

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2100038

M. A.

Mme Hunault
Rapporteur

M. Puglierini
Rapporteur public

Audience du 18 février 2021
Décision du 11 mars 2021

095-08-05-01-08-01
335-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en production de pièces et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 janvier, 8 et 12 février 2021, M. A., représenté par Me Grenier, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 23 novembre 2020 par lequel le préfet de Saône-et-Loire l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours, a fixé le pays à destination duquel il pourra être éloigné et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée d'un an ;

2°) d'enjoindre au préfet de Saône-et-Loire de réexaminer sa situation dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 et, en cas de rejet de sa demande d'aide juridictionnelle, de mettre à la charge de l'Etat la même somme sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur la décision d'éloignement :

- elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière, sans qu'ait été préalablement observé son droit d'être entendu ;

- elle est entachée d'une erreur de droit et de qualification juridique au regard des dispositions du 2° de l'article L. 511-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- elle méconnaît les dispositions du 1° de l'article L. 511-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors qu'il dispose de ressources suffisantes et notamment de l'allocation pour adultes handicapés et, par suite, d'un droit au séjour au regard des dispositions de l'article L. 121-1 du même code ;
- il dispose, en outre, d'une pension mensuelle de 560 euros ;
- il est en recherche active d'un emploi et son engagement est subordonné à la délivrance d'un titre de séjour ;
- les dispositions des articles L. 121-1 et R. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et partant, son éloignement du territoire français, sont contraires aux stipulations des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'aux stipulations de l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors que l'allocation adulte handicapé est écartée de l'appréciation du caractère propre et suffisant des ressources ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de sa situation personnelle.

Sur la décision portant interdiction de circulation en France durant un an :

- elle est illégale dès lors qu'il ne pouvait légalement faire l'objet d'un éloignement ;
- elle est entachée d'une erreur de qualification juridique des faits et d'un défaut de base légale.

Par décision du 15 février 2021, M. A. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 février 2021, le préfet de Saône-et-Loire, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. A. ne sont pas fondés et en particulier que :

- la pension versée par une ressortissante française qui héberge M. A. ne constitue qu'une rétrocession des loyers que ce dernier lui verse ;
- à cet égard, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé, par arrêt définitif du 23 juin 2020, qu'en réalité « l'allocation pour adulte handicapé est l'unique ressource de M. A. » ;
- la cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris, 15 mai 2018, n°17PA00903) a jugé que la discrimination alléguée n'est pas établie dès lors que « l'article R. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile exclut la prise en compte de toutes les prestations sociales non contributives et non pas seulement de l'allocation adulte handicapé ».

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- le code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

A été entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Hunault ;
- et les observations de Me Ben Hadj Younes substituant Me Grenier et représentant M. A..

Considérant ce qui suit :

1. M. A., ressortissant belge né le 13 février 1984 et entré en France le 1^{er} juillet 2016, a fait l'objet d'un premier refus de titre de séjour et d'une obligation de quitter le territoire par arrêté du 14 août 2018, qu'il s'est abstenu d'exécuter en dépit du rejet de sa requête en annulation par jugement du 27 août 2019, confirmé par arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 23 juin 2020. Le 23 décembre 2019, le préfet de Saône-et-Loire a de nouveau refusé de lui accorder un titre de séjour, lui a fait obligation de quitter le territoire français dans un délai trente jours et a fixé le pays à destination duquel il pourra être éloigné que le requérant s'est encore abstenu d'exécuter bien que sa requête en annulation ait été rejetée par jugement du Tribunal du 12 novembre 2020. Par la présente requête, M. A. sollicite l'annulation de l'arrêté du 23 novembre 2020 par lequel le préfet de Saône-et-Loire l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours, a fixé le pays à destination duquel il pourra être éloigné et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée d'un an.

Sur le cadre du litige :

2. En premier lieu, lorsqu'il est soutenu qu'une directive prise sur le fondement du Traité instituant la Communauté européenne ou, désormais, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, méconnaît les dispositions des traités, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les principes généraux du droit de l'Union européenne ou les stipulations d'une convention à laquelle l'Union européenne est partie, il appartient au juge administratif, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il en va de même lorsqu'il est soutenu qu'une directive méconnaît les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il résulte de l'article 6 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne que les droits fondamentaux garantis par ces stipulations « *font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* ».

3. En second lieu, lorsqu'est invoqué devant le juge administratif un moyen tiré de ce qu'une loi transposant une directive serait elle-même incompatible avec un droit fondamental garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, par suite faisant partie du droit de l'Union en tant que principe général, il appartient au juge administratif de s'assurer d'abord que la loi procède à une exacte transposition des dispositions de la directive. Si tel est le cas, le moyen tiré de la méconnaissance de ce droit fondamental par la loi de transposition ne peut être apprécié que selon la procédure de contrôle de la directive elle-même décrite ci-dessus. Il en va de même lorsqu'est invoquée l'incompatibilité d'une loi transposant une directive à une convention internationale à laquelle sont parties la France et l'Union européenne.

Sur le bien-fondé de la décision d'éloignement :

4. La directive du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres a notamment pour objet « *d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour* ». De ce fait, « *l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions* ». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 7 de cette directive : « *1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois : / a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ; / b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil (...)* ».

5. Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui assure la transposition exacte de l'article 7 de la directive précitée : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne (...) a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : / 1° S'il exerce une activité professionnelle en France ; / 2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie (...)* ». Enfin, en vertu de l'article R. 121-4 du même code, qui transpose le paragraphe 4 de l'article 8 de la directive du 29 avril 2004 : « *(...) Lorsqu'il est exigé, le caractère suffisant des ressources est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. En aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles (...). / La charge pour le système d'assistance sociale que peut constituer le ressortissant mentionné à l'article L. 121-1 est évaluée en prenant notamment en compte le montant des prestations sociales non contributives qui lui ont été accordées, la durée de ses difficultés et de son séjour* ».

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. A., adulte handicapé atteint d'une incapacité de 80 %, se maintient sur le territoire français depuis le 1^{er} juillet 2016, en dépit de deux refus de titres de séjour définitifs, assortis d'une obligation de quitter le territoire français. M. A. ne justifie d'aucun emploi en France et perçoit l'allocation pour adultes handicapés, prestation sociale non contributive, pour un montant mensuel moyen de 531,15 euros. Par l'arrêté attaqué du 23 novembre 2020, le préfet de Saône-et-Loire a prononcé à l'encontre de M. A. une obligation de quitter le territoire français dans un délai de trente jours, au motif que celui-ci ne dispose pas de ressources propres et que son maintien sur le territoire

français constitue un abus de droit au regard de la charge qu'il fait ainsi peser sur le système d'assistance sociale. Si le requérant se prévaut, à compter de fin 2019, du bénéfice d'une aide financière provenant d'une ressortissante française, le préfet soutient sans être contesté que cette aide constitue en réalité la rétrocession des loyers versés par M. A. au moyen de la prestation sociale perçue en qualité d'adulte handicapé. En tout état de cause, à supposer même ces dons pérennes, d'un montant mensuel, déduction faite des multiples rétrocessions bancaires, de 405,83 euros, il ressort des pièces versées aux débats qu'à la date de la décision attaquée, près de 60 % des ressources dont se prévaut M. A., qui au surplus ne justifie pas d'une assurance maladie, proviennent du système social français, de sorte qu'il peut être regardé comme ne disposant pas, depuis son arrivée en France, « *de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale* ».

7. Par ailleurs, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule 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* ». Aux termes de l'article 14 de cette convention : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». Enfin, aux termes du paragraphe 1 de l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *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* ».

8. En l'espèce, M. A. doit être regardé comme soutenant que, d'une part, le b) du paragraphe 1 de l'article 7 et, d'autre part, le paragraphe 4 de l'article 8 de la directive du 29 avril 2004 citée au point 4 du présent jugement, exactement transposés en droit interne respectivement au 2° de l'article L. 121-1 et à l'article R. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne sauraient, sans entraîner une discrimination à raison de son état de santé, de son handicap ou de sa fortune, prohibée tant par les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que par l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, être interprétés comme permettant, comme l'a fait le préfet de Saône-et-Loire, d'opposer une condition de « *ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale* » à un citoyen de l'Union européenne affecté d'un handicap et bénéficiaire à ce titre, comme lui, de l'allocation aux adultes handicapés, laquelle constitue une aide sociale non contributive de l'Etat membre d'accueil.

9. Dans ces conditions et alors même que l'article R. 121-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précité, prévoit la prise en compte, pour l'évaluation de la charge que représente un citoyen de l'Union européenne, de toutes les prestations sociales non contributives et non pas seulement de l'allocation adulte handicapé, se pose la question de savoir si en exigeant une assurance maladie et des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, le b) du paragraphe 1 de l'article 7, ainsi que le

paragraphe 4 de l'article 8 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, instituent une discrimination indirecte prohibée par les textes énumérés au point 7 du présent jugement, au détriment 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 et peuvent se trouver ainsi dans l'incapacité de disposer de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins sans recourir de manière significative voire déraisonnable au système d'aide sociale de l'Etat membre où elles résident.

10. Cette question est déterminante pour la solution du litige que doit trancher le Tribunal et présente une difficulté sérieuse. Dès lors, il y a lieu d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation des décisions du 23 novembre 2020 par lesquelles le préfet de Saône-et-Loire a obligé M. A. à quitter le territoire français dans un délai de trente jours, a fixé le pays à destination duquel il pourra être éloigné et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée d'un an, ainsi que sur les conclusions aux fins d'injonction et les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur les conclusions présentées par M. A. tendant à l'annulation de l'arrêté du 23 novembre 2020 par lequel le préfet de Saône-et-Loire l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours, a fixé le pays à destination duquel il pourra être éloigné et a prononcé à son encontre une interdiction de retour sur le territoire français pour une durée d'un an, jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur la question suivante :

« En exigeant une assurance maladie et des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, le b) du paragraphe 1 de l'article 7, ainsi que le paragraphe 4 de l'article 8 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, instituent-ils une discrimination indirecte, contraire aux stipulations précitées au point 7 du présent jugement, au détriment 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 et peuvent se trouver ainsi dans l'incapacité de disposer de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins sans recourir de manière significative voire déraisonnable au système d'aide sociale de l'Etat membre où elles résident ? ».

Article 2 : Les conclusions de M. A. aux fins d'injonction et celles relatives à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont réservées en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A. et au préfet de Saône-et-Loire.

Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, au président de la Cour de justice de l'Union européenne et au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne.

Délibéré après l'audience du 18 février 2021, à laquelle siégeaient :

M. Delespierre, président,
Mme Hascoët, premier conseiller,
Mme Hunault, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mars 2021.

Le rapporteur,

Le président,

K. Hunault

N. Delespierre

Le greffier,

E. Herique

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier