

Paris, le 16 janvier 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-06

La Défenseure 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 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

Saisie par Madame X d'une réclamation relative aux difficultés qu'elle rencontre dans le cadre de la procédure de regroupement familial qu'elle a engagée au bénéfice de son époux, Monsieur Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Nantes, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

Observations devant la cour administrative d'appel de Nantes en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X épouse Y d'une réclamation relative aux difficultés qu'elle rencontre dans le cadre de la procédure de regroupement familial qu'elle a engagée au bénéfice de son époux, Monsieur Y.

I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Ressortissante algérienne née en 1981 en Algérie, Madame X épouse Y est entrée en France au mois de février 2000.

Elle s'est vu délivrer en 2006 un certificat de résidence algérien valable dix ans, qui a été renouvelé en 2016 pour une nouvelle période de dix ans, soit jusqu'au 17 août 2026.

L'intéressée réside sur le territoire français avec sa fille française, née le 5 août 2010 d'une précédente union avec un ressortissant français.

Par décision du 11 avril 2017, Madame X s'est vu attribuer un titre de pension d'invalidité par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Z, sur la base de l'avis du médecin conseil qui a estimé qu'elle présentait un état d'invalidité réduisant des 2/3 au moins sa capacité de travail ou de gain, justifiant son classement dans la deuxième catégorie mentionnée à l'article L.341-4 du code de la sécurité sociale (CSS). Madame X perçoit donc depuis cette date une pension d'invalidité tous les mois.

Le 25 octobre 2019, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de Z lui a par ailleurs reconnu un taux d'incapacité compris entre « 50% et 75% ». Pour des raisons développées ci-après, Madame X n'a toutefois pas sollicité le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Enfin, le 4 septembre 2020, la CDAPH de Z a renouvelé la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) de la réclamante pour une période de dix ans, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2030.

Au mois de février 2019, Madame X a épousé en Algérie Monsieur Y, ressortissant algérien.

Le 1^{er} avril suivant, elle a sollicité le bénéfice du regroupement familial en faveur de ce dernier auprès des services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Par décision du 7 novembre 2019, la sous-préfecture de W a refusé de faire droit à cette demande au motif que Madame X ne satisfaisait pas à la condition de ressources requise par la réglementation applicable. Il a en effet été retenu par l'autorité préfectorale que la moyenne mensuelle des ressources de Madame X s'établissait à 1 004,00 € net (moyenne des 12 mois précédent la demande), soit un montant inférieur au salaire minimum de croissance pour la même période.

Au regard des éléments transmis au Défenseur des droits, il apparaît que les ressources mensuelles de Madame X pour la période de référence se composaient :

- De la pension d'invalidité versée par la CPAM, d'un montant mensuel moyen de 417 euros ;
- D'une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) d'un montant mensuel moyen de 280 euros nets environ ;

- D'une rente d'invalidité contractuelle versée par AXA dans le cadre d'un contrat d'assurance prévoyance souscrit par son ancien employeur d'un montant mensuel brut de 327,97 euros ;
- D'une pension alimentaire de 120 euros versée par le père de son enfant conformément à une décision du juge aux affaires familiales.

Il y a lieu de préciser que les versements de l'ARE ont cessé après le mois de septembre 2019 et que Madame X bénéficie depuis lors de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour un montant mensuel d'un peu plus de 500 euros par mois. Le paiement de la rente AXA, soumis à une condition de ressources, a été interrompu en conséquence mais pourrait reprendre si les ressources de la réclamante venaient à diminuer.

Le 16 décembre 2019, l'intéressée a formé, avec son conseil, un recours gracieux contre la décision de refus de regroupement familial qui lui avait été opposée.

Par courrier du 28 janvier 2020, le préfet a toutefois indiqué maintenir sa position initiale.

Madame X a saisi le tribunal administratif de Nantes d'un recours en annulation.

