

Paris, le 6 juin 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-081

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 de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment son article 8 ;

Vu l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ;

Vu la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte de solidarité ;

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

Saisie par Monsieur X, ressortissant algérien, d'une réclamation relative à la décision portant refus de délivrance d'un certificat de résidence algérien mention « vie privée et familiale » et obligation de quitter le territoire prise à son encontre par l'autorité préfectorale de W ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Paris, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

**Observations devant la cour administrative d'appel de Paris en
application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, ressortissant algérien né en 1990 en Algérie, d'une réclamation relative au refus du préfet de W de faire droit à sa demande de délivrance d'un certificat de résidence algérien portant la mention « vie privée et familiale ».

FAITS ET PROCÉDURE

2. Monsieur X est entré en France le 8 novembre 2016, sous couvert d'un visa de court séjour délivré par les autorités espagnoles valable du 1^{er} novembre 2016 au 31 janvier 2017. Il y demeure depuis lors.
3. Au cours de l'année 2019, Monsieur X a rencontré Madame Y, ressortissante française née en 1964 en Allemagne.
4. Le couple atteste d'une communauté de vie depuis octobre 2019 et réside à S
5. Monsieur X et Madame Y ont conclu un pacte civil de solidarité (PACS) le 7 août 2020 à S.
6. Le 26 août 2021, Monsieur X a sollicité la délivrance d'un certificat de résidence algérien mention « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article 6-5 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.
7. Par arrêté du 17 janvier 2023, le préfet de W a rejeté la demande d'admission au séjour de Monsieur X en lui faisant obligation de quitter le territoire français dans un délai de 30 jours. Il a en effet considéré que Monsieur X ne justifiait pas d'une communauté de vie avec Madame Y dès lors que celle-ci disposait d'un domicile distinct et vivait habituellement en B.
8. Par jugement du 23 mai 2023, le tribunal administratif de Z, après avoir relevé que Monsieur X justifiait effectivement d'une vie commune avec Madame Y depuis 2019, a confirmé la légalité de cette décision au motif que Monsieur X, à la date de la décision attaquée :

« résidait en France depuis moins de six années, qu'il est sans personne à charge, que son concubinage à une adresse commune avec une ressortissante française demeure récent et qu'il ne dispose d'aucune attache familiale propre en France, alors qu'il n'est pas dépourvu d'attaches familiales en Algérie où résident ses parents et tous les membres de sa fratrie. En outre, il ne justifie d'aucune insertion professionnelle ».

9. Monsieur X a interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Paris.

INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

10. Par courrier du 2 avril 2024, le Défenseur des droits a adressé au préfet de W une note visant à soumettre au débat contradictoire les éléments de faits et de droit au regard desquels la Défenseure des droits pourrait conclure à l'existence, dans le dossier en litige, d'une atteinte aux droits dont Monsieur X bénéficie en vertu des stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié et d'une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale.
11. Par courrier du 23 avril 2024, le préfet de W a accusé réception de cette note en précisant qu'une suite lui serait donnée sur le fond après examen du dossier de Monsieur X. À ce jour, aucune réponse n'est parvenue au Défenseur des droits s'agissant de l'issue de ce réexamen.

DISCUSSION JURIDIQUE

12. Au vu des éléments communiqués au Défenseur des droits, il semble que Monsieur X remplisse les conditions pour bénéficier d'un certificat de résidence algérien au titre de sa vie privée et familiale (1). Dans ces circonstances, la mesure d'éloignement prise à son encontre apparaît de nature à porter atteinte à son droit au respect de la vie privée et familiale (2).

1. Sur le droit au séjour de Monsieur X au titre de sa vie privée et familiale

13. L'article 6-5 de l'accord franco-algérien prévoit la délivrance d'un certificat de résidence d'un an à l'Algérien dont les liens personnels et familiaux en France sont tels qu'un refus d'autoriser son séjour porterait, au regard des motifs de ce refus, une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale.
14. À l'instar de l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), cet article contribue à garantir le droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il ressort de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (en ce sens : CE, 6 déc. 2012, req. n°346741).
15. Ainsi, comme pour l'article L.423-23, les liens personnels et familiaux qu'il mentionne doivent être 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.

16. Par ailleurs, conformément à l'article 12 de la loi n°99-944 du 15 novembre 1999, « *la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 [devenu l'article L.313-11 7° puis L.423-23 du CESEDA] pour l'obtention d'un titre de séjour* ». Le Conseil d'État applique ces dispositions aux ressortissants algériens (CE, 30 janvier 2002, req. n°230911).

17. En l'espèce, le PACS conclu par Monsieur X avec une ressortissante française et l'ancienneté de sa présence en France sont deux éléments déterminants de ses liens intenses, anciens et stables en France, au regard desquels le refus de séjour qui lui est opposé apparaît revêtir un caractère disproportionné.

