

N° 387796
M. B...

N° 383333
M. E...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 1^{er} juin 2016
Lecture du 20 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Olivier HENRARD, rapporteur public

Ces deux affaires vous offrent l'occasion de vous prononcer sur la conventionnalité du statut de « résident de longue durée – CE » mis en place par la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et par l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

1. Le bénéfice du titre de « résident de longue durée – CE » implique l'égalité de traitement avec les citoyens de l'État membre dans un large éventail de domaines économiques et sociaux : conditions d'accès à un emploi salarié et à une activité non salariée, éducation et formation professionnelle, sécurité sociale et aide sociale, etc. Il implique également, en principe, le droit de séjourner sur le territoire d'États membres autres que celui qui a accordé son statut de résident de longue durée, pour une période dépassant trois mois (article 14).

La palette très large de droits ainsi conférés justifie que le ressortissant de pays tiers qui souhaite acquérir ce statut doive prouver qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie *« pour éviter de devenir une charge pour l'État membre »* comme le précise le considérant 7 de la directive. Cette condition est développée au 1 de son article 5 selon lequel : *« Les États membres exigent du ressortissant d'un pays tiers de fournir la preuve qu'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille qui sont à sa charge :/ a) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et à leur régularité et peuvent tenir compte du niveau minimal des salaires et pensions avant la demande d'acquisition du statut de résident de longue durée ; »*.

En vertu de l'article 13, les États membres peuvent toujours délivrer des titres de séjour à des conditions plus favorables que celles établies dans la directive, mais dans ce cas, les titres en question ne donnent pas accès au droit de séjour dans les autres États membres.

La condition tenant aux ressources suffisantes sans recourir au système d'aide sociale a été transposée au deuxième alinéa de l'article L. 314-8 du CESDA selon lequel : *« Les moyens*

d'existence du demandeur sont appréciés au regard de ses ressources qui doivent être stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins. Sont prises en compte toutes les ressources propres du demandeur indépendamment des prestations familiales et des allocations prévues aux articles L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles et L. 351-9, L. 351-10 et L. 351-10-1 du code du travail. Ces ressources doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance et sont appréciées au regard des conditions de logement. ».

Vous avez interprété ces dispositions à la lumière de la directive en jugeant que devaient être exclues des ressources prises en compte, non seulement les prestations explicitement mentionnées par l'article L. 314-8, mais également les autres prestations d'aide sociale : notamment l'allocation de solidarité aux personnes âgées et l'allocation aux adultes handicapés (CE, 16 décembre 2012, *M. N-S...*, n°366722, B). Vous avez ainsi fait prévaloir l'objectif d'uniformiser la définition des ressources prises en compte, poursuivi par la directive, sur la lettre du CESEDA.

2. Les deux pourvois soutiennent que l'exigence posée par le paragraphe 1 de l'article 5 de la directive et par le deuxième alinéa de l'article L. 314-8 du CESEDA instaurent une discrimination à l'égard des personnes qui, du fait de leur handicap, ne sont pas en mesure d'exercer une activité professionnelle ou ne peuvent exercer qu'une activité limitée. En effet, ces personnes peuvent se trouver dans l'incapacité de disposer de ressources suffisantes sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné.

Selon le pourvoi n°383333 de *M. E...*, une telle discrimination méconnaîtrait les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CEDH et celles du § 2 de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées à laquelle l'Union européenne est partie. Le pourvoi n°387796 de *M. B...* fait également état des articles 8 et 14 de la convention européenne et il mobilise en outre les articles 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'office du juge appelé à articuler le droit de l'Union européenne avec le droit conventionnel a été défini par votre décision CE, Sect., 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres et Conseil des barreaux européens*, n° 296845, 296907, A :

- S'agissant du § 1 de l'article 5 de la directive il vous appartiendra, en l'absence de difficulté sérieuse, d'accueillir ou d'écarter les moyens invoqués ou, dans le cas contraire, de saisir la CJUE d'une question préjudicielle.

Il en ira ainsi pour les moyens qui prennent appui sur les droits fondamentaux garantis par les stipulations de la CEDH, qui font partie du droit de l'UE en tant que principe généraux en application du §3 de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne.

