

N° 441708

M. M...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 octobre 2021

Décision du 28 octobre 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, Rapporteure publique

M. M... est algérien et père de trois enfants français nés en 2016, 2017 et 2019, de sa relation avec une ressortissante française.

Par un arrêté du 29 juin 2018, la préfète de Loire-Atlantique a refusé de renouveler le certificat de résidence qu'il avait obtenu en sa qualité de père d'enfants français, lui a fait obligation de quitter le territoire dans un délai de 30 jours, et a fixé son pays d'origine comme celui à destination duquel il pourrait être reconduit d'office à l'expiration de ce délai.

Deux motifs fondent cet arrêté. L'arrêté relève d'une part que M. M... ne justifie pas participer à l'entretien et l'éducation de ses enfants ni exercer l'autorité parentale sur eux, contrairement à ce qu'exige l'article 6 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 pour la délivrance d'un certificat de résidence d'un an portant la mention « vie privée et familiale » au parent d'un enfant mineur français résidant en France. D'autre part, il indique qu'il est connu défavorablement des services de police en raison de multiples menaces de mort sur sa concubine et de menaces d'enlèvement des enfants, faits constitutifs d'une atteinte à l'ordre public.

M. M... a en obtenu l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté en première instance.

Se fondant sur les termes d'une ordonnance du juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Saint-Nazaire, le tribunal administratif a constaté que M. M... exerçait, en commun avec la mère des enfants, l'autorité parentale et qu'il était, en raison de son impécuniosité, dispensé de toute contribution à l'éducation de ces derniers. Il en a déduit que la préfète avait fait une inexacte application du 4 de l'article 6 de l'accord franco-algérien. S'agissant de l'autre motif de l'arrêté, son jugement indique que, dans un mémoire en défense, la préfète a fait valoir que la notion de « trouble à l'ordre public » ne justifiait pas le refus de séjour, mais éclairait seulement la personnalité de l'intéressé. Son jugement annule en conséquence l'arrêté et enjoint au préfet de délivrer le titre demandé.

La solution donnée à ce litige a été inversée en appel. Faisant droit à la requête du préfet, la cour a confirmé la légalité du motif tiré de l'existence d'une menace à l'ordre public et a

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

écarté, dans le cadre de l'effet dévolutif, les moyens soulevés par M. M... tant devant le tribunal que devant elle, sans d'ailleurs se prononcer sur le point de savoir si l'intéressé remplissait ou non les conditions pour la délivrance d'un certificat de résidence en qualité de parent d'enfant français, le seul motif tiré de la menace pour l'ordre public suffisant à justifier l'arrêté attaqué.

Nous pensons que l'un, au moins, des moyens soulevés par M. M... dans son pourvoi est fondé, et qu'il est de nature à entraîner l'annulation de l'arrêt dans son intégralité.

Devant les juges du fond, M. M... contestait le caractère régulier de la procédure, en faisant valoir que la préfète ne pouvait opposer un refus à sa demande de certificat de résidence sans consulter la commission du titre de séjour¹. La cour a écarté ce moyen au motif très général tiré de ce que M. M... n'était pas au nombre des étrangers pouvant obtenir de plein droit un certificat de résidence en application des stipulations de l'article 6 de l'accord franco-algérien.

Ce motif nous paraît entaché d'erreur de droit.

1/ Non pas en ce qu'il écarte le moyen « au fond », et non par un « en tout état de cause » : quoique de nationalité algérienne, M. M... pouvait utilement invoquer le défaut de consultation de la commission du titre de séjour.

Vous jugez certes que l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés et leur durée de validité, et les conditions dans lesquelles leurs conjoints et leurs enfants mineurs peuvent s'établir en France (CE, 25 mai 1988, *Ministre de l'intérieur c/ Z...*, n° 81420, p. 205 ; CE, 27 juillet 1990, *Ali L...*, n° 96321, p. 227 ; CE, 12 avril 1991, *A...*, n° 118188, aux tables ; CE, 23 septembre 1991, *Mlle C...*, n° 118749, aux tables).

Les ressortissants algériens peuvent toutefois se prévaloir de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE, 22 mai 1992, *X...*, n° 99475, p. 203).

