

Paris, le 27 juillet 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-209

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, notamment les articles L.423-23 et L.611-3 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de renouvellement de titre de séjour que lui a opposé le préfet 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 en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par l'intermédiaire d'une association de la réclamation de Monsieur X relative aux difficultés qu'il rencontre dans le cadre de ses démarches entreprises aux fins de renouveler son titre de séjour.

1. Rappel des faits

Monsieur X, de nationalité camerounaise, est né le 25 avril 1996 au CAMEROUN.

Il indique être entré en France à l'âge de 7 ans, accompagné de sa mère et de sa sœur.

Sa mère est titulaire d'une carte de résident et tous ses frères et sœurs sont en situation régulière.

Jusqu'au 6 juin 2018, Monsieur X était titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ».

Dès son arrivée en France en 2003, il a été scolarisé, jusqu'à l'obtention d'un brevet d'études professionnelles (BEP) « métiers de la relation aux clients » en 2013 et d'un baccalauréat professionnel en commerce en 2014.

Après sa majorité, il s'est vu délivrer à deux reprises des titres de séjour portant la mention « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article L.313-11 (repris aux articles L.423-1 à 423-23) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Toutefois, en 2018, Monsieur X a fait l'objet de plusieurs condamnations pénales, lesquelles ont conduit à son placement extérieur sans surveillance continue de l'administration pénitentiaire et ce, du 18 décembre 2018 au 23 juin 2019.

Entre-temps, le 13 juin 2018, il a sollicité le renouvellement de son titre de séjour et s'est vu remettre un récépissé constatant ses démarches.

Par la suite, la commission du titre de séjour des étrangers du département de Z, saisie par le préfet, a émis le 16 janvier 2020 un avis favorable à la délivrance d'un titre de séjour, considérant notamment que :

« L'intéressé a été condamné le 12 mai 2018 à six mois de prison avec sursis et 120 heures de TGI pour trafic de stupéfiants puis à nouveau le 5 juin 2018 à huit mois de prison et confiscation du produit pour le même motif pour des faits commis en 2014 alors qu'il vivait dans la rue et était complètement sans ressources ; (...) célibataire et sans enfant, Monsieur X a pour attaches en France sa mère, ses trois frères et deux sœurs en situation régulière, qu'il est logé gratuitement par le CHRS à Z, a suivi une formation d'accompagnant à l'emploi à la Mairie de Z ; (...) la situation sociale et familiale extrêmement difficile qu'a subi M. X depuis la fin de ses études secondaires de même que sa sœur qu'il aide à financer son master avec ses faibles ressources ; (...) les capacités intellectuelles de l'intéressé qui doivent lui permettre de s'insérer professionnellement et la nécessité impérieuse de l'autoriser à travailler ».

En dépit de cet avis favorable, le préfet de Y a refusé, le 6 mars 2020, d'admettre au séjour Monsieur X. Il considère en effet que « *les délits commis par l'intéressé sont constitutifs d'une menace grave à l'ordre public* » et qu'ainsi, le réclamant ne remplit pas les conditions pour se voir délivrer un titre de séjour sur le fondement de la vie privée et familiale.

Le 16 juin 2020, le réclamant a formé un recours hiérarchique contre cette décision.

Ce recours étant demeuré sans réponse, Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z d'un recours en annulation de cette décision.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courrier du 26 novembre 2020, les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès de la préfecture de Y pour solliciter un réexamen en droit de la situation de Monsieur X et recueillir ses observations sur le refus litigieux.

En réponse, par courrier du 5 janvier 2021, les services de la préfecture de police ont indiqué que :

« Les délits commis par l'intéressé sont constitutifs d'une menace à l'ordre public, M. X a donc fait l'objet le 6 mars 2020 d'une décision de refus de séjour lui refusant le renouvellement de son titre de séjour « vie privée et familiale » sans obligation de quitter le territoire français (...).

Par ailleurs, il n'apparaît pas au regard des éléments de son dossier et de ses déclarations que les liens personnels et familiaux de l'intéressé en France soient tels que la décision de refuser de l'admettre au séjour porterait une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale (...).

