

Paris, le 18 septembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-135

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 internationale des droits de l'enfant et notamment son article 3-1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment son article 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L.631-1, L.631-2 et L.631-3 ;

Saisie, par l'intermédiaire de Maître T, de la réclamation de Madame X épouse Y relative à l'arrêté d'expulsion pris à son encontre par la préfète de Z ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Melun, 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 Melun en application de
l'article 33 de la loi organique n°211-333 du 29 mars 2011**

1. Le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire de Maître T, de la réclamation de Madame X épouse Y relative à l'arrêté d'expulsion pris à son encontre par la préfète de Z.

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

2. Ressortissante chinoise née en 1975 en République populaire de Chine, Madame X épouse Y est entrée en France en 2013.
3. Le 20 avril 2015, elle s'est vu délivrer un premier titre de séjour mention « vie privée et familiale » en raison de son état de santé, renouvelé régulièrement jusqu'au 19 avril 2017.
4. Le 30 novembre 2019, elle a épousé Monsieur Y, de nationalité française.
5. Le 13 octobre 2020, la préfecture de Z lui a délivré une d'une carte de séjour temporaire d'un an mention « vie privée et familiale » valable jusqu'au 12 octobre 2021, au regard de sa qualité de conjointe d'un ressortissant français.
6. Le 13 avril 2021, Madame X a été condamnée par le tribunal correctionnel de M à une peine de trois ans d'emprisonnement dont deux avec sursis pour des faits de proxénétisme aggravé avec pluralité d'auteurs ou de complices et de blanchiment, faits qui se sont déroulés du 1^{er} décembre 2019 au 23 février 2021. Son conjoint a quant à lui été condamné à une peine de dix-huit mois de prison, dont douze avec sursis. Ces peines ayant été aménagées, l'intéressée comme son époux n'ont jamais été incarcérés, y compris à titre provisoire lors de l'enquête.
7. Le 11 octobre 2021, Madame X a sollicité le renouvellement de son titre de séjour et a été mise en possession d'un récépissé de demande de renouvellement de sa carte de séjour valable jusqu'au 12 avril 2022.
8. Malgré ses demandes, ce récépissé n'a pas été renouvelé.
9. Le 8 février 2023, Madame X a été convoquée devant la commission d'expulsion de Z qui a rendu un avis défavorable à son expulsion pour les motifs suivants :

« La Commission émet un avis défavorable à l'expulsion de Mme X en estimant qu'il ressort des pièces du dossier présenté par l'Administration, de celles produites par l'intéressée ainsi que des débats tenus lors de la séance du 8 février 2023, que les éléments soumis à l'appréciation de la Commission d'expulsion sont insuffisants à caractériser un comportement qui permettrait

de faire droit à la demande d'expulsion. En effet, l'actualité de la menace grave à l'ordre public n'est pas démontrée, l'intéressée étant insérée professionnellement et socialement en France. Elle y vit avec son fils scolarisé depuis plusieurs années et, elle est mariée à un Français depuis le 30 novembre 2019. Au demeurant, ses antécédents judiciaires sont limités à la seule condamnation pour proxénétisme intervenue en 2021 pour laquelle il sera souligné qu'elle a bénéficié d'une peine mixte assortie d'un sursis et avec aménagement ab initio ».

10. Le 27 avril 2023, Madame X a sollicité la remise immédiate d'un récépissé de renouvellement de titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » et la mise en fabrication sous 15 jours d'un nouveau titre de séjour pluriannuel portant cette mention.
11. Un nouveau récépissé lui a été délivré le 24 juillet 2023 sur injonction du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 10 juillet 2023.
12. Le 11 août 2023, la préfète de Z a pris, à l'encontre de l'intéressée, un arrêté d'expulsion ainsi qu'un arrêté portant désignation du pays d'éloignement au motif que sa présence en France constituerait une menace grave à l'ordre public.
13. Par une requête enregistrée le 25 septembre 2023, Madame X a saisi le tribunal administratif de Melun d'un recours en annulation de ces deux décisions.
14. Par une requête du 11 septembre 2023, elle a également saisi le juge des référés d'un recours tendant à la suspension de l'exécution desdites décisions.
15. Par ordonnance du 12 octobre 2023, le juge des référés a conclu à l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la mesure d'expulsion, a ordonné la suspension de l'exécution des arrêtés pris à l'encontre de la réclamante et a enjoint à la préfète de Z de délivrer sans délai à l'intéressée une autorisation provisoire de séjour portant autorisation de travail valable jusqu'au jugement à intervenir sur la requête en annulation présentée le 25 août 2023.
16. Il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que l'intéressée ne s'est toutefois pas vu remettre d'autorisation provisoire de séjour.
17. L'audience pour l'examen du recours au fond introduit contre les arrêtés pris à l'encontre de Madame X a été fixée au 23 septembre 2024.