Par jugement du 30 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la requête de l'intéressée, jugeant que l'autorité préfectorale avait considéré à bon droit que Madame X ne disposait pas de ressources suffisamment stables et pérennes sur la période de référence pour bénéficier du regroupement familial.

Cette dernière a alors interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes, par une requête enregistrée le 3 avril 2023.

Le 24 mai 2023, Madame X a déposé une nouvelle demande de regroupement familial en faveur de son mari auprès des services de l'OFII. Cette demande a été refusée par la préfecture de W le 9 octobre 2023 aux motifs qu'elle ne remplissait pas la condition de ressources stables et suffisantes exigée par la réglementation applicable.

Madame X a formé un recours gracieux et un recours hiérarchique contre cette décision de refus le 6 décembre 2023.

II. MEDIATION PROPOSEE PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Par courrier du 28 juillet 2021, et afin de parvenir à un règlement amiable de ce litige, le Défenseur des droits a exposé au préfet de Z les raisons pour lesquelles les ressources de Madame X, quand bien même elles se situaient un peu en dessous du seuil minimal requis par la loi, auraient néanmoins pu être regardées comme suffisantes pour ouvrir le droit au regroupement familial, notamment compte tenu de l'état de santé et du handicap de l'intéressée. Le Défenseur des droits a proposé au préfet de procéder au réexamen de la situation sur la base de ces éléments.

En réponse, par courrier du 11 octobre 2021, le préfet a indiqué maintenir sa position quant au refus opposé à la demande de regroupement familial présentée par l'intéressée.

III. INSTRUCTION CONTRADICTOIRE MENÉE PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

La médiation proposée ayant été rejetée, les services du Défenseur des droits ont, par courrier en date du 12 décembre 2023, adressé au préfet de Z une note soumise au contradictoire, récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels la Défenseure des droits pourrait conclure à l'existence d'une discrimination fondée sur le handicap et l'état de santé,

ainsi qu'à une atteinte au droit de la réclamante au respect de sa vie privée et familiale tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Ils l'ont invité à formuler toute observation utile, avant qu'une décision ne soit prise dans le dossier.

À ce jour, aucune suite n'a été donnée à ce courrier.

IV. DISCUSSION JURIDIQUE

Le droit des étrangers résidant régulièrement en France à mener une vie familiale normale au même titre que les nationaux a été érigé en principe général du droit puis en principe constitutionnel, respectivement par le Conseil d'État puis le Conseil constitutionnel (CE, 8 décembre 1978, *Gisti, CFDT, CGT*, n°10097, Cons. const., déc., 20 nov. 2003, n° 2003-484 DC : JO, 27 nov., point 37).

La procédure de regroupement familial met ainsi en œuvre le droit des étrangers à mener une vie familiale normale tel que garanti par l'alinéa 10 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, le Conseil constitutionnel considérant, dans une décision du 13 août 1993, que le droit de mener une vie familiale normale consiste, pour les étrangers mariés vivant de manière régulière et stable en France, à pouvoir faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs, sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique (Cons. const., déc., 13 août 1993, n° 93-325 DC : JO, 18 août, point 70).

Le droit au regroupement familial est encadré au niveau européen par la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 et prévu en droit interne par les dispositions L.434-1 et suivantes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Pour les ressortissants algériens, la procédure de regroupement familial est prévue par l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

Il résulte de cet article que le regroupement familial de membres de la famille d'un ressortissant algérien résidant régulièrement sur le territoire depuis plus d'un an est subordonné à l'accord du préfet et ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants :

« 1 – le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont pris en compte toutes les ressources du demandeur et de son conjoint indépendamment des prestations familiales. L'insuffisance des ressources ne peut motiver un refus si celles-ci sont égales ou supérieures au salaire minimum interprofessionnel de croissance ;

2 – le demandeur ne dispose ou ne disposera pas à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France. »

En l'espèce, c'est sur ces stipulations que se fonde le refus litigieux, le préfet ayant, comme l'y autorise l'article précité, refusé le regroupement familial sollicité par Madame X au motif que celle-ci ne justifiait pas de ressources suffisantes, après avoir relevé que ses ressources étaient inférieures au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Toutefois, il apparaît que le préfet n'a pas tenu compte, dans sa décision, du fait que c'est en raison de l'incapacité dans laquelle la réclamante se trouve de travailler, pour des raisons liées à son état de santé et son handicap, que celle-ci n'atteint pas le minimum de ressources requis.

