

Paris, le 5 juillet 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-194

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 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.426-17 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment les articles L.821-1 et L.821-2 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de délivrance d'une carte de résident que lui a opposé le préfet de Z ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Y, 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 Y en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X relative aux difficultés qu'il rencontre dans le cadre de sa demande de délivrance d'une carte de résident.

- **Rappel des faits et de la procédure**

Ressortissant béninois, Monsieur X réside en France depuis le 21 février 1993 et bénéficie de titres de séjour régulièrement renouvelés depuis 2010.

Le 13 septembre 2016, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Y lui a attribué l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en raison d'un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %.

Le 2 mai 2019, à l'occasion du renouvellement de son titre de séjour, l'intéressé a sollicité auprès des services de la préfecture de Z la délivrance d'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), devenu L.426-17.

Le 20 juin 2019, le préfet de police a refusé de faire droit à cette demande au motif que l'intéressé ne justifiait pas de moyens d'existence stables et, par la suite, lui a délivré de nouveau un titre de séjour pluriannuel.

Le 30 juillet 2019 Monsieur X a introduit un recours gracieux en vue de solliciter le réexamen de sa demande de carte de résident. Sa demande a été rejetée le 12 août 2019.

L'intéressé a alors saisi le tribunal administratif de Y d'une requête en annulation de la décision de refus qui lui a été opposée.

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

- **Instruction menée par le Défenseur des droits**

Par courrier du 18 juin 2021, les services du Défenseur des droits ont adressé au préfet de Z une note récapitulant les éléments au regard desquels la Défenseure des droits pourrait conclure que le refus de carte de résident opposé à Monsieur X méconnaît les dispositions législatives applicables et crée une discrimination fondée sur le handicap. Ils sollicitaient les observations du préfet de police sur la situation.

Cette demande demeure sans réponse à ce jour.

En revanche le Défenseur des droits a pu, par l'intermédiaire de l'avocat du réclamant, prendre connaissance du mémoire déposé devant le tribunal administratif de Y par le préfet de Z.

Il ressort de ce mémoire du 5 novembre 2020 que le ministère de l'Intérieur demande au tribunal de rejeter la requête en se fondant sur l'insuffisance des ressources de Monsieur X.

Cet argument n'étant pas de nature à remettre en cause l'analyse développée dans la note précitée, la Défenseure des droits décide de présenter des observations devant le tribunal administratif de Y.

- **Discussion juridique**

A titre liminaire, il convient de noter que le réclamant ne fait pas partie des étrangers qui peuvent bénéficier de plein droit et sans conditions de ressources de la carte de résident de 10 ans sur le fondement des articles L.423-11 (ancien article L.314-11) et suivants du CESEDA.

A la date de la décision en litige, sa demande se fondait ainsi sur l'article L.314-8 (devenu L.426-17) du CESEDA.

Dans sa version applicable au litige, cet article prévoit que la carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger qui justifie d'une résidence régulière ininterrompue d'au moins cinq ans en France, de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins et d'une assurance maladie.

Sur ce dernier point, le deuxième de l'article L.314-8 alors en vigueur précisait que :

« Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance. Sont prises en compte toutes les ressources propres du demandeur, indépendamment des prestations familiales et des allocations prévues à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux articles L. 5423-1, L. 5423-2, L. 5423-3 et L. 5423-8 du code du travail. »

Toutefois, depuis 2016, il est prévu pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) une exonération de la condition de ressources précitée, formulée en ces termes :

« La condition de ressources prévue au premier alinéa n'est pas applicable lorsque la personne qui demande la carte de résident est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée à l'article L.821-1 du code de la sécurité sociale » (article L.314-8, devenu L.426-17 du CESEDA)

Dans la présente espèce, le réclamant bénéficie de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du CSS et il apparaît que le préfet n'a pas entendu l'exonérer de la condition de ressources fixée par la loi pour le bénéfice de la carte de résident, puisqu'il fonde sa décision sur la seule absence de ressources stables et suffisantes de l'intéressé. Il rappelle d'ailleurs cette position dans son mémoire en défense produit le 5 novembre 2020 auprès du tribunal administratif de T.

Or, au vu de la jurisprudence administrative récente, il apparaît que cette décision se fonde sur une interprétation erronée des textes et qu'elle est de ce fait susceptible d'emporter des conséquences discriminatoires.

En effet, l'exonération des bénéficiaires de l'AAH de la condition de ressources fixée pour le bénéfice de la carte de résident visait à mettre un terme à une discrimination fondée sur le handicap (1). Elle doit dès lors être interprétée comme visant tous les bénéficiaires de l'AAH sans distinction (2), sauf à emporter des conséquences discriminatoires à raison du handicap (3).

