

Décision n° 2013-358 QPC du 29 novembre 2013

M. Azdine A.

(Conditions de renouvellement d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 4 octobre 2013 (décision n° 369971 du 4 octobre 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Azdine A. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Dans sa décision n° 2013-358 QPC du 29 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le contexte législatif

Le deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du CESEDA porte sur le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° de l'article L. 313-11 du CESEDA, c'est-à-dire à un conjoint étranger d'un ressortissant français.

1. – L'article L. 313-11 du CESEDA est issu de l'article 12 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

– Inséré dans l'ordonnance de 1945 par la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, l'article 12 *bis* portait sur la délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire¹. Cet article a connu de nombreuses modifications avant de devenir l'article L. 313-11 du CESEDA avec l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile².

¹ Contrairement à la carte de résident, valable en principe dix ans et renouvelable de plein droit, la durée de validité de la carte de séjour ne peut être supérieure à un an. Cette règle n'a guère varié au fil des modifications des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

² Ordonnance ratifiée par le 1° de l'article 120 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

– L'article 6 de la loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration a modifié les conditions dans lesquelles est délivrée de plein droit une carte de séjour temporaire et remplacé les trois premiers alinéas de l'article 12 *bis* par huit nouveaux alinéas.

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire est délivrée de plein droit » aux termes du 4° : *« À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié depuis au moins un an, dont le conjoint est de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé, que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état-civil français »*.

Le Conseil constitutionnel a déclaré cet article 6 de la loi du 24 avril 1997 conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997³.

– L'article 5 de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, a modifié à nouveau l'article 12 *bis*⁴ dont le premier alinéa prévoit désormais : *« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit »*. Suit une énumération de cas dans lesquels le ressortissant étranger, en raison de ses liens avec la France doit se voir délivrer une carte de séjour.

En particulier, la rédaction du 4° est simplifiée : *« À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état-civil français »*. Il n'est donc plus exigé que le ressortissant étranger soit marié avec un ressortissant de nationalité française depuis au moins un an et il n'est plus exigé non plus que la communauté de vie n'ait pas cessé. Toutefois, le renouvellement de cette carte est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé.

L'article 5 de la loi du 11 mai 1998 a également ajouté à l'article 12 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 un nouveau 7° qui permet la délivrance de plein droit d'une carte de séjour : *« À l'étranger ne vivant pas en état de*

³ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 34 à 40.

⁴ Cette loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui a rendu la décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*. L'article 5 de la loi n'était pas contesté et le Conseil ne l'a pas examiné d'office.

polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes, ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus ».

Cette dernière disposition, qui constitue une sorte de « clause générale », permet de délivrer une carte de séjour « vie privée et familiale » à un ressortissant étranger, même s'il n'entre dans aucune des autres catégories précisées dans le reste de l'article. Le législateur a ainsi consacré les apports jurisprudentiels du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel pour la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et familiale.

– La loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité n'a pas assimilé le PACS au mariage avec un ressortissant de nationalité française pour la délivrance d'un titre de séjour. Son article 12 précise toutefois : « *La conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France, au sens du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, pour l'obtention d'un titre de séjour* ». Saisi de cette loi, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur cet article 12 et ne l'a donc pas déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 99-419 DC⁵.

La conclusion par un étranger d'un PACS avec un ressortissant de nationalité française ou avec un ressortissant étranger en situation régulière est donc un indice important de l'intensité des liens personnels et familiaux d'un ressortissant étranger en France. Il en va de même pour le mariage d'un ressortissant étranger avec un autre ressortissant étranger en situation régulière, ou même pour le concubinage notoire d'un ressortissant étranger avec un ressortissant français ou un ressortissant étranger en situation régulière.

– L'article 17 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité⁶ a réintroduit dans le 4° de l'article 12 *bis* la condition que la communauté de vie n'ait pas cessé. Le renouvellement reste également subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé mais, et c'est l'apport du 7° de l'article 17, « *lorsque la communauté de vie a été rompue à l'initiative de l'étranger à raison des violences conjugales qu'il a subies de la part de son conjoint, le préfet ou, à Paris, le préfet de police, peut accorder le renouvellement du titre* ».

⁵ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*.

⁶ Cette loi a été déférée au Conseil constitutionnel : décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*. L'article 17 de la loi n'était pas contesté, le Conseil ne l'a pas examiné d'office.

– Avec la codification de la partie législative du CESEDA par l’ordonnance du 24 novembre 2004 précitée, les dispositions de l’article 12 *bis* relatives à la délivrance de la carte de séjour ont été codifiées à l’article L. 313-11, et celles relatives au renouvellement de la carte de séjour « conjoint de Français(e) », délivrée sur le fondement du 4° de l’article L. 313-11, l’ont été au deuxième alinéa de l’article L. 313-12.

– Puis l’article 31 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration a apporté de nouvelles modifications : en particulier, dans le 4° de l’article L. 313-11 du CESEDA, il est désormais mentionné que, pour la délivrance de la carte « conjoint de Français(e) » la communauté de vie ne doit pas avoir cessé « *depuis le mariage* » ; dans le 7° de l’article L. 313-11, le même article 31 a précisé que les liens personnels et familiaux en France sont « *appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d’existence de l’intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d’origine,* ».

Les modifications apportées par l’article 31 de la loi du 24 juillet 2006 aux 3° et 7° de l’article L. 313-11 du CESEDA ont été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006 du Conseil constitutionnel⁷ ; celles qui ont porté sur le 4° n’ont pas été contestées devant lui.

2. – Les dispositions figurant à l’article L. 313-12 du CESEDA, en particulier celles du deuxième alinéa qui faisaient l’objet de la QPC, elles n’ont jamais été examinées par le Conseil, alors qu’elles ont été plusieurs fois modifiées :

– d’abord, par les articles 14 et 15 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile⁸ ;

– ensuite, par la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants dont l’article 11 complète l’article L. 313-12 du CESEDA⁹ par un alinéa ainsi rédigé : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l’ordre public, l’autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l’étranger qui bénéficie d’une ordonnance de protection en vertu de l’article 515-9 du code civil en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin* ». La même loi a créé l’article

⁷ Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l’immigration et à l’intégration*, cons. 2 à 10.

⁸ Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile*. Les articles 14 et 15 n’étaient pas contestés.

⁹ Ainsi que L. 431-2 du CESEDA relatif à la délivrance des titres de séjour dans le cadre du regroupement familial.

L. 316-3 au titre des « *dispositions applicables aux étrangers ayant déposé plainte pour certaines infractions, témoigné dans une procédure pénale ou bénéficiant de mesures de protection* »¹⁰ ;

– enfin, par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité dont l’article 21 a supprimé l’alinéa qui avait été ajouté à l’article L. 313-12 par la loi du 9 juillet 2010 et donné une nouvelle rédaction de l’article L. 316-3 aux termes duquel : « *Sauf si sa présence constitue une menace à l’ordre public, l’autorité administrative délivre dans les plus brefs délais une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " à l’étranger qui bénéficie d’une ordonnance de protection en vertu de l’article 515-9 du code civil, en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin. La condition prévue à l’article L. 311-7 du présent code n’est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l’exercice d’une activité professionnelle.*

« *Le titre de séjour arrivé à expiration de l’étranger qui bénéficie d’une ordonnance de protection en vertu de l’article 515-9 du code civil, en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin, est renouvelé.* »

Aux termes de l’article 515-9 du code civil créé par l’article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2010 précitée : « *Lorsque les violences exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin mettent en danger la personne qui en est victime, un ou plusieurs enfants, le juge aux affaires familiales peut délivrer en urgence à cette dernière une ordonnance de protection.* »

En l’état actuel de sa rédaction, le deuxième alinéa de l’article L. 313-12 du CESEDA porte donc exclusivement sur les conditions de renouvellement de la carte de séjour accordée à l’étranger marié avec un ressortissant français. Il prévoit un renouvellement de plein droit de cette carte si la communauté de vie avec le conjoint n’a pas cessé, sauf si cette cessation résulte du décès du conjoint. Il prévoit dans le même temps une dérogation à cette condition de renouvellement de la carte de séjour lorsque la rupture de la communauté de vie est intervenue en raison de violences conjugales subies de la part du conjoint.

¹⁰ Chapitre VI du Titre I^{er} relatif aux titres de séjour du Livre III sur le séjour en France.

B. – Le litige à l’origine de la QPC

Le requérant, arrivé en France en 2005, a conclu un PACS avec une ressortissante française en 2008 et s’est vu délivrer une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » en juillet 2010 sur le fondement du 7° de l’article L. 313-11 du CESEDA, c’est-à-dire en raison de ses liens personnels ou familiaux en France.

En août 2012, le greffe du tribunal d’instance de Charenton-le-Pont a enregistré la dissolution du PACS.

En février 2013, le préfet du Val-de-Marne a refusé de renouveler le titre de séjour du requérant aux motifs que la communauté de vie était interrompue depuis décembre 2011, que le PACS était dissous depuis l’été 2012, que l’intéressé n’avait pas d’enfants à charge et ne justifiait pas être dépourvu d’attaches familiales aux Comores où il a vécu la majeure partie de son existence. Le préfet a en outre souligné que le requérant n’entraînait dans aucun autre cas d’attribution d’un titre de séjour en application du CESEDA et a assorti le refus de renouvellement du titre de séjour d’une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Devant le tribunal administratif (TA) de Melun qu’il a saisi d’une requête tendant à l’annulation de ces décisions, le requérant, qui s’estime victime de violences ou de pressions de la part de sa partenaire, a soulevé une QPC portant sur le deuxième alinéa de l’article L. 313-12 du CESEDA et soutenu que ces dispositions, en ce qu’elles ne s’appliquent qu’aux personnes mariées et pas aux personnes « pacsées » ou vivant en concubinage, méconnaissent le principe d’égalité devant la loi.

