



Paris, le 8 janvier 2016

Décision du Défenseur des droits 2015-308

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

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

Vu l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ;

Saisi d'une réclamation de Monsieur X concernant le rejet de sa demande de regroupement familial qui, selon lui, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale et revêt un caractère discriminatoire ;

Après avoir recueilli les observations écrites du Préfet et analysé l'ensemble des pièces du dossier, décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif de L, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Jacques TOUBON

**Observations devant le Tribunal administratif de L présentées dans le cadre de
l'article 33 de la loi organique n°2011- 333 du 29 mars 2011**

Par un courrier du 25 juin 2015, Monsieur X (« le réclamant ») a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à un refus de regroupement familial opposé par le Préfet de Z le 22 mars 2013.

Exposé des faits

En 1998, Monsieur X, de nationalité algérienne, est entré régulièrement en France.

Il s'est vu délivrer plusieurs titres de séjour à compter de cette date, lesquels étaient régulièrement renouvelés.

Aujourd'hui, il est titulaire d'un certificat de résidence algérien, valable du 14 janvier 2009 au 13 janvier 2019.

Le 23 décembre 2009, le réclamant a épousé Madame Y, également de nationalité algérienne.

Le 12 novembre 2012, Monsieur X a déposé une demande de regroupement familial en faveur de son épouse auprès des services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Le 22 mars 2013, la Préfecture de Z a rejeté sa demande au motif qu'en application de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH), ses ressources étaient inférieures à la moyenne mensuelle du salaire minimum de croissance sur les douze derniers mois et ne présentaient pas de caractère suffisamment stable. La Préfecture l'invitait à renouveler sa demande dès que ses revenus atteindraient le montant minimum requis sur la période et auraient une stabilité suffisante lui permettant d'accueillir son épouse en France.

L'article 4 de l'Accord franco-algérien précité prévoit que le regroupement familial peut être refusé lorsque le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille.

Or, depuis le 30 août 2012, le réclamant s'est vu reconnaître un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80% et l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) lui a été versée.

Le 9 juillet 2013, Monsieur X, assisté par Maître F, a présenté devant votre juridiction un recours en annulation à l'encontre de la décision du Préfet de Z du XX XX XX.

Au soutien de son recours, il a insisté en premier lieu sur l'absence de motivation circonstanciée de la décision litigieuse.

Ainsi, il a été relevé que le bénéfice de l'AAH n'était pas visé. Cette omission révélait, selon lui, une absence d'examen particulier et effectif de sa situation.

La méconnaissance des dispositions de l'article 4 de l'Accord franco-algérien modifié et des articles 8 et 14 de la CESDH combinés a ensuite été évoquée.

Les conditions de leur application ont été détaillées et tendaient à démontrer l'erreur manifeste d'appréciation commise par la Préfecture.

Le 25 novembre 2013, aux termes d'un mémoire en réponse, la Préfecture de Z a fait valoir que si sa décision ne mentionnait pas le bénéfice de l'AAH, il n'était pas fait obligation à l'administration d'énumérer la nature de l'ensemble des ressources du demandeur mais d'en faire le cumul afin d'établir si celles-ci étaient suffisantes au regard des exigences légales.

La Préfecture a en outre soutenu que les dispositions générales du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) n'étaient pas applicables compte tenu de la nationalité algérienne de Monsieur X et de l'application des dispositions de l'Accord franco-algérien.

Par suite, la suppression du critère des ressources exigibles comme pour le régime général issu du CESEDA, telle qu'évoquée dans la requête introductive d'instance du réclamant, n'était, selon la Préfecture, pas prévue.

De plus, la Préfecture a fait valoir qu'il n'était pas démontré que l'état de santé actuel de Monsieur X l'empêcherait d'exercer une activité professionnelle eu égard notamment à ses déplacements réguliers en Algérie (attestés par l'apposition de visas sur son passeport), lesquels révéleraient l'absence de perte d'usage de sa mobilité.

Enfin, la Préfecture a rappelé que, le 29 novembre 2010, le réclamant s'était déjà vu opposer un refus pour insuffisance de ressources. Monsieur X avait justifié alors d'un emploi dans le commerce de sa mère, mais, non-déclaré aux services de l'URSSAF, et percevait par ailleurs le revenu de solidarité active.

Par un mémoire en réplique du 19 mars 2015 adressé au tribunal administratif de L, Maître F a répondu aux observations de la Préfecture et a apporté des éléments d'information complémentaires.

En premier lieu, eu égard à la nature même des ressources dont justifie Monsieur X, soit une allocation mensuelle, le caractère stable et suffisant de ses revenus était démontré.

Par ailleurs, il était souligné que le taux d'incapacité de Monsieur X, reconnu par décision du 30 août 2012, s'élevant à 80 %, privait l'intéressé de toute autre possibilité d'accès au travail.