1- La discrimination fondée sur le handicap résultant de l'absence d'exonération de la condition de ressources pour les bénéficiaires de l'AAH

Jusqu'en 2016, il n'était pas prévu d'exonération de la condition de ressources fixée par la loi pour l'accès à la carte de résident.

Appliquée de façon automatique à toutes les personnes handicapées, sans prise en compte de leur situation particulière, cette condition de ressources instituait une discrimination indirecte fondée sur le handicap lorsque les personnes concernées étaient, en raison de leur handicap, dans l'impossibilité de travailler. Bénéficiaires de l'AAH, ces personnes se voyaient *de facto* privées de la possibilité d'accéder à la carte de résident, le montant mensuel maximal de l'AAH étant inférieur au SMIC.

Cette discrimination a été sanctionnée par le juge administratif dans un jugement en date du 12 mai 2010 devenu définitif, considérant que les dispositions de l'article L.314-8 du CESEDA (devenu L.426-17), « *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).

Le Défenseur des droits a pu également relever à plusieurs reprises le caractère discriminatoire de cette condition de ressources opposée aux personnes en situation de handicap bénéficiaires de l'AAH, notamment dans ses décisions MLD-2014-100 et MLD-2014-164.

En exonérant, en 2016, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de la condition de ressources stables et suffisantes, le législateur a ainsi voulu mettre un terme à cette discrimination indirecte fondée sur le handicap dans l'accès à la carte de résident.

2- Une exemption de la condition de ressources désormais applicable à tous les bénéficiaires de l'AAH

L'allocation aux adultes handicapés (AAH), aide financière qui permet d'assurer un minimum de ressources, est attribuée sous conditions de critères d'incapacité, d'âge, de résidence et de ressources, selon les dispositions prévues par les articles L.821-1 et suivants du code de la sécurité sociale (CSS).

S'agissant du critère d'incapacité, l'article L.821-1 précise que l'AAH est versée aux personnes dont « *l'incapacité permanente est au moins égale à un pourcentage fixé par décret [art. D. 821-1 CSS : 80%]* ».

L'article L.821-2 du CSS ouvre quant à lui le droit à l'AAH aux personnes dont l'incapacité permanente, sans atteindre le pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 821-1, est supérieure ou égale à un pourcentage fixé par décret [art. D. 821-1 CSS : 50%] et qui se sont vus reconnaître, compte tenu de leur handicap, une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

En l'espèce, le réclamant justifie d'un taux d'incapacité permanente compris entre 50 et 79%. C'est donc sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS qu'il perçoit l'AAH.

Or, pour exonérer les bénéficiaires de l'AAH de la condition de ressources, l'article L.426-17 (ancien article L.314-8) du CESEDA prévoit que :

« La condition de ressources prévue au premier alinéa n'est pas applicable lorsque la personne qui demande la carte de résident est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale »

Si la formulation de l'article L.314-8 du CESEDA (devenu L.426-17), issue de la loi du 7 mars 2016, a pu donner lieu à une lecture restrictive de l'exonération de la condition de ressources aux seuls bénéficiaires de l'AAH au titre de l'article L. 821-1 CSS – qui, en l'espèce, explique le refus de carte de résident opposé au réclamant bien qu'il soit bénéficiaire de l'AAH – il apparaît désormais qu'une telle interprétation doit être levée au regard de la jurisprudence administrative.

Entre 2007 et 2016, un débat similaire a porté sur le champ exact des bénéficiaires de l'exonération de la condition de ressources prévue par la loi pour les personnes sollicitant le regroupement familial.

En effet, la loi subordonne le bénéfice du regroupement familial à une condition de ressources stables et suffisantes au moins égales au salaire minimum de croissance (articles L.434-8 et L.434-7 du CESEDA) et, jusqu'en 2007, cette condition de ressources était opposable à toutes les personnes sollicitant le regroupement familial, quelle que soit leur situation au regard du handicap.

En 2007, le législateur est intervenu pour exempter de cette condition de ressources les bénéficiaires de l'AAH. L'exemption était formulée dans des termes exactement similaires à celle aujourd'hui en vigueur pour l'accès à la carte de résident, à savoir que la condition de ressources ne devait pas être opposée « *lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale* ».

