

Délibération n°2011-82 du 28 mars 2011

Handicap/Nationalité / Secteur public / Réglementation/Recommandations

Délibération relative à une décision de refus de délivrance d'une carte de résident prise à l'encontre d'une ressortissante camerounaise ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %

La HALDE a été saisie d'une réclamation relative au refus de délivrance d'une carte de résident, opposé à une ressortissante camerounaise ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %. Ce refus est fondé sur l'insuffisance de ses ressources de la réclamante.

Sous couvert de ressources, ce sont en réalité l'état de santé et le handicap de la réclamante qui ont fondé le refus de carte de résident. En effet, en raison du montant de l'AAH (donc du fait qu'elle est handicapée), la réclamante ne pouvait se conformer à l'exigence de ressources suffisantes (au moins le smic). Cette décision établit donc une distinction à raison du handicap, prohibée par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la possession d'une carte de séjour temporaire, au lieu et place d'une carte de résident, implique pour son titulaire des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines de la vie quotidienne et, de fait, un traitement défavorable par rapport à une autre personne étrangère placée dans une situation comparable qui détiendrait une carte de résident. Ce traitement est susceptible de porter atteinte au droit de mener une vie familiale normale prévu à l'article 8 de la CEDH.

En conséquence, le Collège de la haute autorité considère que la décision de refus de carte de résident opposée à la réclamante par le Préfet de police de P exigeant des ressources égales ou supérieures au SMIC constitue une décision discriminatoire à raison du handicap, au sens des stipulations de l'article 14 combinées à celles de l'article 8 de la CEDH, dès lors qu'elle ne prend pas en compte la situation particulière de la personne bénéficiaire de l'AAH et ne lui permet pas de mener une vie familiale normale.

Le Collège recommande au Préfet de police de procéder à un nouvel examen de la situation de la réclamante.

Le Collège :

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu les articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 11 ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président :

Par courrier du 11 mars 2010, la HALDE a été saisie d'une réclamation de l'association ARCAT relative à la décision de refus de délivrance d'une carte de séjour de résident de 10 ans que le préfet de P a opposée à Mme X, de nationalité camerounaise.

Mère de trois filles scolarisées en France, la réclamante est titulaire d'une pension d'invalidité de deuxième catégorie et d'une AAH différentielle accordée au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire en raison d'un taux d'incapacité compris entre 50 et 79%.

Mme X, arrivée régulièrement en France le 13 juillet 2002 est titulaire depuis le 14 janvier 2004 de titres de séjour temporaires d'une durée d'un an portant la mention « Vie privée et familiale » obtenus pour raisons de santé (pathologie à pronostic réservé nécessitant une prise en charge médicale en milieu hospitalier et un traitement quotidien).

Aux termes de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale, si la réclamante peut bénéficier de l'AAH alors qu'elle a un taux d'incapacité compris entre 50 et 79%, c'est que la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées lui a, au préalable, reconnu une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

Malgré son état de santé précaire et la reconnaissance d'un accès à l'emploi réduit, Mme X a pourtant réussi à être employée à durée indéterminée par une société privée gérant un service public, en tant qu'employée de secteur commercial.

La réclamante et l'association qui vient à son soutien allèguent que cette décision est indirectement fondée sur son handicap et revêt, de ce fait, un caractère discriminatoire.

La demande de Mme X, formulée le 2 février 2009, a été rejetée par le Préfet de P le 22 juin 2009.

Par courrier du 23 novembre 2010 adressé à la haute autorité, le Préfet de police de P réitérait ce refus, fondé sur l'absence de ressources.

Mme X, aidée par la Ligue des droits de l'Homme et l'association ARCAT, n'a pas formé de recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus devant le Tribunal administratif. Dans le cadre de cette réclamation, elles sollicitent l'intervention de la haute autorité, conformément à l'article 11 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant sa création, afin qu'elle recommande au Préfet de procéder à un réexamen de la situation de l'intéressée.

En dehors des cas où la délivrance d'un tel titre de séjour est de plein droit, l'article L.314-8 du CESEDA fixe une série de conditions à réunir, dont le défaut peut permettre le refus de délivrance de la carte de résident.

Certaines conditions sont liées à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française telle qu'elles résultent de l'article L. 314-2 du CESEDA (engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, respect effectif de ces principes, connaissance suffisante de la langue française).

Certaines conditions sont liées aux moyens d'existence de l'intéressé : une résidence régulière en France depuis au moins cinq ans, un logement approprié, une assurance maladie,

l'intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions d'activité professionnelle et de ses moyens d'existence.