Sur le PACS conclu par Monsieur X avec une ressortissante française

18. La circulaire du 30 octobre 2004 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière (NOR : INTD0400134C) est venue préciser comment les préfets pouvaient tenir compte de la conclusion d'un PACS dans le cadre de l'examen des liens personnels établis en France.

19. Elle rappelle que, conformément aux critères habituels d'examen, il incombe aux intéressés « *de justifier de la réalité et de la stabilité de leurs liens sur le territoire français compte tenu notamment de l'effectivité et de l'ancienneté de leur vie commune en France, qui n'est jamais présumée, au regard des liens conservés dans le pays d'origine* ».

20. Au titre de la stabilité des liens, les préfets sont invités à vérifier, en premier lieu, que le partenaire justifie d'une situation administrative stable sur le territoire. Tel est le cas, en l'espèce, de Madame Y, qui justifie de sa nationalité française.

21. En revanche, s'agissant du contrôle de l'effectivité de la vie commune, la circulaire n'apporte pas d'autres précisions, notamment quant à la nécessité de justifier, pour l'établir, d'un domicile commun permanent.

22. Toutefois, il pourrait être soutenu, au terme d'une lecture croisée des jurisprudences judiciaires et administratives relatives à cette notion, que la communauté de vie n'implique pas nécessairement la cohabitation des partenaires, notamment lorsque l'existence de domiciles distincts est motivée par une nécessité d'ordre professionnel.

23. En effet, la Cour de cassation, contrôlant la réalité de l'intention matrimoniale dans le cadre d'un contentieux de l'annulation du mariage, admet que si l'intention matrimoniale implique la « volonté d'une communauté de vie », les époux peuvent néanmoins avoir temporairement des domiciles distincts, notamment pour des raisons professionnelles (C. Cass, civ 1ère, 8 juin 1999 n°97-15.520).

24. Statuant en matière de nationalité à raison du mariage, la Haute juridiction a confirmé que : « *pour des motifs professionnels, les époux peuvent disposer d'un domicile distinct, sans qu'il soit pour autant porté atteinte à la communauté de vie* » (C. Cass, civ 1ère, 12 février 2014, n°13-13.873).
25. Une telle analyse, adoptée pour le couple marié, a pu être étendue au concubinage. Ainsi, dans une affaire relative à un indu de prestations sociales, la cour d'appel de Besançon a considéré que : « *le concubinage n'implique pas une cohabitation quotidienne et que la participation à une formation avec hébergement dans un autre département n'est pas de nature à mettre fin audit concubinage* » (CA Besançon, 10 novembre 2017, n°16/02338).
26. En matière administrative, et dans le cadre du contentieux du droit au séjour plus précisément, le Conseil d'État semble adopter une position similaire à celle du juge judiciaire s'agissant de l'examen de la communauté de vie de couples mariés.
27. Il a ainsi estimé, dans une décision du 29 juillet 2002, que le seul fait que les époux aient des résidences séparées – l'intéressé avait en l'espèce un emploi à Épinay-sur-Seine tandis que son épouse vivait à Aix-en-Provence – n'était pas un motif suffisant pour refuser le renouvellement d'une carte de séjour temporaire, dès lors que ces résidences séparées « *résultent de circonstances matérielles et ne traduisent pas [la] volonté [des époux] de mettre fin à leur communauté de vie* » (CE, 29 juillet 2002, n° 244880).
28. Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Paris a annulé un refus de délivrance d'un titre de séjour fondé sur l'absence de communauté de vie opposé à une ressortissante ivoirienne, mariée à un Français et résidant en Seine-et-Marne tandis que son mari résidait, avec ses propres enfants, à Amiens, considérant que les résidences séparées s'expliquaient par des raisons professionnelles ainsi que par la volonté de l'épouse de conserver un domicile à proximité du lieu de vie de son fils, majeur handicapé (CAA Paris, 4e ch., 15 avr. 2008, n° 07PA04635).
29. De la même manière que le juge judiciaire adopte une approche constante de la notion de vie commune quel que soit la nature du lien unissant le couple, le juge administratif pourrait ainsi appliquer aux couples liés par un PACS les critères qu'il retient lorsqu'il examine la réalité de la communauté de vie des couples mariés.
30. Ainsi, l'effectivité de la vie commune des couples liés par un PACS devrait pouvoir être regardée comme acquise nonobstant l'existence de domiciles distincts dès lors que l'absence de cohabitation ne traduit pas de volonté de mettre fin à la communauté de vie mais résulte de circonstances matérielles, notamment liées à des motifs professionnels.

