609708).

**Sur la prise en compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce et du respect à la vie privée et familiale du requérant :**

L'article L.411-5 du CESEDA relatif à la procédure du regroupement familial énonce les motifs sur lesquels l'autorité préfectorale **peut** fonder son refus.

Cet article précise ainsi dans quels cas le regroupement familial *peut* et non *doit* être refusé. Autrement dit, les autorités préfectorales ne sont pas en situation de compétence liée si le demandeur du regroupement familial relève d'un des cas visés par la réglementation.

Cet article L. 411-5 précité suppose donc que, pour refuser une demande de regroupement familial, les autorités préfectorales doivent analyser toutes les circonstances de l'espèce et vérifier si la décision de rejet ne porterait pas une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du requérant. Rappelons à cet effet que le droit de mener une vie privée et familiale normale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, justifierait une appréciation souple des dispositions précitées, notamment à l'égard d'une personne ayant le statut de réfugié.

A cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a, dans trois arrêts, mis à la charge des États une **obligation de souplesse**, de célérité et d'effectivité dans le cadre des procédures de regroupement familial (CEDH, 10 juillet 2014, req. n° 2260/10, *Tanda-Muzinga c/ France* ; req. n° 52701/09, *Mugenzi c/ France* ; req. n° 19113/09, *Senigo Longue c/ France*).

Au vu des circonstances de l'espèce, à savoir que les époux sont séparés depuis plus de cinq années, le refus d'octroyer le bénéfice du regroupement familial à Madame Y apparaît être de nature à porter une atteinte excessive et disproportionnée au droit des intéressés à mener une vie privée et familiale normale conformément à l'article 8 de la CEDH.

Compte tenu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que le logement de Monsieur X remplit les conditions minimales de confort et de sécurité exigées et qu'ainsi, les refus opposés à sa demande de regroupement familial ne sont pas fondés.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal administratif.

Jacques TOUBON