Dès lors, la décision de refus de regroupement familial opposée à la réclamante apparaît constitutive d'une discrimination fondée sur le handicap et l'état de santé (1).

En outre, le préfet semble avoir commis une erreur de droit en appliquant de façon automatique la condition de ressources à la réclamante, sans tenir compte de la situation particulière dans laquelle elle se trouve et au regard de laquelle le refus de regroupement familial qui lui est opposé porte une atteinte excessive à son droit au respect de la vie privée et familiale (2).

1) Sur le caractère discriminatoire de la décision de refus de regroupement familial en raison de la situation de handicap de l'intéressée

Aux termes du 5^{ème} considérant de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, « *les États membres devraient mettre en œuvre les dispositions de la présente directive sans faire de discrimination fondée notamment [...] sur un handicap* ». Cette directive, bien que non transposée de manière complète en droit interne, peut utilement être invoquée par les administrés dans la mesure où le délai imparti pour la mise en œuvre de ses objectifs expirait le 31 octobre 2005 (CE, 30 octobre 2009, *Emmanuelle Perreux*, n°298348).

En outre, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) prévoit que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'origine nationale ou sociale, [...] ou toute autre situation* ». Bien que cet article ne fasse pas expressément référence au handicap, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) considère que la liste de l'article 14 revêt un caractère indicatif et non limitatif, dont témoignent l'adverbe « *notamment* » et l'expression « *toute autre situation* ». Ainsi, la Cour admet que le handicap et l'état de santé tombent dans le champ d'application de cette disposition (CEDH, gde. ch., 16 mars 2010, n°42184/05, *Carson et autres c. Royaume-Uni*, §70 ; CEDH, 30 avril 2009, n°13444/04, *Glor c. Suisse*, §§53-56 ; CEDH, 10 mars 2011, n°2700/10, *Kiyutin c. Russie*, §57).

Par ailleurs, si l'article 14 vaut uniquement pour « *la jouissance des droits et libertés* » garantis par la Convention ou ses protocoles, son application n'implique toutefois pas nécessairement la violation de l'un des droits matériels garantis par la Convention. Il suffit en effet que les faits de la cause tombent « *sous l'empire* » de l'un au moins des articles de la Convention (CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, précité, §71).

Tel est le cas en l'espèce.

En effet, un refus de regroupement familial affecte nécessairement le droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention dès lors que, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 13 août 1993, le droit de mener une vie familiale normale consiste, pour un étranger séjournant régulièrement sur le territoire, à pouvoir faire venir auprès de lui son conjoint et ses enfants mineurs.

D'ailleurs, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, si l'article 8 de la Convention ne reconnaît pas en tant que tel 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 s'effectuer dans des conditions compatibles avec les exigences de l'article 8 et que, dès lors qu'un État décide, conformément à ces exigences, de reconnaître le droit au regroupement familial aux ressortissants étrangers, il doit le faire en conformité avec l'article 14 de la Convention (CEDH, 28 mai 1985, n°9214/80 9473/81 9474/81, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*,

§59 ; CEDH, 12 février 2009, n°2512/04, *Nolan et K. c. Russie*, §62 ; CEDH, 10 mars 2011, n°2700/10, *Kiyutin c. Russie*, §53).

Dans ce cadre, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dès 2006, a eu l'occasion de se prononcer sur le caractère discriminatoire que pouvait revêtir la condition de ressources exigée dans le cadre de la procédure de regroupement familial à l'égard des personnes handicapées bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (délibérations n°2006-285 et n°2006-286).

