

Paris, le 23 octobre 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-212

---

**La Défenseure 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 le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisie par Madame X et son conseil, Maître A, d'une réclamation relative aux refus de délivrance de la carte de résident portant la mention "résident de longue durée-UE" et de renouvellement de la carte de séjour mention "vie privée et familiale" qui lui ont été opposés par la préfecture de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

---

## **Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X et son conseil, Maître A, d'une réclamation relative aux refus de délivrance de la carte "résident de longue durée-UE" et de renouvellement de la carte de séjour "vie privée et familiale" qui lui ont été opposés par la préfecture de Y.

### **FAITS**

Madame X, née le 25 décembre 1980 à Kinshasa, de nationalité congolaise, est entrée en France le 8 février 2004 dans le but d'y solliciter l'asile.

Sa demande d'asile a été rejetée. En 2005, sa situation a été régularisée.

Depuis cette date, Madame X est titulaire de cartes de séjour temporaire 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.

L'intéressée souffre en effet d'une maladie auto-immune rare nécessitant un traitement et un suivi médical régulier à l'hôpital et rendant impossible tout retour en République démocratique du Congo (RDC), faute de traitement adapté dans ce pays.

Le 25 juillet 2018, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Y lui a reconnu la qualité de travailleur handicapé du 24 juillet 2018 au 24 novembre 2023.

Elle lui a également reconnu un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% ainsi qu'une restriction substantielle à l'emploi, ouvrant droit à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et une carte mobilité inclusion mention priorité, du 25 novembre 2018 au 24 novembre 2023.

Le 25 avril 2019, Madame X a sollicité auprès de la préfecture de Y une carte "résident de longue durée-UE" sur le fondement de l'article L.314-8 du CESEDA.

Le 5 juin suivant, elle s'est vue délivrer un récépissé de demande de carte de séjour valable jusqu'au 16 janvier 2020.

Par courrier du 11 décembre 2019, les services préfectoraux lui ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas prendre de décision sur sa demande de renouvellement de titre de séjour en qualité d'étranger malade au motif que :

*« conformément à la loi n°2016-274 du 7 mars 2016, une notice explicative ainsi qu'une enveloppe contenant un modèle de certificat médical vous a été remis le même jour et qu'il vous appartenait de faire renseigner ce certificat médical soit par le médecin qui vous suit habituellement, soit pas un médecin hospitalier et de le transmettre au service médical de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) conformément à l'article 2 de l'arrêté du 27 décembre 2016 relatif aux conditions d'établissement et de transmission des certificats médicaux, rapports médicaux et avis mentionnés aux articles R.313-22, R.313-23 et R.511-11 du CESEDA.*

*Le 29 octobre 2019, le service médical de l'OFII a informé mes services qu'il n'avait pas reçu votre certificat médical et que le dossier était clôturé par leurs services ».*

Madame X a été invitée à formuler, le cas échéant, une nouvelle demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade sur le fondement du 11° de l'article L.313-11 du CESEDA.

Sa demande de carte "résident de longue durée-UE" a quant à elle été rejetée au motif que ses ressources étaient insuffisantes.

Les 9 et 13 janvier 2020, Madame X a formé un recours gracieux auprès de la préfecture puis un recours hiérarchique auprès du ministre de l'Intérieur.

Le lendemain, elle s'est présentée auprès des services préfectoraux afin que l'instruction de son dossier soit poursuivie et qu'un second récépissé lui soit remis dans l'attente, en vain.

Le 16 janvier 2020, l'intéressée a saisi le tribunal administratif de Z d'une requête en annulation de la décision litigieuse du 11 décembre 2019 puis, le 21 janvier, elle a saisi le juge des référés aux fins de voir ordonner la suspension de cette décision et se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) avec autorisation de travail valable le temps nécessaire au réexamen de sa situation administrative.

Par ordonnance du 7 février 2020, le juge des référés a fait droit à sa requête et une APS lui a été délivrée.

C'est dans ces circonstances que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

## **INSTRUCTION**

Par courrier du 22 juin 2020, adressé en lettre simple, et dont la copie a été envoyée par courriel, le Défenseur des droits a adressé au préfet de Y une note récapitulant les éléments selon lesquels il pourrait conclure à l'existence d'une discrimination à raison du handicap et d'une atteinte au droit de la réclamante au respect de sa vie privée et familiale, en l'invitant à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

Par courriel du 20 juillet 2020, le conseil de la réclamante a communiqué aux services du Défenseur des droits la décision du préfet de Y du 12 juin 2020 portant abrogation de sa précédente décision et plaçant Madame X sous couvert d'une carte de résident sur le fondement de l'article L.314-8 du CESEDA.

Le jour suivant, les services du Défenseur des droits ont pris acte de cette décision et sollicité de la préfecture de Y qu'elle les tienne informés de la délivrance de ladite carte. La préfecture a accusé réception de la demande et indiqué qu'elle était transmise à la cheffe du pôle d'expertise juridique en charge du suivi des interventions du Défenseur des droits.

À ce jour, aucune réponse n'est parvenue au Défenseur des droits.