Le caractère discriminatoire de la décision du 22 mars 2013, en raison, d'une part, du handicap de Monsieur X, et d'autre part, de sa nationalité, était enfin dénoncé.

Par une note récapitulative du 3 septembre 2015, le Défenseur des droits a appelé l'attention de la Préfecture sur la situation de Monsieur X.

Au soutien de cet argumentaire, il estimait que la décision préfectorale litigieuse méconnaissait notamment les dispositions des articles 8 et 14 de la CESDH et revêtait un caractère discriminatoire en raison du handicap et de la nationalité.

Par un courrier du 15 octobre 2015, la Préfecture de Z maintenait sa position et indiquait qu'en application des stipulations de l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, il avait décidé de refuser le bénéfice du regroupement familial. Il ajoutait que, cet accord international qui détermine de manière complète les règles relatives à l'entrée et au séjour des algériens en France ne prévoit pas d'exonération de la condition de ressources s'agissant des bénéficiaires de l'AAH et qu'en outre, la situation personnelle de l'intéressé ne justifiait pas d'écarter cette disposition conventionnelle.

Au soutien de sa démonstration, il précisait que Monsieur X était entré irrégulièrement en France en 1998 avec ses parents et n'avait été régularisé qu'en octobre 2003. De plus il était souligné qu'aucun enfant n'était issu de son union et qu'il ne justifiait pas que son état de santé nécessiterait la présence impérative et immédiate de son épouse, à laquelle il rend visite très fréquemment en Algérie comme l'attestent les tampons apposés sur les pages de son passeport.

Enfin, la Préfecture estimait qu'au vu des avis défavorables rendus par l'OFII et le Maire d'A, elle pouvait valablement opposer à Monsieur X le fait de ne pas justifier de ressources au moins égales à la moyenne mensuelle du salaire minimum de croissance sur la période de douze mois considérée et présentant un caractère suffisamment stable.

Discussion juridique

La décision de refus du regroupement familial apparaît constituer une atteinte à la vie privée et familiale du réclamant au sens de l'article 8 de la CESDH (1), ainsi qu'une discrimination indirecte fondée sur le handicap et la nationalité (2).

1) L'atteinte à la vie privée et familiale du réclamant

La décision de refus du regroupement familial opposée au réclamant apparaît porter atteinte à la vie privée et familiale du réclamant au sens de l'article 8 de la CESDH.

Cet article stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, et qu'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.

L'article 8 précité protège aussi bien la vie familiale que la vie privée. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme admet que la santé relève de la vie privée.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans les affaires concernant le droit des étrangers, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux sur leur sol. La Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier. Néanmoins, les décisions des Etats signataires en la matière, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé par l'article 8, doivent avoir une base légale, poursuivre un but légitime et se révéler nécessaires dans une société démocratique.

Dans la présente espèce, si la décision de refus de regroupement familial est fondée sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité et poursuit un but légitime, elle apparaît cependant porter une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du réclamant.

En effet, au titre de l'article 8 de la CESDH, les autorités ont l'obligation de respecter un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, les droits du réclamant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, les intérêts de la société.

Or, il ne ressort pas de la motivation de la décision que le Préfet a suffisamment pris en compte l'intérêt du réclamant à voir sa vie privée et familiale respectée.

A cet égard, il convient de relever que le réclamant est marié avec Madame Y depuis le 23 décembre 2009.

S'il est reproché à Monsieur X de s'être rendu, en dépit de son handicap, à plusieurs reprises en Algérie, cet élément atteste au contraire de leur souhait de maintenir leur relation nonobstant leur séparation de fait.

Ces déplacements démontrent la réalité du lien qui les unit et de l'importance pour eux de voir respecter leur droit à une vie privée et familiale normale.

Par ailleurs, les circonstances ayant présidé au refus opposé le 29 novembre 2010 à sa demande de regroupement familial ne sauraient être retenues dans l'appréciation de la présente demande dès lors qu'elles ne reflètent aucunement la nouvelle situation dans laquelle se trouve désormais placé Monsieur X.

Si le réclamant était en capacité de travailler dans le commerce familial en 2010, il s'est vu reconnaître un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80% par décision de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, deux ans plus tard, soit le 30 août 2012.

Dans ce contexte, l'arrêt de son activité professionnelle ne saurait être considéré autrement que comme un élément de nature à attester de la dégradation progressive de son état de santé.

La référence à sa situation professionnelle antérieure paraît, dès lors, inopportune.