Le constat de cette discrimination a motivé une première intervention du législateur qui, par la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007, a modifié l'article L.411-5 du CESEDA en vigueur à cette date pour exempter de la condition de ressources :

- D'une part les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80% et bénéficiant à ce titre de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-1 du CSS ;
- D'autre part les personnes titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) prévue à l'article L.815-24 du même code.

En revanche, et comme la souligné la HALDE dans une délibération n°2010-64 du 1^{er} mars 2010, cette réforme, bien qu'elle ait constitué une avancée significative, n'a pas pris en compte l'ensemble des personnes qui, du fait d'une incapacité de travail liée à leur handicap ou à leur état de santé, pouvaient se trouver dans l'impossibilité de satisfaire à la condition de ressources requise pour le regroupement familial et de fait privées, en raison de leur handicap ou de leur état de santé, de la jouissance de ce droit constitutionnellement protégé.

En effet, la réforme est d'abord restée sans effet à l'égard des personnes bénéficiaires de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS, à savoir les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79%. Pourtant, ces personnes n'étaient pas plus en mesure de combler par un revenu d'activité le déficit existant entre le montant maximal de l'AAH et le montant de ressources minimal exigé par le CESEDA pour ouvrir droit au regroupement familial que ne l'étaient les personnes bénéficiant de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-1 du CSS puisque, pour pouvoir bénéficier de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-2 du CSS, les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79 % doivent justifier d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. Ainsi, le seul fait qu'une personne dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79% perçoive l'AAH implique qu'il ne lui est pas possible d'accéder à l'emploi au même titre qu'une personne valide, si bien que la non-exemption des bénéficiaires de l'AAH sur le fondement de l'article L.812-2 du CSS emportait en réalité des conséquences discriminatoires au même titre que le faisait l'imposition de la condition de ressources aux bénéficiaires de l'AAH sur le fondement de l'article L.821-1 du CSS (voir notamment en ce sens : décision du Défenseur des droits MSP-MLD-2016-186).

En outre, et comme l'a souligné la HALDE dans la délibération n°2010-64 précitée, la réforme n'a pas permis de prendre en compte d'autres cas tels que celui des « *pensionnés d'invalidité qui bénéficient de revenus professionnels trop importants pour percevoir l'allocation supplémentaire d'invalidité ou l'AAH mais [dont les revenus sont] cependant inférieurs au SMIC* ».

Alors que la première omission a finalement été corrigée par le législateur, via l'article 20 de la loi n°2016-274 du 7 mai 2016 qui a étendu aux bénéficiaires de l'AAH ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% l'exonération de la condition de ressources prévue par l'ancien article L.411-5 1° (devenu L.434-8) du CESEDA, les autres situations relevées par la HALDE sont demeurées non prises en compte.

Or, c'est dans l'une de ces situations omises par les réformes successives, s'agissant de l'application de la condition de ressources prévue pour le regroupement familial aux personnes subissant une restriction de leur capacité de travail en lien avec leur handicap ou de leur état de santé, que la réclamante se trouve.

En effet, n'étant ni bénéficiaire de l'AAH ni de l'ASI, Madame X n'est pas visée par les exemptions de la condition de ressources successivement introduites dans la loi.

À cet égard, il faut préciser que, par deux décisions des 15 février 2016 et 1^{er} février 2017, le Conseil d'État a jugé que la dispense de la condition de ressources pour les personnes bénéficiaires de l'AAH sur les fondements des articles L.821-1 et L.821-2 du CSS était applicable aux ressortissants algériens, dont les conditions du regroupement familial sont prévues par l'article 4 de l'accord franco-algérien. La haute juridiction a en effet estimé « *que l'autorité compétente ne saurait, pour rejeter une demande de regroupement familial présentée par un ressortissant algérien qui, du fait de son handicap, est titulaire de cette allocation, se fonder sur l'insuffisance de ses ressources, sans introduire, dans l'appréciation de son droit à une vie privée et familiale normale, une discrimination à raison de son handicap prohibée par les stipulations combinées des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (CE, 15 février 2016, n°387977 et CE, 1^{er} février 2017, n°400182).