Informée de la date d'audience fixée le 3 novembre 2020, la Défenseure des droits décide de présenter des observations dans le cadre de la présente procédure, au vu d'un argumentaire précédemment soumis à la préfecture de Y et resté sans réponse.

## DISCUSSION JURIDIQUE

Au vu des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, il apparaît que le refus de délivrer la carte "résident de longue durée-UE" à la réclamante revêt un caractère discriminatoire à raison du handicap (1) et que, par ailleurs, la réclamante aurait dû, à tout le moins, se voir délivrer une carte de séjour temporaire sur le fondement de l'article L.313-11 11° ou encore L.313-11 7° du CESEDA (2).

### **1) Un refus de carte "résident de longue durée-UE" discriminatoire à raison du handicap contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme**

Aux termes de l'article L.314-8 du CESEDA, une carte "résident de longue durée-UE" est délivrée de plein droit à l'étranger qui justifie :

- D'une résidence régulière ininterrompue d'au moins cinq ans en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle ou d'une carte de résident, à l'exception de certains titres<sup>1</sup> ;
- De ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins devant atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance ;
- D'une assurance maladie.

L'article L.314-10 du CESEDA précise que la première délivrance de ce titre est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, notamment *via* l'engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, le respect effectif de ces principes, la connaissance suffisante de la langue française.

Or, Madame X réside de manière ininterrompue en France depuis 2005 sous couvert d'une carte de séjour temporaire délivrée sur l'un des fondements autorisés (article L.313-11 11° du CESEDA).

Elle a fixé en France le centre de ses attaches personnelles et professionnelles depuis plus de 15 ans : elle souffre d'une pathologie nécessitant un traitement et un suivi sur le territoire national ; son fils devenu majeur vit en France et est titulaire d'une carte pluriannuelle mention VPF ; elle est locataire d'un logement à loyer modéré depuis 2012 et elle justifiait de contrats de travail réguliers jusqu'à la décision de non renouvellement de son titre en date du 11 décembre 2019 ayant entraîné la perte de son autorisation de travail.

Elle dispose également d'une couverture maladie.

Le refus de carte "résident de longue durée-UE" semble donc bien lui avoir été opposé en raison de la faiblesse de ses revenus.

Pourtant, la loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a mis un terme à une discrimination importante dans l'accès à ce titre de séjour **en exonérant les bénéficiaires de l'AAH de la condition de ressources susmentionnée** (articles L.314-8 2° dernier alinéa et R.314-1-1 2° du CESEDA).

---

<sup>1</sup> Cartes de séjour temporaire "étudiant", "stagiaire", "stagiaire ICT" ; cartes de séjour pluriannuelle "travailleur saisonnier", "retraité" et carte de résident délivrée à un réfugié.

Certes cette exonération n'est applicable qu'aux bénéficiaires de l'AAH prévue par l'article L.821-1 du code de la sécurité sociale (CSS), c'est-à-dire ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80%, alors que Madame X a un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% (article L.821-2 CSS).

Toutefois, ce qui a présidé à la réforme législative de 2016 et que le Défenseur des droits appelait de ses vœux depuis 2006 – à savoir éviter une entrave discriminatoire au droit au séjour – trouve parfaitement à s'appliquer aux faits de l'espèce.

En effet, si l'AAH est versée automatiquement lorsque le taux d'incapacité est supérieur ou égal à 80%, l'allocation est en revanche octroyée en cas d'incapacité inférieure à 80% uniquement si les intéressés démontrent qu'ils ont une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

Cela signifie que les personnes concernées telle Madame X, du fait de leur handicap, ne peuvent percevoir d'autres ressources que le montant de l'AAH, lequel est inférieur au seuil des ressources exigées ou, lorsqu'elles parviennent à accéder à un emploi, ces ressources restent nécessairement faibles du fait de leur restriction substantielle à travailler à temps plein et de manière durable. L'AAH est en outre une allocation différentielle, c'est-à-dire que son montant diminue lorsque d'autres ressources sont acquises.

C'est pourquoi le Défenseur des droits avait relevé à plusieurs reprises le caractère discriminatoire de cette condition de ressources opposée aux personnes en situation de handicap bénéficiaires de l'AAH, notamment dans des décisions n°2014-100 et n°2014-164, ainsi que dans ses avis au Parlement, notamment 15-17.

Si l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) 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°s 9214/80 9473/81 9474/81 ; 12 février 2009, *Nolan et K. c. Russie*, n° 2512/04 ; 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10).

Or, le Défenseur des droits a eu 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°2012-77).

En effet, outre la lourdeur des démarches administratives liées au renouvellement annuel des titres de séjour, il peut ainsi être mentionné des difficultés d'accès à l'emploi, certains employeurs refusant, au vu de la précarité du titre de séjour, d'embaucher les titulaires d'une carte de séjour temporaire. Il en est de même dans l'accès à des biens et services – tels un logement ou un prêt – qui peut être entravé en raison de l'instabilité de leur séjour à des résidents étrangers titulaires d'un titre temporaire d'un an.

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.

