

Délibération n°2010-268 du 29 novembre 2010

Handicap/Nationalité / Secteur public / Réglementation/Observations

Délibération relative à une décision de refus de regroupement familial prise à l'encontre d'un ressortissant algérien ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %

La HALDE a été saisie d'une réclamation relative au refus d'une demande de regroupement familial, opposé à un ressortissant algérien ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %, en raison de l'insuffisance de ses ressources.

Sous couvert de ressources, ce sont en réalité le handicap et la nationalité du réclamant qui ont fondé le refus de regroupement familial.

En effet, en raison du montant de l'AAH (donc du fait qu'il est handicapé), le réclamant ne pouvait se conformer à l'exigence de ressources suffisantes (au moins le smic).

Cette discrimination fondée sur le handicap a déjà été reconnue et a été supprimée à l'égard des étrangers soumis au CESEDA mais pas à l'égard des algériens, soumis à l'Accord franco-algérien.

Au regard du droit de mener une vie familiale normale (et donc d'accéder au regroupement familial), les étrangers sont pourtant placés dans une situation comparable, quelle que soit leur nationalité.

En conséquence, le Collège de la haute autorité considère que la décision de refus de regroupement familial opposée au réclamant par le Préfet de X exigeant des ressources égales ou supérieures au SMIC constitue une décision discriminatoire à raison du handicap, au sens des stipulations de l'article 14 combinées à celles de l'article 8 de la CEDH, dès lors qu'elle ne prend pas en compte la situation particulière de la personne bénéficiaire de l'AAH et ne lui permet pas de mener une vie familiale normale.

Le Collège autorise la HALDE à présenter des observations juridiques devant le Tribunal administratif de X.

Le Collège :

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

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

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 11 ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Sur proposition du Vice-Président :

La HALDE a été saisie le 5 mai 2009 par Monsieur B d'une réclamation relative au refus d'une demande de regroupement familial que le Préfet de X lui a opposé par décision du 8 octobre 2009, confirmée le 8 avril 2010.

Monsieur B, ressortissant algérien né le 9 novembre 1955. Souffrant depuis 1997 d'une maladie évolutive ayant conduit notamment à la perte complète de la vision de son œil gauche, le réclamant n'est plus en mesure de travailler. Il justifie aujourd'hui, au titre de son handicap, d'un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % lui ouvrant droit à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La demande de Monsieur B a pour but de permettre l'introduction au séjour en France de son épouse, par la voie du regroupement familial.

Par décision du 8 octobre 2009, confirmée le 8 avril 2010, le Préfet de police de X refusait de faire droit à la demande du réclamant au motif que ce dernier ne disposait pas de ressources suffisantes, condition qui peut justifier le refus de regroupement familial au regard de l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles.

L'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié fixe, en effet, les motifs pour lesquels le regroupement familial peut être refusé. Parmi eux, se trouve « *l'absence de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille* » qui, aux termes de ce texte, doivent être au moins égales au SMIC.

Or, Monsieur B dispose de l'allocation aux adultes handicapés d'un montant mensuel de 681,63 €.

Monsieur B soutient que la décision du Préfet refusant le regroupement familial est indirectement fondée sur son handicap et revêt, de ce fait, un caractère discriminatoire.

Le réclamant a alors formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision devant le Tribunal administratif de X.

À titre liminaire, il convient de rappeler que 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'État (CE, 8 décembre 1978, *GISTI*) que par le Conseil constitutionnel, et 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* » (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993).

En opposant une condition de ressources à Monsieur B qui, en raison de son handicap, ne pouvait percevoir qu'un revenu inférieur au SMIC et ce, compte tenu du montant de l'AAH, la décision administrative du Préfet constitue une discrimination indirecte fondée sur le handicap, prohibée par les conventions internationales.

La condition de ressources stables et suffisantes, bien que poursuivant un objectif légitime, constitue néanmoins une discrimination liée au handicap : en effet, dans la mesure où le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) reste inférieur au SMIC, la condition de ressources interdit, *de facto*, aux personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH la jouissance du droit au regroupement familial.

Pour ces raisons, la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile dispose que cette contrainte n'est désormais plus applicable lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) mentionnée à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'AAH versée à la personne atteinte d'un taux d'incapacité au moins égal à 80%.

Aux termes de la loi, la condition de ressources suffisantes pour le bénéfice du regroupement familial demeure néanmoins opposable à d'autres candidats au regroupement familial qui sont également dans une situation de handicap et ne pourront faire valoir leur droit de mener une vie familiale normale puisque le regroupement familial, particulièrement crucial dans leur situation, ne leur sera pas ouvert.

Il en va ainsi notamment des nombreuses personnes handicapées au sens de l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles mais ne justifiant pas d'une incapacité au moins égale à 80%, qui ne peuvent, du fait de leur handicap, exercer une activité professionnelle à temps plein et percevoir, à ce titre, un revenu professionnel au moins égal au SMIC.

Telle est justement la situation de Monsieur B.

En effet, pour percevoir l'AAH, les personnes comme Monsieur B ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% doivent justifier, au regard de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, d'une « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* », appelée avant 2008 « *impossibilité de se procurer un emploi* ». Pour les personnes dont l'incapacité est au moins égale à 80%, cette ouverture est de droit.