Par analogie et bien que le Conseil d'État n'ait pas été appelé à se prononcer expressément sur ce point, il y a lieu de considérer que les bénéficiaires algériens de l'ASI devraient aussi se voir exonérés de la condition de ressources prévue pour le regroupement familial.

Or, en l'espèce, Madame X s'est vu refuser le bénéfice de l'ASI par courrier de la CPAM de Z du 10 décembre 2020 au motif que ses revenus étaient supérieurs au plafond en vigueur.

En effet, l'ASI est une prestation versée aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité de la sécurité sociale dès lors que leurs ressources sont inférieures à un plafond.

Ainsi, Madame X n'est pas éligible à l'ASI dans la mesure où ses ressources personnelles – composées à ce jour de sa pension d'invalidité, de l'ASS et de la pension alimentaire versée par son ancien conjoint – dépassent le montant de ressources maximales fixé par décret pour le bénéfice de la prestation, à savoir 800 euros pour une personne seule (article D.815-19 du CSS).

De même, à la date du dépôt de sa demande de regroupement familial, les ressources de Madame X apparaissaient supérieures au taux plein de l'AAH, qui s'élevait alors à 860 euros. Elle ne semblait donc pas pouvoir prétendre à cette allocation.

Par ailleurs, depuis la loi de finances pour 2017, l'AAH ne peut plus être cumulée avec l'ASS versée par Pôle emploi. Or, depuis le mois de septembre 2019, Madame X bénéficie de l'ASS et il ne serait pas avantageux pour elle de renoncer à cette allocation au profit de l'AAH. En effet, l'AAH est cumulable avec les autres ressources du demandeur – et notamment la pension d'invalidité – dans la limite du montant de l'AAH à taux plein. Autrement dit, si Madame X sollicitait aujourd'hui l'AAH, elle devrait renoncer à l'ASS (soit environ 500 euros), tandis que le montant de son AAH serait ajusté pour lui permettre d'élever la totalité de ses ressources à hauteur de l'AAH à taux plein, soit 971,37 euros par mois, alors qu'avec sa pension d'invalidité, l'ASS et la pension alimentaire versée par son ancien conjoint, ses ressources mensuelles s'élèvent actuellement à 1 037 euros environ.

Pour autant, bien que supérieures au montant qu'elle toucherait si elle était bénéficiaire de l'AAH, les ressources de Madame X demeurent inférieures au minimum requis par les textes applicables pour se voir accorder le regroupement familial, à savoir le SMIC, qui s'élève actuellement à 1 383 euros nets.

Or, comme les bénéficiaires de l'ASI et de l'AAH – exemptés de condition de ressources – Madame X se trouve également, du fait de son état de santé et de son handicap, dans l'impossibilité de compenser, par un revenu tiré de l'exercice d'une activité professionnelle, ce déficit existant entre ses revenus et le minimum de ressources exigé pour le regroupement familial.

L'incapacité de travail liée à l'état de santé et au handicap de Madame X en effet incontestable puisque celle-ci est pensionnée d'invalidité 2^e catégorie et que sont classés dans cette 2^e catégorie, conformément à l'article L.341-4 du CSS, les « *invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque* ».

Il s'ensuit que Madame X, bien que non visée, pour les raisons exposées ci-dessus, par les dispenses de la condition de ressources requise pour le regroupement familial successivement introduites dans la loi – et étendues aux Algériens par le Conseil d'État – se trouve pourtant dans une situation similaire à celles qui ont conduit la HALDE puis le Défenseur des droits à relever le caractère discriminatoire de la condition de ressources à l'égard des personnes étrangères subissant une incapacité de travail en lien avec leur handicap ou leur état de santé, une discrimination reconnue par le juge administratif et qui a motivé deux réformes législatives visant à y mettre un terme.