31. En l'espèce, il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que Monsieur X et Madame Y justifient d'un domicile commun à S. À ce titre, les juges de première instance ont d'ailleurs retenu que le couple justifiait effectivement d'une vie commune depuis 2019.
32. En outre, s'il est vrai que Madame Y doit régulièrement s'absenter du domicile commun pour de longues périodes, cela s'explique par son activité professionnelle. Depuis 2014, elle est en effet gérante d'une société proposant des hébergements touristiques dans le département de B. À ce titre, elle exploite de manière saisonnière une maison d'hôtes à P, ce qui exige des déplacements fréquents entre son lieu de domicile en W et B. En sus de cette activité, elle dispense des cours de chant et dirige deux chorales dans la région, grâce à la notoriété qu'elle a su se forger dans le milieu de la chanson locale au fil des années. Ne jouissant pas de la même réputation en W, elle ne pourrait y prétendre à de telles opportunités professionnelles.
33. Dès lors, cette absence récurrente de cohabitation, s'expliquant par des circonstances matérielles principalement liées à des motifs économiques et professionnels, n'apparaît pas à elle seule de nature à faire regarder la communauté de vie comme ayant cessée, d'autant que plusieurs indices révèlent au contraire la volonté de Monsieur X et Madame Y de poursuivre cette communauté de vie.
34. En effet, il ressort des informations transmises aux services du Défenseur des droits que, lors des absences de Madame Y, le couple échange quotidiennement par vidéo ou via les messageries instantanées. À cet égard, le juge administratif a pu retenir qu'en cas de séparation physique temporaire du couple, il était possible de justifier de la continuité de la relation en prouvant des contacts téléphoniques et épistolaires fréquents (TA Marseille, 4 avril 2013, n° 1300130).
35. Dès lors, la vie commune de Monsieur X et Madame Y semble pouvoir être regardée comme effective, nonobstant les absences régulières de Madame Y du domicile commun.
36. Ensuite, la circulaire du 30 octobre 2004 précitée invite les préfets à vérifier, au titre de l'examen de la stabilité du lien personnel établi sur le territoire par la conclusion d'un PACS, l'ancienneté de la vie commune du couple pacsé.
37. Distinguant sur ce point, compte tenu de la spécificité de cet engagement, la situation des étrangers signataires d'un PACS de la simple relation de concubinage, la circulaire du 30 octobre 2004 incite les préfets à adopter une approche pragmatique et à considérer comme satisfaite la condition de stabilité des liens en France dès lors que les intéressés justifient d'une durée de vie commune en France égale à un an.

38. Dans ce cadre, la Haute juridiction a retenu qu'un ressortissant malien, qui avait rencontré au Mali un ressortissant français avec qui il avait débuté une relation avant d'entrer régulièrement en France en octobre 1998, qui résidait depuis lors avec ce compagnon et avait conclu avec lui un PACS le 3 août 2000, établissait suffisamment, le 29 août 2001, la réalité et la stabilité de sa relation (CE, 9 février 2004, n° 243514). La même solution a été retenue pour un ressortissant algérien justifiant d'une communauté de vie avec son partenaire depuis plus de deux ans à la date de l'arrêté contesté (CAA Douai, 5 mars 2015, n° 14DA01336) ou une ressortissante comorienne démontrant une relation de plus de deux ans avec son partenaire (CAA Bordeaux, 15 novembre 2022, n° 22BX01030).
39. En l'espèce, le couple est pacsé depuis le 7 août 2020 et produit de nombreux éléments de nature à attester de sa communauté de vie depuis octobre 2019, soit depuis plus de trois ans à la date de la décision de refus d'admission au séjour : des avis d'impôts, diverses factures émanant de leur fournisseur d'électricité et de téléphonie, des contrats bancaires ou encore des courriers d'organismes sociaux.
40. Monsieur X et Madame Y apparaissent ainsi justifier, à la date de la décision litigieuse le 17 janvier 2023, d'une communauté de vie effective et continue en France, tant affective que matérielle, d'une durée supérieure à trois ans.
41. Enfin, si le préfet invoque une différence d'âge de plus de vingt-cinq ans entre Monsieur X et Madame Y, il y a lieu de souligner qu'une telle circonstance ne saurait permettre, à elle seule, d'en déduire le caractère frauduleux du PACS, alors qu'en l'espèce, la réalité et la stabilité des liens entretenus par les intéressés apparaissent établis.
42. En ce sens, le Conseil d'État a jugé en matière de visa, dans un arrêt du 22 juin 2001, que la différence d'âge existant entre un requérant marocain et son épouse française « *ne saurait, à elle seule, établir que le mariage envisagé n'aurait d'autre but que d'obtenir un visa d'entrée sur le territoire français* » (CE, 22 juin 2001, n°217453).
43. De même, l'absence d'enfants communs ne peut être considérée comme un élément de nature à caractériser l'absence d'intensité de la vie familiale. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle que la notion de vie privée recouvre le droit au respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir parent (CEDH, 10 avril 2007, Evans c/ Royaume-Uni, n°6339/05).