En d'autres termes, le fait même que le réclamant perçoive l'AAH implique qu'il ne peut disposer de revenus professionnels. N'étant de ce fait pas en mesure de se conformer à la condition de ressources d'un montant au moins égal au SMIC, il se voit, à raison de son handicap, privé de la jouissance du droit fondamental de mener une vie familiale normale.

La circulaire du 7 janvier 2009 précitée du Ministre (...) apporte, sur ce point, une avancée dans la mesure où elle offre la possibilité au Préfet de dispenser de la condition de ressources les bénéficiaires de l'AAH dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79% « *si les circonstances particulières de la demande le justifient* ».

Toutefois, tant le CESEDA que cette dernière circulaire ne s'appliquent pas aux ressortissants algériens, soumis à l'accord franco-algérien de 1968.

Le raisonnement qui avait abouti à reconnaître l'incompatibilité de la condition de ressources prévue par le CESEDA au regard des stipulations de la CEDH peut sans nul doute être transposé à la même condition de ressources, fixée cette fois-ci par l'article 4 de l'accord et ce, pour les seuls algériens.

Depuis l'arrêt *Mme LARACHI* du 22 mai 1992, le Conseil d'État examine la conformité des stipulations de l'accord franco-algérien à celles de la CEDH. L'analyse juridique ayant conduit à reconnaître la contrariété entre l'existence d'une condition de ressources opposables aux personnes handicapées et les articles 14 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme est donc pertinente (Req., n° 99475).

Or, l'article 14 de la CEDH dispose que « *la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) l'origine nationale (...) ou toute autre situation* ».

Si le critère du handicap n'est pas explicitement mentionné à l'article 14, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé, dans un arrêt du 21 décembre 1999 *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal*, que « *la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe "notamment"* ».

De plus, postérieurement à la décision litigieuse, le critère du handicap a été expressément visé par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt *Glor c/ Suisse* du 30 avril 2009 (Req. n° 13444/04).

25. Le champ de l'interdiction posée à l'article 14, lequel n'a pas d'existence indépendante, est limité aux droits et libertés garantis par la Convention et ses protocoles.

En l'espèce, il peut être combiné avec les stipulations de l'article 8 de la CEDH qui garantit, pour toute personne le « [...] *droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 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.* »

A ce titre, dans un arrêt du 27 novembre 2008, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que la décision de refus d'admettre des enfants au bénéfice du regroupement familial au motif de l'insuffisance de revenus de leur mère, appréciée selon l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, porte une atteinte injustifiée au droit fondamental de mener une vie familiale normale et méconnaît l'article 8 de la CEDH (CAA Lyon.).

Il résulte de ce qui précède que l'article 4 de l'accord franco-algérien précité, lequel dispose que le regroupement familial peut être refusé au motif que « *le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille* », sans prendre en compte la situation particulière des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH, constitue une discrimination à raison du handicap au sens de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH.

Ainsi, la haute autorité a déjà eu l'occasion, dans sa délibération n°2009-310 du 7 septembre 2009 de présenter ses observations devant le Tribunal administratif de Limoges en considérant que la condition de ressources que le Préfet opposait à un algérien bénéficiaire de l'AAH (avec un taux d'incapacité au moins égal à 80%) constituait une discrimination à raison du handicap et de la nationalité. Par jugement du 24 septembre 2009, le Tribunal administratif de Limoges a reçu les observations de la HALDE, annulé la décision du Préfet et accordé le regroupement familial au réclamant au motif qu'« *en refusant d'autoriser le*

regroupement familial [le Préfet] a porté au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels il a pris cette décision ».

De même, dans un autre dossier soumis à l'examen de la haute autorité, le Tribunal administratif de Paris a, par ordonnance de référé du 12 mars 2010, suspendu la décision de refus de regroupement familial opposé à un ressortissant algérien bénéficiaire de l'AAH avec un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% et a enjoint au Préfet de réexaminer la demande du réclamant.

Il convient, en outre, de rappeler que l'article 4 de l'Accord franco-algérien prévoit les conditions dans lesquelles une demande de regroupement familial peut être rejetée en limitant les hypothèses de refus. En tout état de cause, le Préfet dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation qui l'autorise, en présence d'une interprétation litigieuse des textes applicables, à accorder ce regroupement.

A ce titre, dans le cas d'espèce, il peut être noté que le Préfet avait été informé des préconisations médicales dont avait fait l'objet Monsieur B et aux termes desquelles « *il paraît justifié qu'il puisse bénéficier d'une aide à domicile* » dans la mesure où il « *est à tout moment susceptible de présenter soit une nouvelle poussée de la maladie, soit une complication du traitement actuellement prescrit au long cours* ».

En conséquence, la décision de refus de regroupement familial opposée à Monsieur B par le Préfet, fondée sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, sans que soit prise en compte la situation des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH, revêt un caractère discriminatoire à raison du handicap au sens des stipulations de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH.

Le Collège:

- Décide de formuler des observations devant le Tribunal administratif de X.

Le Vice-Président

Eric MOLINIE