Il en ira de même pour les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle a la même valeur juridique que les traités en application du §1 du même article 6 du Traité sur l'Union européenne. Cette charte est utilement invocable devant vous dans le cas où la contestation porte sur des actes mettant en œuvre le droit de l'Union, ce qui est le cas ici : CE, 4 juillet 2012, *Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes*, n° 341533, A

- S'agissant de l'article L. 314-8, il vous reviendra de vous assurer d'abord que cette loi a procédé à une exacte transposition de la directive ; puis, si tel est le cas, vous devrez statuer sur les moyens d'inconventionnalité invoqués en suivant les modalités de la procédure de contrôle de la directive elle-même.

3. Abordons en premier lieu le pourvoi de M. E.... L'intéressé est ressortissant marocain, entré en France en 1967, à l'âge de trois ans. Il a notamment été condamné à 5 ans de prison pour viol en réunion en 1986 et éloigné du territoire en 1988. Il est revenu irrégulièrement en France dès l'année suivante mais n'a jamais été expulsé. Après 15 ans de présence il a finalement été admis au séjour en 2004, sous couvert d'une carte « vie privée et familiale » d'un an régulièrement renouvelée depuis.

Il présente des troubles psychiatriques lourds, qui ont nécessité son hospitalisation d'office durant plusieurs années et lui ont valu la reconnaissance d'un taux d'incapacité de 80%. Il bénéficie de l'AAH en tant que travailleur handicapé. Le 9 novembre 2010, le préfet du Bas-Rhin a refusé de lui délivrer un titre « résident de longue durée – CE » au motif qu'il ne satisfaisait pas à la condition de ressources. Le préfet n'en a pas moins renouvelé sa carte de séjour temporaire.

Le tribunal administratif de Strasbourg, le 21 juin 2012, puis la cour administrative d'appel de Nancy, le 15 mai 2014, ont rejeté sa demande d'annulation du refus qui lui a été opposé.

4. M. E... soutient, en premier lieu, que la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'article L. 314-8 méconnaît les stipulations de la CEDH et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, sans rechercher si la loi avait ainsi procédé à une exacte transposition de la directive et si la directive elle-même était compatible avec ces stipulations. En d'autres termes, la cour n'aurait pas mis en œuvre la procédure de contrôle définie par votre décision *Conseil national des barreaux et autres et Conseil des barreaux européens*.

Il est vrai que la cour n'a pas explicitement mentionné, dans la motivation de son arrêt, qu'elle s'est livrée à une telle recherche. Elle a directement confronté le contenu de la loi avec les stipulations conventionnelles et s'est bornée à répondre ainsi à l'argumentation du requérant, qui ne soulevait aucun moyen tiré de la transposition.

Toutefois, rien ne permet de penser que la cour a omis de se livrer au contrôle portant sur l'exacte transposition de la directive, puis sur la compatibilité de celle-ci avec le droit conventionnel. Il nous semble, en réalité, que lorsque le juge écarte le moyen tiré de l'incompatibilité d'une disposition législative avec une norme internationale en rapprochant directement, comme l'a fait la cour, les dispositions de la loi avec les stipulations de la convention, il doit être regardé comme ayant implicitement jugé que la question de la validité de la directive ne soulevait pas de difficulté sérieuse. Ce premier moyen manque donc en fait.

5. Le moyen suivant est tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que la directive ne méconnaissait pas les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CEDH et celles du §2 de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Le moyen se place ainsi dans l'hypothèse où l'article L. 314-8 a procédé à une exacte transposition du § 1 de l'article 5 de la directive. Précisons que la CJUE ne s'est jamais prononcée sur la conventionnalité de la condition de ressources qui figure à cet article.

Nous devons examiner successivement deux questions : la première est celle de l'existence d'une différence de traitement au sens des stipulations conventionnelles invoquées et la seconde, en cas de réponse positive, celle de son caractère légitime.

5.1. Est-il besoin de rappeler que le principe de non-discrimination dans le droit de l'Union européenne diffère très sensiblement du principe d'égalité de notre droit interne, lequel n'implique pas que des personnes se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents : CE, Ass., 28 mars 1997, *Société Baxter*, n° 179049, A et CC n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010.