REMARQUES LIMINAIRES SUR LE CADRE DE L'INTERVENTION DU DEFENSEUR DES DROITS

18. À titre liminaire, la Défenseure des droits entend rappeler toute l'importance de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public, d'ailleurs érigé au rang d'objectif à valeur constitutionnelle¹.
19. C'est précisément au regard de l'importance éminente de l'enjeu que cet objectif figure au rang de ceux permettant une ingérence des autorités publiques dans l'exercice de certains droits fondamentaux, et notamment, le droit au respect de la vie privée et familiale tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF).
20. Cet article 8 stipule en effet que :
- « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
- 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*
21. S'agissant plus précisément de la mesure d'expulsion – objet du présent litige – la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) rappelle *« qu'il incombe aux États contractants d'assurer l'ordre public, en particulier dans l'exercice de leur droit de contrôler, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, l'entrée et le séjour des non-nationaux. À ce titre, ils ont la faculté d'expulser les délinquants parmi ceux-ci. Toutefois, leurs décisions en la matière, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé par le paragraphe 1 de l'article 8 (art. 8-1), doivent se révéler nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire justifiées par un besoin social impérieux et, notamment, proportionnées au but légitime poursuivi »*².
22. Pour ce qui concerne la France, la mesure d'expulsion des étrangers délinquants ainsi envisagée par la CEDH figure bien, en droit interne, au titre des ingérences admises par la loi.
23. Elle est prévue à l'article L. 631-1 du CESEDA qui prévoit que : *« L'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France*

¹ Conseil constitutionnel, 27 juillet 1982, décision 82-141 DC, §5.

² CEDH, Bouchelkia c. France, 29 janvier 1997, req. 23078/93, §48.

constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L.631-2 et L.631-3 ».

24. Il ressort de ces dispositions que la faculté d'expulser les étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public est admise sous certaines réserves formulées au rang législatif. En effet, les articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA prévoient des conditions d'exercice de cette faculté graduellement renforcées au regard de l'ampleur de l'atteinte susceptible d'être portée au droit fondamental en cause : dans les situations limitativement énumérées par ces dispositions – figurant des cas dans lesquels l'expulsion de la personne concernée soulève une difficulté forte voire très forte au regard notamment du droit au respect de la vie privée et familiale – la menace considérée ne peut justifier une expulsion que si elle présente un particulier degré de gravité, expressément et précisément défini par la loi. Ces dispositions formalisent ainsi, au niveau législatif, des protections fondées sur des critères objectivables, de nature à faciliter le respect de l'exigence de proportionnalité des mesures d'expulsion imposée par le droit international.
25. Au-delà de ces protections – modifiées par la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024, celle-ci étant entrée en vigueur après le prononcé de la décision attaquée –, et même lorsqu'elles s'appliquent, la mesure d'expulsion demeure toutefois porteuse d'un risque inhérent d'arbitraire car elle suppose que l'autorité administrative ne se prononce pas seulement au regard de faits tangibles mais également d'un risque à prévenir, dont l'évaluation revêt une dimension nécessairement subjective. La légalité d'une mesure d'expulsion apparaît ainsi toujours tributaire de la justesse de l'intuition ou conviction de l'administration quant à la réalité de la menace représentée par l'étranger.
26. C'est en considération de ce fait et de l'importance des droits fondamentaux qui se trouvent en jeu que la Défenseure des droits entend formuler les observations qui suivent, pour souligner la réunion en l'espèce de **deux circonstances objectives** de nature à créer un risque renforcé d'atteinte au droit, à savoir d'une part, l'existence d'une protection légale contre l'expulsion et, d'autre part, l'avis défavorable à l'expulsion rendu par la commission d'expulsion (COMEX).
27. La Défenseure des droits précise que ces observations ont seulement vocation à éclairer la juridiction dans l'exercice du contrôle normal de l'erreur manifeste d'appréciation qu'elle opère souverainement en matière d'expulsion³.
- 28. Pour cette raison, elles sont formulées exclusivement en droit sans qu'une instruction contradictoire n'ait été préalablement conduite auprès de l'autorité en cause. Les mentions qui peuvent y être faites des éléments factuels de l'espèce ne reposent donc que sur les informations et pièces**

³ CE, 12 février 2014, n° 365644.

transmises par les auteurs de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

OBSERVATIONS

29. En l'espèce, dans le cadre du contrôle de la proportionnalité de la mesure d'expulsion prononcée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale de la réclamante, deux circonstances objectives peuvent être identifiées comme signalant un risque fort d'atteinte aux droits.