Dès lors, l'exclusion de fait des étrangers bénéficiaires de l'AAH de l'accès à la carte de résident sans prendre en compte la particularité de leur situation, est susceptible d'introduire une discrimination à l'encontre des étrangers porteurs d'un handicap 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, selon lequel :

*« 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 ; CEDH 30 avril 2009, *Glor c. Suisse*, n°13444/04 ; CEDH, 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10).

Ensuite, la Cour européenne 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, CEDH 2010).

Le juge administratif a également pu considérer, pour ces mêmes raisons, 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 »* (TA Limoges, 12 mai 2010, n°0902011).

S'agissant de Madame X, la nature du droit au séjour qui lui a précédemment été accordé chaque année rendait difficile sa recherche d'un emploi stable et pérenne, déjà impactée par sa situation de handicap.

Dans l'hypothèse où Madame X n'aurait pas justifié de sa situation de handicap au moment du dépôt de sa demande, elle a toutefois transmis les éléments faisant état de sa situation de bénéficiaire de l'AAH lors de son recours gracieux, de telle sorte que la préfecture disposait de l'ensemble des éléments pour réexaminer sa situation.

De plus, l'article L.114-5 du code des relations entre le public et l'administration dispose :

*« Lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle fixe un délai pour la réception de ces pièces et informations ».*

En vertu de ces dispositions, comme l'a relevé le juge des référés dans son ordonnance du 7 février 2020, la préfecture aurait pu demander des éléments complémentaires à l'intéressée concernant ses ressources avant de lui opposer un refus, cette dernière bénéficiant de l'AAH depuis le 25 novembre 2018.

Au surplus, il convient de souligner qu'en vertu de l'article R.311-4 du CESEDA :

*« Il est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise ».*

En conséquence, un récépissé aurait dû être remis à Madame X au moment de sa demande de carte "résident de longue durée-UE", le 25 avril 2019.

Or, ce n'est que le 5 juin 2019 qu'elle obtiendra le document en se présentant auprès des services de la préfecture de Y.

## **2) Un droit au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 11° ou L.313-11 7° du CESEDA**

En l'espèce, le récépissé remis à Madame X le 5 juin 2019 atteste la bonne réception de sa demande de renouvellement de titre de séjour pour soins.

Or, l'article R.314-1-3 du CESEDA précise que la demande de carte "résident longue durée-UE" vaut demande de renouvellement du titre de séjour précédemment acquis, en l'occurrence, un titre de séjour pour soins.

Conformément à l'article 1 de l'arrêté du 27 décembre 2016 relatif aux conditions d'établissement et de transmission des certificats médicaux, rapport médicaux et avis dans le cadre d'une demande de titre de séjour pour soins, la réclamante aurait dû se voir délivrer un certificat médical vierge et une notice explicative l'informant de la procédure à suivre. Cela n'a pas été le cas.

Par courriel du 19 décembre 2019 faisant suite à la décision de rejet des services préfectoraux, Madame X a précisé qu'elle n'avait pas reçu les documents concernés.

En vertu des dispositions de l'article L.114-5 du code des relations entre le public et l'administration précité, les services préfectoraux auraient pu indiquer à l'intéressée les pièces et informations manquantes exigées par les textes avant de rejeter sa demande.

De plus, dans le cadre de son recours gracieux, Madame X avait transmis un certificat médical relatif à son état de santé en date du 8 janvier 2020 établi par un médecin du service de l'hôpital Henri Mondor qui la suit habituellement, soulignant :

*« [Elle] présente une maladie lupique avec une atteinte multi-systémique qui sévit de très longue date. Son état de santé justifie un traitement et un suivi de façon tout à fait rapproché qui ne peuvent être faits dans son pays d'origine (Congo RDC Kinshasa). Tout arrêt du traitement ou du suivi peut entraîner une réactivation de sa maladie ou mettre en jeu le pronostic vital ».*

La réclamante a indiqué à la préfecture qu'un nouveau certificat était également adressé au service médical de l'OFII et qu'elle se présenterait au guichet le 13 janvier 2020 en vue du renouvellement de son récépissé valable jusqu'au 16 janvier 2020.

Il semble que la préfecture disposait donc bien de l'ensemble des éléments nécessaires pour réexaminer sa situation, ce qui n'a pas été le cas.

Les éléments communiqués permettent pourtant de constater que Madame X, qui bénéficiait depuis quinze ans d'un titre de séjour pour soins régulièrement renouvelé, remplit les conditions fixées par l'article L.313-11 11° du CESEDA.

Elle réside en effet habituellement en France depuis 2004 ; son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour elle des conséquences d'une exceptionnelle gravité et, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont elle est originaire (RDC), elle ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.

Au surplus, l'ancienneté de sa présence en France, tout comme l'intégration de la réclamante, laisse penser qu'elle aurait pu également bénéficier d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA.

En conséquence, la Défenseure des droits considère que le refus de délivrer la carte "résident de longue durée-UE" à Madame X revêt un caractère discriminatoire à raison du handicap contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et que, par ailleurs, la réclamante aurait dû, à tout le moins, se voir délivrer une carte de séjour temporaire sur le fondement de l'article L.313-11 11° ou encore L.313-11 7° du CESEDA.

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

Claire HÉDON