Les dispositions de procédures de procédure énoncées dans le CESEDA, qui s'appliquent à tous les étrangers en ce qui concerne la délivrance, le renouvellement ou le refus des titres de séjours, leurs sont également applicables, à la condition cependant qu'ils se trouvent dans une situation entrant à la fois dans les prévisions de l'accord franco-algérien et dans celles de

¹ Cette commission, au passé mouvementé, a été créée à l'origine par la loi n° 89-548 du 2 août 1989 sous le nom de commission de séjour des étrangers. Appelée à se prononcer notamment dans les cas où le préfet entendait refuser un titre à étranger pouvant prétendre à sa délivrance de plein droit, elle a vu son rôle substantiellement modifié par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993, qui a notamment donné à son avis un caractère purement consultatif. Supprimée par la loi n° 97-396 du 24 avril 1997, dite « loi Debré », elle a ensuite été rétablie, sans son économie et sous son intitulé actuels, par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 à l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, codifié depuis à l'article L. 312-2 puis à l'article L. 432-13 du CESEDA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'ordonnance du 2 novembre 1945, aujourd'hui reprises dans le CESEDA. C'est le sens de votre décision du 14 avril 1999, *Ministre de l'intérieur c/ I...*, n° 153468, aux tables (qui revient sur de précédentes décisions : CE, 15 octobre 1995, *Ministre de l'intérieur c/ R...*, n° 156252, aux tables sur un autre point ; CE, 24 octobre 1997, *Mme MA...*, n° 170957), rendue à propos de l'ancienne « commission du séjour des étrangers », puis réaffirmée par la suite à propos de la commission du titre de séjour² (CE, 15 décembre 2000, *Y...*, n° 220157, aux tables)³.

Dans sa défense au pourvoi, le ministre exclut l'application de cette jurisprudence *Ministre de l'intérieur c/ I...* (n° 153468, précitée) s'agissant de M. M..., au motif que les conditions du certificat de résidence algérien en qualité de parent d'enfant mineur français posées par le 4 de l'article 6 de l'accord (condition tenant à ce que l'intéressé « *exerce effectivement même partiellement l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins* ») ne sont pas parfaitement équivalentes à celles prévues pour la délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » au 6° de l'article L. 313-11 du CESEDA (condition tenant à la contribution effective « *à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans* ») : aucune référence n'est faite dans le code à l'exercice de l'autorité parentale, tandis qu'aucun encadrement dans le temps pour l'appréciation de la contribution à l'entretien de l'enfant n'est prévu dans l'accord franco-algérien.

Nous ne tirons pour notre part aucune conséquences de ces différences, dès lors que les conditions énoncées tant au 4 de l'article 6 de l'accord franco-algérien qu'au 6° de l'article L. 313-11 du CESEDA ont une portée équivalente : vérifier la réalité des liens du demandeur avec son enfant français.

Les cas dans lesquels vous avez exclu l'application des dispositions relatives à la consultation du titre de séjour sont bien différents :

- Soit la situation invoquée par le demandeur n'était pas du tout saisie ni par l'accord franco franco-algérien ni par la conv. EDH : c'est le cas de l'étranger malade, dans un état de l'accord franco-algérien antérieure au 3^{ème} avenant⁴ (CE, 5 décembre 2001, *Préfet de la Haute-Garonne c/ AI...*, n° 222592, p.).
- Soit les conditions mise à l'octroi du titre de séjour étaient substantiellement différentes selon le corpus juridique : exigence d'un visa de long séjour pour la délivrance d'une carte de résident en qualité de conjoint de français dans le cadre de

² Alors même que la compétence de la commission du titre de séjour porte sur les refus opposés aux étrangers mentionnés « à l'article 12 bis » ou « à l'article 15 », et n'est plus rédigée, de façon englobante, par référence à tous les cas de « refus de carte de séjour temporaire » comme c'était le cas pour l'ancienne commission du séjour des étrangers.

³ Dans cette affaire, vous avez considéré que le 7° l'article 12 bis trouvait une équivalence dans les stipulations conventionnelles qui régissent les Algériens, non pas dans l'accord franco-algérien mais dans l'article 8 de la conv. EDH, dont le 7° de l'article 12 bis est un décalque ; vous avez donc jugé la consultation applicable.

⁴ Signé le 11 juillet 2001 et dont l'approbation a été autorisée par la loi du 29 octobre 2002. Avenant publié par l'effet d'un décret du 20 décembre 2002.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'accord franco-algérien vs. exigence d'un visa de court séjour en vertu du 4° de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (CE, 2 octobre 2002, *Préfet des Yvelines c/ Mme W...*, n° 220013, aux tables), différence dont Denis Piveteau soulignait dans ses conclusions le caractère considérable sur le plan tant juridique que pratique.

Dans le cas de M. M..., les conditions du 4 de l'article 6 de l'accord franco-algérien et du 6° de l'article L. 313-11 se rejoignent très largement, cette hypothèse de titre de séjour de plein droit étant au surplus surplombée par l'article 8 de la conv. EDH. La cour n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant opérant le moyen tiré du défaut de consultation de la commission du titre de séjour.

2/ Elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit en rappelant que le préfet n'est tenu de saisir la commission que du seul cas des étrangers qui remplissent effectivement la condition ouvrant droit à la délivrance d'un titre de plein droit, et non de tous les étrangers qui s'en prévalent.