Pour la CJUE, une discrimination est constituée en cas de traitement différent de situations similaires, mais également en cas de traitement identique réservé à des situations différentes : CJCE, 17 juillet 1963, *Gouvernement de la République italienne c/ Commission*, aff. 13/63. La Cour européenne des droits de l'homme s'est ralliée à cette conception : CEDH, 6 avril 2000, *Thlimmenos c/ Grèce*, n° 34369/97, §44.

La CJUE sanctionne en outre les discriminations indirectes c'est-à-dire « *les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes les formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinctions, aboutissent en fait au même résultat* » : CJCE, 12 février 1974, *Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, aff. C-152/73, §11.

Il en va de même, à nouveau, pour la CEDH : Gr. Ch., 13 novembre 2007, *D. H. et autres c/ République Tchèque*, n° 57325/00, §175 : peut être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui a « *des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes* », même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe.

Qu'en est-il de l'obligation de disposer de ressources stables et suffisantes sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre, imposée par la directive, dès lors que cette obligation s'exerce à l'égard des personnes qui, du fait de leur handicap, ne sont pas en mesure d'exercer pleinement ou d'exercer du tout une activité professionnelle ?

Vous avez récemment abordé une question analogue avec votre décision du 15 février 2016, *M. G...*, n° 387977, B. Etait en cause l'article 4 de l'accord franco-algérien qui prévoit qu'en matière de regroupement familial, la condition de ressources stables et suffisantes s'apprécie « *indépendamment des prestations familiales* ». La restriction est donc formulée ici de la façon la plus large. Vous avez toutefois interprété cette stipulation à la lumière des dispositions du 1° de l'article L. 411-5 du CESEDA qui précisent, en matière de

regroupement familial, le contenu de la condition de ressources et qui prévoient depuis 2007¹ que l'absence de prise en compte des prestations familiales n'est pas applicable lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés. Vous avez jugé qu'une interprétation différente de l'accord franco-algérien aurait été de nature à introduire une discrimination à raison du handicap prohibée par les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne des droits de l'homme.

Ce précédent nous semble particulièrement intéressant, compte tenu de la différence substantielle qu'il présente avec l'affaire présente.

En effet, était en cause dans l'affaire *M. G...* précitée du 15 février 2016 (n° 387977), une demande de regroupement familial, c'est-à-dire d'admission au séjour du bénéficiaire de la mesure sollicitée – il s'agissait en l'occurrence de l'épouse du demandeur.

Aucun enjeu de cette nature ne se présente lorsque, comme en l'espèce, le titulaire d'une carte de séjour « vie privée et familiale » sollicite l'octroi d'un titre « résident de longue durée – CE » afin de pouvoir bénéficier de droits spécifiques qu'il confère, notamment pour pouvoir circuler dans les autres Etats membres.

Plus généralement, le fait de détenir un titre plutôt qu'un autre ne nous semble pas emporter en lui-même des conséquences sur le droit au respect de la vie privée ou familiale, dès lors qu'il ne remet en cause, ni le droit au séjour, ni le bénéfice des dispositifs d'aide sociale.

Vous avez ainsi jugé que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne est inopérant à l'encontre de la décision de retrait d'une carte de résident, dès lors que cette décision n'est pas assortie d'une obligation de quitter le territoire et s'accompagne de la délivrance d'un autre titre de séjour : CE, 10 juin 2009, *Mme Z...*, n°318898, B.

Votre jurisprudence sur ce point est solidement fondée sur celle de la Cour EDH, qui juge de façon constante que « *l'article 8 de la Convention ne va pas jusqu'à garantir à l'intéressé le droit à un type particulier de titre de séjour (permanent, temporaire ou autre), à condition que la solution proposée par les autorités lui permette d'exercer sans entrave ses droits au respect de la vie privée et familiale* » : CEDH, 17 janvier 2006, *Aristimuno Mendizabal c. France*, n°51431/99.