C'est dans ces circonstances que le Défenseur des droits décide de présenter des observations dans le cadre de la présente procédure, au vu d'un argumentaire préalablement soumis à la préfecture de Y.

3. Analyse juridique

Lorsqu'il envisage de refuser la première délivrance ou le renouvellement de la carte de séjour temporaire prévue à l'article L.313-11 (nouveaux articles L.423-1 et s.) du CESEDA à un étranger qui remplit pourtant les conditions de délivrance de la carte, le préfet doit, conformément nouvel article L.432-13 (anciens articles L.312-2 et R.312-2) du même code, saisir au préalable pour avis la commission du titre de séjour prévue à l'article L.432-14 (ancien article L.312-1) dudit code.

L'avis alors rendu par la commission du titre de séjour est consultatif et ne lie pas le préfet (Avis CE, n° 364558 du 8 avril 2013).

En l'occurrence, Monsieur X a sollicité le renouvellement de son titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° (devenu L.423-23) du CESEDA, lequel, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit la délivrance de plein droit d'une carte « vie privée et familiale » :

« 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 ».

En dépit de l'avis favorable de la commission du titre de séjour, le préfet a décidé de rejeter la demande de titre présentée par le réclamant au regard de la menace à l'ordre public qu'il représente.

L'article L.313-11 du CESEDA applicable à la date de la décision litigieuse subordonnait en effet la délivrance de la carte « vie privée et familiale » à la condition que la présence de l'étranger ne constitue pas une menace pour l'ordre public. Cette réserve d'ordre public est désormais reprise à l'article L.432-1 du CESEDA qui prévoit que le préfet peut, par une décision motivée, refuser la délivrance d'un titre de séjour à l'étranger dont la présence en France constitue une menace pour l'ordre public.

Sur cette notion, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 février 1994 précise que:

« La menace doit être appréciée au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause. Il n'est donc ni nécessaire, ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. L'existence de celles-ci constitue cependant un élément d'appréciation au même titre que d'autres éléments tels que la nature, l'ancienneté ou la gravité des faits reprochés à la personne ou encore son comportement habituel » (NOR : INTD9400050C).

Il résulte par ailleurs d'une jurisprudence constante des juridictions administratives que les considérations d'ordre public susceptibles d'intervenir dans l'examen d'une demande de titre de séjour formulée sur le fondement de la vie privée et familiale doivent être mises en balance avec le droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

En l'espèce, le préfet considère que les délits commis par Monsieur X « *sont constitutifs d'une menace grave à l'ordre public* » et relève que l'intéressé :

« est célibataire et sans charge de famille en France ; que ses parents et sa fratrie résident sur le territoire national ; qu'il ne justifie pas être démunie d'attaches familiales à l'étranger ».

Le préfet conclut au vu de ces éléments que le refus de séjour opposé au réclamant ne porte pas d'atteinte disproportionnée à son droit au respect de la vie privée et familiale.

Pourtant, sur de nombreux points, la situation de Monsieur X apparaît telle qu'un refus de séjour pourrait au contraire contrevenir à l'article 8 de la Convention européenne tel qu'interprété par le juge administratif.

Les attaches du réclamant sur le territoire sont en effet particulièrement solides.

Entré en France à l'âge de 7 ans, il y vit depuis 17 ans, tout comme l'ensemble de sa famille proche. Sa mère et sa sœur aînée résident régulièrement sur le territoire sous couvert de cartes de résident. Ses deux plus jeunes frère et sœur vivent également en France.

L'intéressé n'a aucune relation avec son père, ressortissant indien, qu'il n'a jamais connu.

Monsieur X a par ailleurs effectué toute sa scolarité en France, jusqu'en 2013 où il a obtenu un brevet d'études professionnelles (BEP) « métiers de la relation aux clients » puis d'un baccalauréat professionnel en commerce en 2014.