C'est là le sens de votre jurisprudence, sous l'empire de l'article 18 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatif à la commission de séjour des étrangers (CE Sect., 27 mai 1994, *O...*, n° 118879, p. 268, aux conclusions de R. Abraham) comme sous l'empire de l'article 12 quater de la même ordonnance, qui lui substitue la commission du titre de séjour (v. CE, 19 mai 2000, *AZ...*, n° 205236, p. 179, aux conclusions de J.-H. Stahl ; décision *Y...* n° 220157 précitée). La lettre du nouvel article L. 423-13, qui a pris le relais de l'article L. 312-2 dans le cadre de la recodification entrée en vigueur en mai dernier, traduit d'ailleurs désormais explicitement la portée de votre jurisprudence *AZ...* (n° 205236) en indiquant que la consultation est requise lorsqu'il est envisagé de refuser un titre de séjour de plein droit à un étranger « *qui en remplit effectivement les conditions de délivrance* ».

3/ L'erreur de droit commise par la cour consiste à avoir déduit de l'existence d'une menace pour l'ordre public que le préfet était dispensé de consulter la commission.

Ce motif d'ordre public pouvait bien être opposé au requérant, alors même que l'article 6 de l'accord franco-algérien n'en fait pas mention. Selon votre jurisprudence constante, aucune stipulation de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 ne prive l'administration française du pouvoir qui lui appartient, en application de la réglementation générale relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, de refuser l'admission au séjour d'un ressortissant algérien en se fondant sur la circonstance que sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public (CE, 10 octobre 1984, *B...*, n° 35934, aux tables ; CE Ass., 29 juin 1990, *GISTI*, n° 78519, p. 171 ; CE, 15 janvier 1996, *G... et autres*, n°s 149390 et 154622, aux tables ; pour une application à l'article 6 de l'accord franco-algérien ; CE, 11 juillet 2018, *M. BO...*, n° 409090, T. pp. 715-716) .

En revanche ce motif n'est toutefois pas sur le même plan que les conditions mises à la délivrance du titre de plein droit et l'on ne peut considérer que l'étranger à qui il est opposé ne

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

remplit pas effectivement les conditions de délivrance du titre, ce qui dispenserait le préfet de saisir la commission du titre de séjour.

Vous l'avez jugé pour la généralité des étrangers, dans le cas d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » sollicitée au titre du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les motifs de votre décision embrassant toutefois toutes les demandes de titre de séjour de plein droit (ancien articles 12 bis et article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, aujourd'hui au CESEDA) : CE, 10 août 2005, *Préfet de la Seine-Maritime c/ BE...*, n° 258044, p. 384.

Nous vous invitons réitérer cette solution à propos des certificats de résidence prévus par les stipulations de l'article 6 de l'accord franco-algérien. Aucune des particularités de cet accord ne justifie en effet d'écarter les arguments avancés par E. dans ses conclusions en faveur de la solution *BE...* (n° 258044), lequel se réfère à des arguments déjà exposés par R. Abraham et J.-H. Stah dans les conclusions sur les affaires *O...* (n° 118879) et *AZ...* (n° 205236).

En premier lieu, juger que la commission n'a pas à être saisie lorsque le préfet refuse un titre pour des motifs d'ordre public revient à priver la commission de tout rôle, puisque vous avez jugé qu'elle n'avait à être saisie que dans le cas où l'étranger remplit effectivement les conditions mises à l'octroi du titre de séjour qu'il sollicite. Ce n'est certainement pas l'intention du législateur. Glaser

En second lieu, la réserve d'ordre public, négative, n'est pas sur le même plan que les conditions objectives positives devant être remplies pour se voir délivrer un titre de plein droit. Elle n'est d'ailleurs même pas formulée dans les stipulations de l'article 6 de l'accord franco-algérien. Et c'est bien lorsque le préfet oppose l'ordre public, ou encore la fraude, à un étranger qui remplit par ailleurs les conditions pour se voir délivrer de plein droit un titre de séjour, que la garantie que constitue la commission, dont le rôle est d'éclairer la mise en balance entre les réserves d'ordre public du préfet et les justifications tirées de la vie privée et familiale de l'intéressé, prend tout son sens.

De nombreux juges du fond raisonnent déjà dans ce cadre (pour nous limiter à des décisions récentes : TA de Grenoble, 24 juin 2021, n° 2102443 ; TA de Dijon, 17 décembre 2020, n° 2000153 ; TA de Lille, 13 octobre 2020, n° 2001479 ; TA de Nancy, 26 novembre 2019, n° 1902845 ; TA de Nantes, 24 juillet 2019, n° 1707714 ; CAA Bordeaux, 13 octobre 2016, n° 16BX01010 ; CAA de Lyon, 10 décembre 2015, n° 15LY01633 ; CAA Lyon, 30 août 2018, n° 17LY01080) et l'arrêt de la cour de Nantes dont vous êtes saisis apparaît assez isolé.

Par ces motifs nous concluons :

- annulation de l'arrêt attaqué pour erreur de droit ;
- renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes ;
- à ce que l'Etat verse 3 000 euros à l'avocat du requérant au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.