Ces dispositions signifient que le demandeur doit avoir des ressources stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au SMIC.

Ce même article précise que les ressources doivent être propres au demandeur et calculées indépendamment des prestations familiales et des revenus de remplacement (RSA, allocations chômage, allocations diverses).

Or, Mme X dispose, en termes de ressources mensuelles, d'une pension d'invalidité, d'une AAH d'un montant différentiel et d'un salaire, pour un montant total atteignant près de 1000 € mensuels (et parfois plus certains mois) pour subvenir à ses besoins, soit une somme proche du montant du SMIC.

Le Préfet a pourtant estimé que ces revenus étaient insuffisamment stables et a, sur ce fondement, refusé la délivrance du titre de séjour sollicité par Mme X .

A titre liminaire, il convient de rappeler que Mme X ne fait pas partie des étrangers qui peuvent bénéficier de plein droit de la carte de résident de 10 ans aux termes des articles L.314-11 et suivants du CESEDA.

Il en résulte qu'un large pouvoir d'appréciation des conditions fixées par la loi pour l'examen d'une telle demande est laissé à l'administration.

Toutefois, si le pouvoir du Préfet est large en la matière, il est, d'une part, encadré par le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation opéré par le juge administratif et ne saurait, d'autre part, aboutir à l'édiction d'une décision discriminatoire.

Le Préfet, en se fondant sur l'article L. 314-8 du CESEDA, a opposé une condition de ressources mensuelles au moins égale au SMIC à une personne qui, en raison de son état de santé et son handicap, ne peut que très difficilement percevoir cette somme.

En effet, d'une part, du fait de son taux d'incapacité et, partant, de son handicap, l'accès à l'emploi de la réclamante est rendu très limité. D'autre part, le montant de l'AAH et de la pension d'invalidité sont en l'espèce inférieurs au montant du SMIC.

Par la délibération n° 2008-12 du 14 janvier 2008 (pièce n°2), le Collège de la haute autorité a considéré que la condition de ressources fixée à l'article L. 314-8 du CESEDA constituait une discrimination indirecte en raison du handicap en ce qu'elle portait atteinte au droit des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH de mener une vie familiale normale prévue à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, leurs ressources ne pouvant atteindre le montant du SMIC exigé pour se voir délivrer la carte de résident.

En effet, la possession d'une carte de séjour temporaire implique pour le bénéficiaire des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines de la vie quotidienne et, de fait, un traitement défavorable par rapport à une autre personne étrangère placée dans une situation comparable qui détiendrait une carte de résident.

A titre d'exemple, il peut être mentionné en premier lieu, les difficultés d'accès à l'emploi : des employeurs, au vu de la précarité du titre de séjour, refusent d'embaucher les titulaires d'une carte de séjour temporaire. Inversement, il résulte de l'article L. 314-4 du CESEDA que la carte de résident de 10 ans est le seul titre de séjour qui vaut lui-même autorisation de travail et ce, sur tout le territoire et pour la profession du choix du détenteur.

En second lieu, la HALDE a été saisie à plusieurs reprises de réclamations relatives au refus d'accès à des biens et services tels un logement ou un prêt au motif de l'instabilité du séjour matérialisé par le titre temporaire d'un an.

Plus généralement, l'article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, offre aux résidents de longue durée une égalité de traitement avec les nationaux dans des domaines aussi variés que les conditions d'accès à l'emploi salarié, l'éducation, la sécurité sociale, l'accès aux biens et services, la protection juridique. Or, l'article 4 (1) de cette directive dispose que « *les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause* ».

Il résulte de l'ensemble de ces obstacles que le refus de délivrer une telle carte est susceptible de porter atteinte au droit fondamental de mener une vie privée et familiale normale protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Aux termes de cet article, « *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.* »

Or, la décision du préfet de police n'apporte aucun élément de nature à démontrer que le fait d'accorder un droit au séjour plus durable à Mme X est de nature à constituer une décision représentant un danger pour l'ordre et la santé publics et une mesure contraire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique de la France, 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.

Il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée à ce droit ne semble pas proportionnée aux buts en vue desquels le refus de titre est opposé et ce, alors même que le Conseil d'Etat estime que l'administration doit tenir compte des conséquences d'un éventuel refus sur le droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale lorsqu'elle examine une demande de délivrance de titre de séjour (CE, 10 avril 1992, n°120573).

L'atteinte au droit fondamental ainsi décrite paraît, en outre, contraire à l'article 14 de la CEDH lequel dispose que « *la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) l'origine nationale (...) ou toute autre situation* ».