Ces attaches paraissent de nature à protéger le réclamant contre un éloignement du territoire français. Le deuxième de l'article L.511-4 du CESEDA en vigueur à la date de la décision litigieuse (devenu L.611-3) prévoit en effet que l'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire. Cette interdiction, formulée sans aucune réserve d'ordre public, s'applique à Monsieur X.

Ainsi, le refus de séjour opposé à ce dernier le maintient dans la situation de n'être ni « expulsable », ni « régularisable ». Il l'empêche, de fait, d'achever sa réinsertion dans la société.

Or, les juges européens protègent, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne, non seulement la vie familiale au sens large, mais également et plus généralement, au titre de la vie privée, « *le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur* » (voir par exemple, *Pretty c. Royaume-Uni*, §61).

A cet égard, la commission du titre de séjour, a tenu compte, pour rendre un avis favorable à la délivrance du titre sollicité par Monsieur X, non seulement de l'intensité de ses liens familiaux en France, mais également des efforts réels entrepris par ce dernier depuis sa dernière demande pour mener à bien sa réinsertion.

La commission relève ainsi que Monsieur X a suivi une formation d'accompagnant à l'emploi à la mairie de Z et qu'il dispose des capacités intellectuelles « *qui doivent lui permettre de s'insérer professionnellement* ».

Par ailleurs, il convient de préciser que les délits commis par l'intéressé n'ont pas donné lieu à son incarcération mais à un placement extérieur sans surveillance continue de l'administration pénitentiaire. Le tribunal de grande instance de Z, statuant sur la demande d'aménagement des peines formulée par Monsieur X, a relevé dans son jugement du 28 novembre 2018 que :

« Il ressort de l'ensemble de ces éléments que, M. X inconnu de l'institution judiciaire jusqu'en 2018, est tombé dans le trafic de stupéfiants suite à la précarité de sa situation familiale et personnelle. Il a, à ce jour, repris sa vie en main grâce à l'accompagnement du CHRS et possède un emploi stable, gage de non-récidive ».

À titre de comparaison, le juge administratif a pu annuler, sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne :

- Le refus de séjour opposé à un étranger ayant fait l'objet de plusieurs condamnations à des peines d'emprisonnement pour vol avec violences mais résidant habituellement en France depuis l'âge de huit ans, élevé par son beau-père de nationalité française avec son demi-frère également français, et n'ayant aucun lien avec un autre pays que la France (CE, 21 février 1997, req. n° 149392) ;
- Le refus de séjour à un étranger ayant fait l'objet de six condamnations à des peines d'emprisonnement d'une durée comprise entre deux mois et deux ans mais qui était

entré en France à l'âge de douze ans, avait été élevé en France par sa mère, titulaire d'un certificat de résidence, dont toute la famille résidait en France et qui n'avait aucun lien avec son pays d'origine (CAA Lyon, 6 février 2007, n° 04LY01645) ;

- Le refus de séjour opposé à un étranger condamné à trois ans de prison pour viol en réunion, considérant que l'intéressé était mineur au moment des faits, qu'il avait depuis fait preuve d'une réelle volonté de réinsertion en respectant ses obligations socio-judiciaires et en préparant un CAP et qu'ainsi, il ne présentait pas de risque de dangerosité clinique ou criminologique de récurrence (CAA Lyon, 24 janvier 2013, n° 12LY00826). Dans ce dernier cas, le juge a également enjoint la délivrance d'un titre de séjour.

Le juge administratif estime encore que le préfet commet une erreur d'appréciation lorsqu'il refuse d'admettre au séjour un étranger condamné quatre ans auparavant à dix mois d'emprisonnement dont neuf avec sursis pour des actes de violence volontaire avec usage d'une arme mais qui n'a plus fait l'objet d'aucune autre condamnation depuis (CAA Paris, 29 avril 1997, n° 96PA00425).

Dans ces circonstances, le refus de séjour opposé à Monsieur X apparaît, contrairement à ce qu'a pu estimer le préfet, de nature à porter une atteinte excessive au respect de sa vie privée.

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