Alors que les préfets interprétaient ces dispositions comme excluant les personnes dont l'AAH était versée sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS de l'exonération de la condition de ressources, le Défenseur des droits a souligné les effets discriminatoires qu'emportait une telle interprétation dès lors que les personnes qui bénéficient de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS justifient d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi, les empêchant d'accéder à des ressources au moins égales au SMIC (décisions MLD-2014-168 et MSP-MLD 2016-186).

L'analyse portée par le Défenseur des droits a reçu un écho favorable auprès du législateur qui, par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, a modifié la rédaction de l'article du CESEDA fixant la condition de ressources requise pour le bénéfice du regroupement familial pour prévoir expressément que cette condition ne pouvait être opposée « *lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée aux articles L. 821-1 ou L. 821-2 du code de la sécurité sociale* ».

Peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat, par une décision du 11 mai 2016, a confirmé, s'agissant d'une demande de regroupement familial, que :

« si les dispositions des articles L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale prévoient des conditions différentes pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés, elles n'instituent pas deux allocations distinctes (...), que le législateur, en faisant alors référence au seul article L. 821-1, n'a pas entendu limiter le champ de la dérogation qu'il instituait aux seuls titulaires de l'allocation aux adultes handicapés qui en bénéficient au titre de l'article L. 821-1, mais a entendu viser l'ensemble des personnes titulaires de cette allocation (...) » (CE, 11 mai 2016, n° 392513)

Un même raisonnement trouve à s'appliquer s'agissant de l'exonération de la condition de ressources prévue par l'article L.426-17 pour les bénéficiaires de l'AAH sollicitant le bénéfice de la carte de résident, cela quand bien même le texte ne renvoie pas expressément, dans sa rédaction actuelle, à l'article L.821-2 du CSS.

C'est d'ailleurs ce raisonnement qui a été conduit dans une décision récente de la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux le 19 janvier 2021, s'agissant précisément d'une demande de délivrance d'une carte de résident. En effet, le juge administratif a considéré que :

« La loi du 7 mars 2016, en modifiant l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, a dispensé celui qui demande la délivrance d'une carte de résident portant la mention " résident de longue durée-UE" de la condition tenant à l'existence de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille, dans le cas où il est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés. Le législateur, en faisant alors référence au seul article L. 821-1, n'a pas entendu limiter le champ de la dérogation qu'il instituait aux seuls titulaires de l'allocation aux adultes handicapés qui en bénéficient au titre de l'article L. 821-1, mais a entendu viser l'ensemble des personnes titulaires de cette allocation ». (CAA Bordeaux, 19 janvier 2021 - n° 20BX02742)

La Cour a ainsi enjoint au préfet de délivrer la carte de résident demandée.

Dès lors, le refus d'exonérer Monsieur X de la condition de ressources fixée par la loi pour l'accès à la carte de résident au motif que son AAH est versée sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS et non sur le fondement de l'article L.821-1 du même code, relève d'une interprétation erronée de la loi en vigueur.

3- La discrimination fondée sur le handicap résultant en tout état de cause du refus de carte de résident opposé au réclamant

En toute hypothèse, quand bien même le législateur n'aurait pas entendu faire bénéficier les personnes percevant l'AAH sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS de l'exonération précitée, il était nécessaire, avant de prendre une décision susceptible de faire grief au réclamant, de vérifier si, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, la décision envisagée n'aurait 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).

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a souligné l'impact d'un refus de carte de résident sur l'exercice du droit à la vie privée et familiale (décisions MLD-2012-77 et MLD-2014-100).

En effet, la possession d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle implique des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines et, de fait, un traitement défavorable par rapport à une personne placée dans une situation comparable et qui détiendrait une carte de résident. Outre la lourdeur des démarches administratives liées au renouvellement du titre de séjour, la possession d'un titre moins pérenne qu'une carte de résident peut être à l'origine de refus d'accès à certains biens ou services (refus de prêts, de logements, etc.).

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.

Or, le droit à la vie privée et familiale est protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et il doit, en vertu de l'article 14 de la même Convention, s'exercer sans discrimination.

En conséquence, le refus de délivrer une carte de résident à Monsieur X au motif qu'il ne justifie pas de ressources suffisantes alors même que, pour bénéficier de l'AAH, ce dernier a dû justifier d'une restriction substantielle et durable dans l'accès à l'emploi telle qu'il ne sera jamais à même de combler le déficit de ressources qu'il lui manque pour pouvoir satisfaire à la condition de ressources fixée par la loi pour le bénéfice de la carte de résident, apparaît non seulement contraire à l'article L.426-17 du CESEDA, mais également susceptible de revêtir un caractère discriminatoire à raison du handicap, contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

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

Claire HÉDON