Par un jugement du 20 juin 2013, le TA a transmis la QPC au Conseil d’État qui l’a renvoyée au Conseil constitutionnel en retenant que *« les dispositions du second alinéa de l’article L. 313-12 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile doivent être regardées comme applicables au litige dont est saisi le tribunal administratif de Melun, au sens et pour l’application de l’article 23-4 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 ; que cette disposition n’a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ; que le moyen tiré de ce qu’elle porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe constitutionnel d’égalité, en tant qu’elles s’appliquent aux seuls étrangers mariés et non à ceux qui sont liés à un ressortissant français par un pacte civil de solidarité, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Cette QPC constitue une suite de la décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, *M. Jory Orlando T.*¹¹ Alors que cette QPC portait sur les conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français, la présente QPC portait sur les conditions de renouvellement d'une telle carte.

On sait, depuis la première décision QPC du Conseil¹², « *qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites* ».

Il n'appartenait donc pas au Conseil, dans sa décision n° 2013-358 QPC, de se demander si le deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du CESEDA était ou non applicable, en l'espèce, au litige à l'occasion duquel la QPC avait été posée.

A. – La décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, *M. Jory Orlando T.*

Dans cette QPC du 22 mai 2013, le requérant soutenait qu'en n'accordant pas à un étranger lié avec un ressortissant français par un PACS les mêmes droits à une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » que ceux qui sont accordés à un étranger marié avec un ressortissant français, les dispositions du 4° de l'article L. 313-11 du CESEDA portent atteinte au droit de mener une vie familiale normale et au principe d'égalité.

Après avoir souligné que les dispositions contestées ne portent que sur la délivrance de la carte de séjour temporaire à l'étranger marié à un ressortissant de nationalité française, le Conseil a relevé qu'« *aux termes de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 susvisée, " la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, pour l'obtention d'un titre de séjour " ; que cet article 12 bis a été codifié dans l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; qu'en vertu du 7° de ce dernier article, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit " à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes*

¹¹ Décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, *M. Jory Orlando T.* (Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français).

¹² Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.* (Cristallisation des pensions), cons. 6

ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée " » (cons. 4).

Il a alors jugé que « la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 susvisée n'a pas été renvoyée au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ; que n'a pas davantage été renvoyée celle des dispositions du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que les griefs fondés sur la situation particulière des personnes liées par un pacte civil de solidarité, dirigés contre le 4° de l'article L. 313-11 du même code sont inopérants » (cons. 5).

Si le Conseil constitutionnel accepte d'examiner des griefs relatifs à une disposition législative en tant qu'elle ne traite pas une situation, il résulte de cette décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013 qu'il se refuse à effectuer un tel contrôle lorsqu'une autre disposition législative traite de la situation particulière à laquelle il est fait grief de ne pas être soumise aux mêmes dispositions législatives que celles qui sont déférées.

B. – La conformité à la Constitution du deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du CESEDA

La démarche du Conseil constitutionnel à l'égard du grief formulé par le requérant dans la QPC n° 2013-358 du 29 novembre 2013 ne pouvait être différente de celle retenue dans la QPC n° 2013-312 du 22 mai 2013.

Le Conseil constitutionnel a d'abord précisé ce sur quoi portent les dispositions contestées : le renouvellement d'une carte de séjour temporaire délivrée sur le fondement du 4° de l'article L. 313-11 du CESEDA. Il a alors rappelé les critères retenus par ce 4° pour la délivrance de plein droit d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français et il a également relevé que si le renouvellement d'une telle carte est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé, le préfet peut accorder ce renouvellement lorsque la cessation de la communauté de vie est due aux violences conjugales infligées par le conjoint du ressortissant étranger (cons. 3).

Puis il a rappelé les termes de l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 relative au PACS, ceux du 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA issus de l'article 12 *bis*

de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, les termes de l'article L. 313-1 du même code en vertu desquels l'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte à moins qu'il n'en obtienne le renouvellement ou qu'il ne lui soit délivré une carte de résident. Il ressort de ces dispositions, a relevé le Conseil « *que les conditions de renouvellement de la carte de séjour d'un étranger lié par un pacte civil de solidarité avec un ressortissant français ou vivant en concubinage avec lui sont fixées par les dispositions du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* » (cons. 4).

La question de la conformité de toutes ces dispositions ne lui ayant pas été renvoyée, le Conseil en a logiquement déduit, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2013-312 QPC précitée, qu'est inopérant le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi dirigé contre le deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du CESEDA (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a ensuite déclaré conformes à la Constitution les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 313-12 du CESEDA, en relevant qu'elles ne méconnaissent aucun droit ou liberté que la Constitution garantit (cons. 6).