Par ailleurs, dans des affaires similaires à la présente réclamation, plusieurs juridictions du fond ont estimé qu'une décision de refus de regroupement familial en raison de l'insuffisance de ressources d'une personne bénéficiaire de l'AAH constituait une atteinte disproportionnée aux droits garantis par l'article 8 de la CESDH.¹

En conséquence, le refus de regroupement familial opposé au réclamant apparaît porter atteinte à son droit au respect de la vie privée et familiale.

2) La discrimination indirecte fondée sur le handicap et la nationalité

En opposant une condition de ressources au réclamant qui, en raison de son handicap, ne pouvait percevoir qu'un revenu inférieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) compte tenu du montant de l'AAH, la décision du Préfet apparaît constituer une discrimination indirecte fondée sur le handicap (a) et la nationalité (b).

A titre liminaire, le droit au regroupement familial, qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, constitue un droit constitutionnellement protégé, consacré tant par le Conseil d'Etat² que par le Conseil constitutionnel, qui peut faire l'objet de restrictions justifiées seulement au regard de principes ou d'objectifs de valeur constitutionnelle : « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte en particulier pour ces étrangers celui de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve des restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique* ». ³

¹ Voir, par exemple, CAA Bordeaux, 2^{ème} chambre, 15 janvier 2013, n°12BX01630, CAA Lyon, 1^{ère} chambre, n° 12LY00722, 18 octobre 2012, CAA Nancy, 3^{ème} chambre, 5 avril 2012, n°11NC01012, CAA Versailles, 4^{ème} chambre, 27 mars 2012, n°10VE03548, CAA Bordeaux, 1^{ère} chambre, 27 octobre 2011, n°11BX01020, CAA Douai, 1^{ère} chambre, 13 octobre 2011, n°11DA00716, TA Melun, n° 1002199/5, 8 juillet 2011.

² CE, 8 décembre 1978, *GISTI*, *Rec. p. 493*.

³ Conseil constitutionnel, Déc. n° 93-325 DC, 13 août 1993.

a) La discrimination indirecte fondée sur le handicap

La discrimination fondée sur le handicap est prohibée par la CESDH.

Depuis l'arrêt Mme Larachi, le juge administratif contrôle la conformité des dispositions de l'Accord franco-algérien précité avec la CESDH.⁴

L'article 14 de la Convention stipule que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) 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* ».

Bien que cet article ne fasse pas expressément référence au handicap, la Cour européenne considère que la liste précisée revêt un caractère indicatif et non limitatif dont témoignent l'adverbe « notamment » et l'inclusion dans cette liste de l'expression « toute autre situation », qui reçoit une interprétation large. Ainsi, la Cour admet que le handicap physique et certains problèmes de santé tombent dans le champ d'application de cette disposition.⁵

L'article 14 qui vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » que la CESDH et ses protocoles garantissent,⁶ peut être combiné, dans la présente espèce, avec l'article 8, lequel stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et que toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi et constituer 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.

Si l'article 8 ne reconnaît pas aux étrangers le droit de s'installer dans un pays ou d'y obtenir un permis de séjour, le contrôle de l'immigration doit néanmoins être exercé par l'Etat d'une manière compatible avec les droits fondamentaux des étrangers, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination⁷. Dès lors que l'Etat décide de reconnaître le droit au regroupement familial aux ressortissants étrangers, il doit le faire en conformité avec l'article 14.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, une différence de traitement est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, bien que poursuivant un objectif légitime – à savoir celui de s'assurer que le demandeur sera en capacité de subvenir aux besoins de sa famille dans le cadre du regroupement familial –, la condition de ressources stables et suffisantes fixée par l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité s'avère en revanche injustifiable dans le cas des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH. En effet, dans la mesure où le montant de l'AAH reste inférieur au SMIC, la condition de ressources interdit *de facto* aux ressortissants algériens handicapés bénéficiaires de l'AAH la jouissance du droit au regroupement familial.

Le législateur a déjà reconnu qu'une telle condition de ressources stables et suffisantes sans prise en compte de la situation particulière des personnes handicapées revêtait un caractère

⁴ CE, 22 mai 1992, n° 99475.

⁵ *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], no 42184/05, § 70, CEDH 2010, *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 72, série A n° 22, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, §§ 53-56, 30 avril 2009, et *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, § 57, 10 mars 2011.

⁶ Voir, par exemple, *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 85, CEDH 2003-VIII.

⁷ *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, n° 9214/80 9473/81 9474/81, §§ 59-60, 28 mai 1985, et *Nolan et K. c. Russie*, n° 2512/04, § 62, 12 février 2009.

discriminatoire lorsqu'il a examiné l'article L. 411-5 du CESEDA relatif au regroupement familial, dans le cadre du projet de loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration à l'intégration et à l'asile⁸. C'est en vue de mettre en conformité cet article avec la CESDH que l'article 2 de cette loi est venu préciser ses dispositions pour y exclure de son champ d'application les ressortissants étrangers bénéficiaires de l'AAH.

Cette réforme suivait ainsi les recommandations de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE).⁹

Le raisonnement qui a abouti à reconnaître l'incompatibilité de la condition de ressources prévue par l'ancien article L. 411-5 du CESEDA avec les dispositions des articles 8 et 14 de la CESDH peut être sans nul doute appliqué à la condition fixée par l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité. C'était d'ailleurs la position du collège de la HALDE dans sa délibération n° 2010-63 du 1er mars 2010 (en pièce jointe).

Eu égard à ce qui précède, le refus de regroupement familial opposé au réclamant pourrait revêtir un caractère discriminatoire à raison de son handicap.

b) Discrimination indirecte fondée sur la nationalité

Depuis la modification de l'article L. 411-5 du CESEDA par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 précitée, la condition de ressources exigée pour bénéficier du regroupement familial n'est plus opposable aux ressortissants étrangers bénéficiaires de l'AAH mentionnée à l'article 821-1 du Code de la sécurité sociale (c'est-à-dire avec un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %).

En revanche, les ressortissants algériens se voient toujours soumis à la condition de ressources fixée à l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité, et ne peuvent, de ce fait, bénéficier du regroupement familial, à la différence des autres ressortissants étrangers.

Or, au regard du droit fondamental qu'est le regroupement familial, garanti tant par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 que par l'article 8 de la CESDH, une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité ne peut se justifier que lorsqu'on est en présence de considérations très fortes.¹⁰ Il résulte en effet de la jurisprudence que le bénéficiaire de droits ne peut être soumis à une condition de nationalité que dans des cas exceptionnels.

A cet égard, par une délibération n° 2010-63 du 1er mars 2010, le Collège de la HALDE a considéré qu'une décision de refus de regroupement familial fondée sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité au sens des dispositions de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CESDH, dans la mesure où le réclamant, s'il avait possédé une autre nationalité qu'algérienne, se serait vu accorder le bénéfice du regroupement familial.

Par ailleurs, à plusieurs reprises, les observations que la HALDE a présentées devant les tribunaux administratifs au soutien des réclamants qui l'avaient saisie suite à de tels refus, ont été suivies.¹¹

⁸ Comme l'article 4 de l'Accord franco-algérien, l'article L. 411-5 du CESEDA tel qu'en vigueur avant l'adoption de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration à l'intégration et à l'asile prévoyait que le regroupement pouvait être refusé lorsque le demandeur ne justifiait pas de ressources stables et suffisantes.

⁹ Délibérations n° 2006-285 et 2006-286.

¹⁰ Voir, par exemple, *Gaygusuz c. Autriche*, § 42, 16 septembre 1996, et *Van Raalte c. Pays-Bas*, § 39, 21 février 1997.

¹¹ Voir, par exemple, TA Limoges, 24 septembre 2009, n°08011533, TA Melun, 8 juillet 2011, n°1002199/5, TA Besançon, 12 mai 2011, n°1001159.

Récemment, dans un cas similaire, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé la décision de la Préfecture des Hauts-de-Seine et a enjoint au Préfet de délivrer une autorisation de regroupement familial¹².

Le tribunal, après avoir rappelé que les dispositions des articles 8 et 14 de la CESDH combinés interdisent toute discrimination, y compris indirecte, à raison du handicap, qui porterait atteinte à un droit protégé tel que le droit au regroupement familial, interprète les dispositions de l'article 4 de l'Accord franco-algérien, en absence de stipulations expresses contraires, comme n'ayant pu avoir pour objet ou pour effet de soumettre les titulaires de l'AAH, lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de dégager d'autres ressources, à la condition de ressources stables et suffisantes appréciée par référence au SMIC.

Dans le cas d'espèce, le réclamant, dont le taux d'incapacité était de 79%, apportait la preuve qu'il se trouvait dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle à raison de son handicap, et donc de justifier de ressources stables et suffisantes au sens de l'article 4 de l'Accord franco-algérien, en vue de satisfaire aux conditions prévues par ces stipulations pour l'exercice du droit au regroupement familial.

Ainsi, en opposant au réclamant la nécessité de percevoir des ressources au moins égales au SMIC, alors qu'en raison de son handicap, il était dans l'impossibilité de travailler pour bénéficier d'un tel montant de ressources financières, le Tribunal a considéré que le Préfet avait commis une erreur de droit.

Eu égard à ce qui précède, le refus de regroupement familial opposé au réclamant fondé sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien pourrait revêtir un caractère discriminatoire à raison de la nationalité.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance du Tribunal administratif de L et souhaite soumettre à son appréciation.

Jacques TOUBON

¹² TA Cergy Pontoise 14 avril 2015 n°1408595 C+