Pour une autre illustration voyez CEDH, 15 janvier 2007, *Syssoyeva c. Lettonie*, n° 60654/00 : « *l'article 8 de la Convention ne peut pas être interprété comme garantissant, en tant que tel, le droit à un type particulier de titre de séjour. Lorsque la législation interne en prévoit plusieurs, la Cour doit analyser les conséquences de droit et de fait découlant d'un titre de séjour donné. S'il permet à l'intéressé de résider sur le territoire de l'Etat d'accueil et d'y exercer librement ses droits au respect de la vie privée et familiale, l'octroi d'un tel titre de séjour constitue en principe une mesure suffisante pour que les exigences de cette disposition soient remplies. En pareil cas, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'opportunité d'accorder à l'étranger concerné tel statut légal plutôt que tel autre, ce choix relevant de l'appréciation souveraine des autorités nationales* ».

¹ Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Nous n'avons donc aucun doute pour considérer que le § 1 de l'article 5 de la directive ne méconnaît pas l'article 8 de la convention européenne.

Ce constat est toutefois insuffisant à lui seul pour écarter l'existence d'une discrimination indirecte au sens des stipulations combinées des articles 8 et 14 de la convention.

On sait en effet que l'article 14 permet de censurer la discrimination, même dans le cas où le droit substantiel qui est invoqué est respecté : il suffit que les mesures litigieuses « *se situent dans le domaine* » de ce droit : cf. par exemple CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/ Royaume-Uni*, série A n° 94, § 69 et 83, pour une mesure de contrôle de l'immigration, conforme au droit au respect de la vie privée et familiale, mais discriminatoire ce qu'elle institue une différence de traitement injustifiée fondée sur le sexe.

5.2. Nous pensons toutefois que la différence de traitement introduite par la directive entre les personnes qui, du fait de leur handicap, ne sont pas en mesure d'exercer une activité professionnelle et les autres demandeurs du statut de « résident longue durée – CE » répond à une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire qu'elle poursuit un « *but légitime* » et respecte « *un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* » : CEDH, 23 juillet 1968, *Affaire linguistique belge*, série A n° 6, § 10.

Nous semble tout d'abord légitime le but poursuivi qui est, comme le mentionne le considérant 7 de la directive, d'éviter que l'étranger ressortissant d'un état tiers à l'Union européenne ne devienne une charge pour le système d'aide social de l'Etat concerné.

Cette condition constitue en effet la contrepartie nécessaire de la libre circulation des ressortissants de longue durée, que la directive 2003/109/CE vise à faciliter. Ce caractère ressort très fortement de l'article 13 de la directive, déjà cité, selon lequel il est loisible aux États membres de délivrer des titres de séjour à des conditions plus favorables que celles établies au § 1 de l'article 5, dès lors que ces titres ne donnent pas accès au droit de séjour dans les autres États membres.

Si vous écartiez l'opposabilité de cette condition de ressources pour le titulaire de certaines prestations sociales, vous accepteriez *a priori* l'idée que l'étranger d'un pays tiers à l'Union puisse devenir une charge pour le système d'aide sociale de l'Etat membre dans lequel il souhaitera séjourner, grâce au titre qui lui aura été délivré par un autre Etat membre. Admettre une telle solution aboutirait, nous semble-t-il, à miner le compromis sur lequel repose l'adoption d'un régime de libre circulation des ressortissants de longue durée des pays tiers.

L'exigence posée par le § 1 de l'article 5 de la directive nous semble en outre proportionnée au but poursuivi, pour les raisons que nous avons déjà développées au sujet du droit de mener une vie privée et familiale normale. A savoir que le refus de délivrance du titre demandé par M. E... ne fait pas obstacle au renouvellement de sa carte « vie privée et familiale » et qu'il n'emporte donc, par lui-même, aucune conséquence sur son droit au séjour et sur le respect des stipulations de l'article 8 de la convention européenne – qui ne garantissent aucun « *droit à un type particulier de titre de séjour* ».

Nous vous proposons donc de considérer que nous ne sommes pas en présence d'une difficulté sérieuse et de juger, sans qu'il soit besoin de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que le § 1 de l'article 5 de la directive ne méconnaissait pas les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Vous pourrez écarter pour les mêmes raisons le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations du § 2 de l'article 5 de la convention relative aux droits des personnes handicapées, selon lesquelles « *Les États Parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.* »

5. Les moyens suivants vous retiendront moins longtemps.

5.1. Le troisième est tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions de l'article L. 314-8 n'étaient pas incompatibles avec les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CEDH et celles du § 2 de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le requérant se place donc ici dans l'hypothèse où l'article L. 314-8 n'aurait pas assuré l'exacte transposition de la directive.