Si le critère du handicap n'est pas explicitement mentionné à l'article 14, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé, dans un arrêt *Salgueiro Da Silva Mouta*

c. Portugal du 21 décembre 1999, que « *la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l’adverbe “notamment”* ».

De plus, postérieurement à la décision litigieuse, le critère du handicap a été expressément visé par la Cour européenne des droits de l’Homme dans son arrêt *Glor c/ Suisse* du 30 avril 2009.

Par ailleurs, dans une moindre mesure, l’état de santé, a également été reconnu comme un critère de discrimination interdit par l’article 14, en ce qui concerne les maladies génétiques (CEDH, 1er décembre 2009, *G.N. et autres c. Italie*) et, très récemment, l’infection VIH (CEDH, 10 mars 2011, *Kiyutin c. Russie*).

En dehors des éléments développés précédemment, il semble qu’indépendamment de la condition de ressources, aucun autre motif ne justifie la décision de refus du Préfet.

Il résulte, en effet, des termes de la décision contestée que le Préfet ne s’est livré à aucun examen de la condition d’intégration républicaine dans la société française, prévue à l’article L. 314-10 du CESEDA, que Mme X semblait pourtant remplir.

La réclamante verse à cet effet au dossier des éléments tels sa maîtrise de la langue française, la scolarisation de ses trois filles et son contrat de travail à durée indéterminée depuis juin 2006 avec la Société pour la mobilité à P, société privée gérant un service public. Par ailleurs, en résidant régulièrement en France depuis plus de cinq ans sans troubler l’ordre public, elle remplit l’ensemble des conditions nécessaires à la délivrance de la carte de résident.

Il résulte de ce qui précède que seule l’absence de ressources suffisantes semble avoir fondé la décision du Préfet.

Or, ainsi qu’il a été démontré précédemment, c’est en raison de son handicap que Mme X ne peut que très difficilement percevoir des ressources supérieures au montant du SMIC.

En conséquence, la décision de refus de délivrance de la carte de résident opposée à Mme X par le préfet, fondée sur l’article L.314-8 du CESEDA, sans que soit prise en compte sa situation de personne handicapée, semble revêtir un caractère discriminatoire à raison du handicap au sens des stipulations des articles 8 et 14 de la CEDH.

Sous couvert de ressources, c’est en réalité le handicap et l’état de santé de Mme X qui paraît fonder le refus de carte de résident, la contraignant ainsi au renouvellement annuel de formalités lourdes ainsi qu’à subir de nombreux obstacles juridiques à l’égalité de traitement.

Il est à noter que la HALDE avait déjà été saisie d’un dossier présentant un cas tout à fait similaire à celui de Mme X : le réclamant, azerbaïdjanais, titulaire de titres de séjour d’un an pour raisons médicales, renouvelés tous les ans depuis 2003 et bénéficiaire de l’AAH, s’était vu refuser la délivrance d’une carte de résident pour défaut de ressources.

Par décision du 12 mai 2010, devenue définitive, le Tribunal administratif a jugé discriminatoire ce refus et avait enjoint au Préfet de délivrer au réclamant une carte de résident (pièce n°4) :

« Considérant qu’il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Haute-Vienne a refusé de délivrer à M. K. la carte de résident qu’il demandait au seul motif que

l'intéressé, qui ne peut travailler en raison de son état de santé et dont les seules ressources sont constituées par l'allocation pour adulte handicapé, ne remplissait pas les conditions de ressources fixées par les dispositions (...) du code de l'entrée et du séjour des étrangers ; que ces dispositions, 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'AAH, est nécessairement inférieur au SMIC, sont de nature à créer une discrimination, fondée sur l'état de santé, quant au droit de mener une vie familiale normale, sauf à ce que l'autorité administrative justifie (...) que sa décision ne porte pas une atteinte excessive au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de l'article 8. »

Au demeurant, il convient de rappeler que les articles L. 314-8 et suivants du CESEDA prévoient les conditions dans lesquelles une demande de délivrance de carte de résident *doit* être refusée (trouble à l'ordre public notamment) mais également les cas dans lesquels cette demande *peut* être rejetée en limitant les hypothèses de refus (la condition de ressources par exemple). En tout état de cause, le préfet dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation qui pouvait le conduire, en présence d'un risque de discrimination, à accorder le titre sollicité.

En conséquence, le Collège :

- constate le caractère discriminatoire de la décision du Préfet de police;
- recommande à ce dernier de procéder à un nouvel examen de la demande de la réclamante ;
- demande à être tenu informé des suites qui seront réservées à la présente délibération dans le délai de trois mois à compter de sa notification.

Le Président

Eric MOLINIÉ