30. D'une part, il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que Madame X relève d'une protection légale contre l'expulsion, ce qui implique qu'une telle mesure ne peut être prise à l'encontre de l'intéressée que si elle est justifiée par une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique (I).

31. D'autre part, la COMEX a rendu un avis défavorable à l'expulsion de l'intéressée (II).

I. L'obligation de justifier d'une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique

32. À titre liminaire, il y a lieu de souligner qu'en l'espèce, la mesure d'expulsion contestée a été prise avant l'entrée en vigueur de la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 et donc de l'atténuation des protections légales contre l'expulsion inscrites dans le CESEDA aux articles L. 631-2 et L. 631-3.

33. Dans sa version applicable au litige, l'article L. 631-2 du CESEDA prévoyait ainsi que :

« Ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion que si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique et sous réserve que l'article L. 631-3 n'y fasse pas obstacle :

[...]

2° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

[...]

Par dérogation au présent article, l'étranger mentionné aux 1° à 4° peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article L. 631-1 s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans. »

34. Tenant compte de l'atteinte particulièrement grave au droit au respect de la vie privée et familiale que pourrait entraîner l'exécution d'une mesure d'expulsion pour les catégories de personnes visées, le niveau de menace requis par ces

dispositions, impliquant que soit démontrée l'existence d'une « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* », est supérieur à celui prévu par l'article L. 631-1 du CESEDA, lequel autorise le prononcé d'une mesure d'expulsion à l'encontre de l'étranger dont la présence en France représente une « *menace grave pour l'ordre public* ».

35. Ce faisant, ces dispositions instaurent, au bénéfice des catégories de personnes visées, un régime de protections dit « relatives » : le prononcé d'une mesure d'expulsion à leur encontre est possible à la condition que la menace qu'ils représentent pour l'ordre public atteigne le seuil de gravité requis.
36. À cet égard, il faut souligner que si la notion de « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* » n'a pas fait l'objet d'une définition légale permettant d'identifier les situations de fait ou les comportements susceptibles de la constituer, il ressort toutefois de la jurisprudence administrative que cette notion se déduit non seulement de la gravité des faits en cause mais aussi des efforts de réinsertion personnelle et professionnelle dont pourrait faire preuve l'intéressé.
37. Ainsi, le comportement de l'intéressé postérieurement aux faits incriminés doit être pris en considération.
38. En ce sens, le Conseil d'État a pu par exemple conclure que la décision d'expulsion prise à l'encontre d'une personne ayant été condamnée à 7 ans de réclusion criminelle pour des faits de vol en réunion précédés, accompagnés ou suivis de dégradations, violences volontaires avec une arme sur agents de la force publique ayant entraîné pour l'un d'entre eux une infirmité permanente, ne présentait pas le caractère d'une nécessité impérieuse pour la sécurité publique au motif que : « *M. A avait manifesté en milieu pénitentiaire une volonté de réinsertion se traduisant notamment par son comportement en prison et lors de ses permissions de sortie, par la reprise de ses études et par l'obtention d'une promesse d'embauche* » (CE, 20 janvier 2006 - n° 258541).
39. En outre, compte tenu de la logique même du dispositif législatif, reposant sur des exigences graduées en fonction du risque d'atteinte à la vie privée et familiale, les faits considérés doivent nécessairement représenter un degré de gravité supérieur à ceux susceptibles de caractériser la « menace grave » requise par l'article L.631-1 précité.
40. L'autorité administrative est ainsi tenue d'apporter la preuve d'agissements d'une gravité particulière justifiant la nécessité impérieuse.
41. En l'absence d'une telle justification, l'arrêté d'expulsion encourt l'annulation pour défaut de motivation :

« en se bornant, pour motiver l'arrêté attaqué, à indiquer que M. X... se livrait à des activités et entretenait des relations qui sont de nature à troubler très gravement l'ordre public dans le contexte créé par l'application de la résolution n° 678 du 29 novembre 1990 du conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies sans préciser aucun des éléments de fait retenus pour justifier cette décision, le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique n'a pas satisfait aux exigences de la loi du 11 juillet 1979 » (CE, 12 janv. 1994, M. Boutbila, n° 136260).