Toutefois, nous sommes bien dans le cas d'une transposition très fidèle de la directive et vous avez jugé dans l'affaire *M. N-S...* déjà citée du 16 décembre 2012 (n°366722), que la condition de ressource du § 1 de l'article 5 doit être interprétée comme excluant la prise en compte de toutes les prestations d'aide sociale, y compris l'allocation pour adultes handicapés.

5.2. Enfin, contrairement à ce que soutient M. E..., la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les pièces du dossier en considérant qu'il pouvait compléter les ressources qu'il tirait des prestations sociales par les revenus d'une activité professionnelle. La cour s'est bornée à relever, de façon générale, que la perception de l'allocation pour adulte handicapé n'interdisait pas, par elle-même, dans des conditions bien particulières, l'exercice d'une activité salariée. Le moyen doit donc être écarté.

6. Nous en venons à présent au pourvoi de M. B..., ressortissant congolais aujourd'hui âgé de 64 ans, entré en France en juillet 1989 et titulaire depuis janvier 2000 d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » régulièrement renouvelée. La COTOREP lui a reconnu en mai 2005 un taux d'incapacité compris en 50 et 79%. Il bénéficie depuis octobre 2010 d'une pension d'invalidité de catégorie 2.

Il a sollicité le bénéfice d'une carte de résident mais le 13 mai 2011, le préfet de Haute-Garonne lui a opposé un refus en lui opposant la condition de ressources de l'article L. 314-8 du CESEDA. Le tribunal administratif de Toulouse par un jugement du 5 novembre 2013, puis la cour administrative d'appel de Bordeaux par un arrêt du 6 novembre 2014, ont rejeté sa demande d'annulation de cette décision. Il se pourvoit régulièrement en cassation.

Les moyens développés sont très proches ou identiques à ceux du pourvoi de M. E....

7.1. Il soutient, en premier lieu, que la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'article L. 314-8 du CESEDA méconnaît les stipulations de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sans rechercher si la loi avait ainsi procédé à une exacte transposition de la directive et si la directive elle-même était compatible avec ces stipulations.

Toutefois la cour administrative d'appel de Bordeaux, comme la cour de Nancy dans l'affaire précédente, doit être regardée comme ayant implicitement jugé que la question de la validité de la directive ne soulevait pas de difficulté sérieuse.

7.2. Le moyen suivant est tiré de l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que la directive ne méconnaissait ni les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CEDH, ni celles des articles 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Nous ne reviendrons pas sur les stipulations de la CEDH.

Quant aux articles 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux, ils ne nous semblent pas soulever de question différente.

En effet, selon le § 1 de l'article 21 : *« Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »*. Et l'article 26 ajoute que : *« L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté »*.

L'invocation de l'article 26 nous semble inopérante au regard du contenu de la disposition contestée : en effet, subordonner l'octroi du statut de « résident longue durée – CE » à une condition tenant à l'autonomie financière du demandeur est sans rapport avec les objectifs poursuivis par cet article.

Si nous nous en tenons donc au principe général de non discrimination posé au 1 de l'article 21, son respect nous semble devoir être apprécié selon les mêmes critères de légitimité et de proportionnalité que l'article 14 de la CEDH. L'article 52 de la charte prévoit en effet que *« toute limitation de l'exercice des droits et libertés »* quelle reconnaît *« doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits traités. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union (...) »*.

Vous écarterez donc, sans qu'il soit besoin de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, le moyen tiré de la méconnaissance, par la directive, du principe de non-discrimination résultant, aussi bien de la CEDH que de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

7.3. Vous écarterez pour les mêmes motifs que précédemment le moyen tiré de ce que l'article L. 314-8 du CESEDA serait incompatible avec les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la CEDH et les articles 21 et 26 de la Charte.

7.4. Enfin, si M. B... soutient que la cour aurait dû rechercher si le préfet n'avait pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour lui délivrer le titre demandé, le moyen tiré d'une telle erreur manifeste n'avait pas été soulevé.

- PCMNC au rejet des deux pourvois.