Sur l'ancienneté du séjour en France de Monsieur X

44. S'agissant de l'ancienneté de la présence en France de Monsieur X, le tribunal administratif de Z a retenu qu'« *à la date de la décision attaquée du 17 janvier 2023, Monsieur X résidait en France depuis moins de six années* » et a jugé

que cette durée était insuffisante pour caractériser une vie privée et familiale sur le territoire français telle qu'y refus de séjour y porterait une atteinte excessive.

45. Or, il ressort des éléments transmis aux services du Défenseur des droits que le réclamant justifie d'une résidence habituelle et continue sur le territoire national depuis son arrivée le 8 novembre 2016, soit depuis plus de six années à la date de la décision litigieuse le 17 janvier 2023.
46. En tout état de cause, aucun texte ne soumet la délivrance du titre sollicité par Monsieur X à une condition d'antériorité de séjour.
47. Seule la circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 2012 relative à l'admission exceptionnelle au séjour prévue par le CESEDA (NOR : INTK1229185C) – fixant des critères dont elle précise que les préfets peuvent s'en inspirer pour admettre exceptionnellement au séjour des ressortissants algériens (point 4.1) – mentionne à titre indicatif qu'une ancienneté de présence en France de cinq ans peut constituer un critère d'appréciation pertinent pour l'examen de l'ancienneté, de la stabilité et de l'intensité des liens noués en France.
48. Cette circulaire rappelle toutefois expressément qu'il convient, pour le traitement des demandes présentées par des étrangers pacsés, de faire application des orientations mentionnées dans la circulaire du 30 octobre 2004 précitée, laquelle ne précise aucune condition d'antériorité de présence en France mais pose en principe que le critère de la stabilité des liens personnels en France peut être considéré comme satisfait dès lors que le couple justifie d'une communauté de vie en France égale à un an.
49. En l'occurrence, une durée de plus de six années de présence en France – dont trois de vie commune avec une ressortissante française – témoigne d'une bonne intégration dans la société française.
50. En toute hypothèse, si l'ancienneté du séjour sur le territoire français constitue un élément représentatif d'une vie privée et familiale intense et durable en France, il ne peut être déterminant à lui seul, indépendamment de toute prise en compte de la situation maritale de l'intéressé.
51. Dans des circonstances comparables, le Conseil d'État a ainsi censuré le refus d'admission au séjour opposé à un ressortissant algérien qui justifiait, depuis son entrée en France quatre ans auparavant, d'une relation réelle et stable avec un ressortissant français, avec lequel il était pacsé et n'avait pas d'enfants communs. La Haute juridiction a considéré que le requérant pouvait, dans ces conditions, prétendre à la délivrance de plein droit d'un titre de séjour « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article 6-5 de l'accord franco-algérien (CE, 21 septembre 2007, n°265178).

52. Au vu de ces éléments, Monsieur X apparaît ainsi remplir les conditions de délivrance de plein droit d'un certificat de résidence algérien mention « vie privée et familiale » sur le fondement des dispositions de l'article 6-5 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

2. Sur l'atteinte disproportionnée de la mesure d'éloignement à la vie privée et familiale de Monsieur X

53. En vertu des dispositions de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, lorsqu'il envisage de prononcer une mesure d'éloignement à l'encontre d'un étranger, le préfet est toujours tenu d'effectuer un contrôle de proportionnalité pour vérifier que sa décision n'aura pas pour effet, dans l'espèce en cause, d'emporter des conséquences excessives sur le droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressé.

54. En l'occurrence, comme il l'a été développé ci-avant, Monsieur X est pacsé à une ressortissante française avec laquelle il justifiait, à la date de la décision attaquée, d'une communauté de vie stable et réelle depuis plus de trois ans.

55. Son éloignement induirait nécessairement la séparation forcée d'avec sa partenaire.

56. En effet, la reconstitution de la cellule familiale en Algérie, pays de nationalité de Monsieur X, n'est pas envisageable dès lors qu'en qualité de ressortissante française, sa partenaire a vocation à demeurer sur le territoire français, où se situe le centre de ses intérêts professionnels.

57. Pour cette raison, la mesure d'éloignement prise à l'encontre de Monsieur X paraît de nature à porter une atteinte excessive à son droit au respect de la 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.

58. En conséquence, la Défenseure des droits considère que la décision litigieuse, en ce qu'elle refuse l'admission au séjour à Monsieur X et l'oblige à quitter le territoire français, est de nature à porter atteinte aux droits dont bénéficie l'intéressé en vertu des stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, ainsi qu'à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

59. Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Paris.

Claire HÉDON