42. Plus particulièrement, lorsque la personne entre dans l'une des catégories prévues par l'article L. 631-2 du CESEDA, l'autorité administrative est dans l'obligation d'apprécier la situation au regard de cet article :

« (...) le préfet de police s'est fondé sur l'article L. 521-1 précité, alors que l'intéressé n'était pas au nombre des étrangers auxquels ces dispositions étaient applicables ; qu'il a, par suite, entaché sa décision d'une erreur de droit, faute d'avoir recherché si la mesure litigieuse constituait une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique » (CAA de Paris, 27 mars 2014, n° 13PA04505, n° 13PA04506).

43. En l'espèce, il semble que l'autorité préfectorale n'ait motivé sa décision qu'au regard de la menace grave pour l'ordre public susceptible d'être représentée par l'intéressée.

44. Or, d'après les éléments transmis au Défenseur des droits, il semble que Madame X, en tant qu'elle est mariée depuis plus de trois ans à un ressortissant français avec qui elle réside et qu'elle n'a pas été condamnée à une peine d'emprisonnement ferme de 5 ans ou plus, relève de la protection relative contre l'expulsion telle qu'elle était prévue par l'article L.631-2 2° du CESEDA dans sa version applicable au litige.

45. Si tel est bien le cas, son expulsion doit être justifiée comme constituant une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité, cette nécessité devant s'apprécier non seulement au regard de la gravité des faits pour lesquels Madame X a été condamnée mais aussi de ses gages de réinsertion personnelle et professionnelle.

46. À ce titre, peuvent être relevés les éléments suivants :

- Madame X a fait l'objet d'une unique condamnation pénale ;
- Elle a bénéficié d'un aménagement de peine *ab initio* ;
- Elle justifie d'une activité professionnelle depuis le 1^{er} décembre 2021 ;
- Elle a validé son DELF niveau A2 le 20 juin 2023.

II. L'avis défavorable à l'expulsion rendu par la commission d'expulsion

47. La commission d'expulsion (COMEX) est prévue par l'article L. 632-1 du CESEDA, lequel conditionne la légalité d'une mesure d'expulsion à la convocation préalable de l'étranger devant cette commission.
48. À cet égard, la Défenseure des droits souhaite rappeler que la commission est composée du président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président, d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal judiciaire du chef-lieu du département et d'un conseiller de tribunal administratif⁴.
49. La Défenseure des droits souligne en outre que l'article L. 632-1 et les articles R. 632-3 à R. 632-8 du CESEDA, prévoyant les conditions de réunion de cette commission, l'encadrent de garanties procédurales fortes. Notamment :
- Le bulletin de notification valant convocation devant la commission doit être remis à l'étranger quinze jours au moins avant la réunion de la commission ;
 - Ce bulletin doit préciser que la personne a le droit d'être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et d'être entendu avec un interprète ;
 - La convocation doit également indiquer la possibilité pour l'étranger de demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle ;
 - Le bulletin de notification doit préciser que l'étranger et son conseil peuvent demander la communication du dossier et présenter un mémoire en défense ;
 - Les débats de la commission sont publics ;
 - L'étranger doit être mis en mesure de faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion ;
 - Un procès-verbal des explications de l'étranger doit être rédigé et transmis, avec l'avis motivé de la commission, à l'autorité administrative compétente pour statuer ainsi qu'à l'intéressé ;
 - Une demande de renvoi fondée sur un motif légitime peut être formulée par l'étranger ou son conseil.
50. Enfin, elle relève que le Conseil d'État a précisé que la commission était tenue à une obligation de motivation et qu'un arrêté pris après la consultation d'un avis de la commission insuffisamment motivé encourait l'annulation⁵.

⁴ Une irrégularité concernant la composition de la commission constitue un vice de procédure qui peut entraîner, en cas de recours, l'annulation de l'arrêté (CE, 13 mai 1977, n° 00447 et CE, 17 janv. 1979, n° 11764).

⁵ CE, 27 avril 1998, X, n° 165419

51. Ainsi, la Défenseure des droits estime qu'un avis défavorable à l'expulsion, compte tenu du caractère collégial qu'il revêt et des garanties procédurales fortes qui entourent sa délivrance, devrait conduire à présumer l'existence d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, et renforcer en conséquence les obligations de motivation pesant sur l'administration. La légalité de la mesure envisagée devrait dépendre, dans de telles hypothèses, d'une motivation spéciale et dûment étayée au regard de la prise en compte explicite de l'avis rendu.
52. Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Melun.

Claire HÉDON