En effet, du fait de l'incapacité de travail durable qui la frappe, directement liée à son état de santé et son handicap, Madame X ne pourra jamais – ou à tout le moins pas dans un horizon raisonnable – satisfaire à la condition de ressources requise pour le regroupement familial. Ainsi, l'application automatique de cette condition à son cas, sans prise en compte de sa situation particulière, revient à l'exclure *de facto* de la jouissance d'un droit à valeur constitutionnelle, en raison de sa situation de handicap.

La situation est à cet égard d'autant plus paradoxale que si Madame X ne peut en l'espèce bénéficier des exemptions légales à la condition de ressources prévues pour le regroupement familial, c'est dans la mesure où ses ressources sont trop élevées pour lui permettre de bénéficier de l'ASI ou de l'AAH. Autrement dit, Madame X, parce qu'elle ne bénéficie ni de l'ASI ni de l'AAH, se voit privée du regroupement familial alors même qu'elle serait en mesure de proposer à son conjoint de meilleures conditions d'accueil que si elle bénéficiait de l'ASI ou de l'AAH, et donc de ressources moindres.

Dès lors, si la condition de ressources suffisantes peut être écartée pour les bénéficiaires de l'ASI et de l'AAH, du fait du handicap, elle devrait l'être *a fortiori* pour les pensionnés ayant des ressources supérieures, mais toujours inférieures au SMIC.

À défaut, il en résulte qu'à situation de handicap identique, les pensionnés d'invalidité ayant des ressources inférieures ou égales à 800 euros sont mieux traités, eu égard à la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale que permet le regroupement familial, que ceux qui ont des ressources supérieures mais néanmoins inférieures au SMIC, alors même que ces derniers sont en mesure d'offrir de meilleures conditions d'accueil aux bénéficiaires du regroupement familial, tout en se heurtant, s'agissant de la possibilité de compenser le différentiel existant entre leurs ressources et le SMIC par un revenu issu du travail, aux mêmes difficultés que les bénéficiaires des exemptions légales.

Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le refus du préfet de Z de faire droit à la demande de regroupement familial de Madame X, opposé au motif de l'insuffisance des ressources de l'intéressée sans tenir compte du fait que l'intéressée se trouve, du fait de son état de santé et de son handicap, dans l'impossibilité de remplir cette condition, apparaît constitutive d'une discrimination fondée sur le handicap contraire au droit de l'Union européenne ainsi qu'aux articles 8 et 14 de la CESDHLF.

2) Sur l'absence de prise en compte de la situation personnelle de l'intéressée et l'atteinte disproportionnée à son droit au respect de la vie privée et familiale

Aux termes d'une interprétation rendue à la lumière des droits fondamentaux, et plus précisément du droit au respect de la vie familiale consacré tant par l'article 8 de la CESDHLF que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé que la faculté réservée aux États par l'article 7 de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial, de subordonner le regroupement familial à la preuve faite par le demandeur qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes « *doit être exercée en évitant de porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci* » et que, « *dès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus, [cette faculté doit] être interprétée en ce sens que les États membres peuvent indiquer une certaine somme comme montant de référence, mais non en ce sens qu'ils pourraient imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, et ce indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur* » (CJUE, 4 mars 2010, aff. C-578/08, *Rhimou Chakroun contre Minister van Buitenlandse Zaken*, §§. 44 et 48).

En outre, la circulaire du 17 janvier 2006 relative au regroupement familial des étrangers rappelle expressément que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est applicable aux ressortissants algériens.

Il en résulte que tant la loi que l'article 4 de l'Accord franco-algérien précité doivent être interprétés comme autorisant seulement les préfets à rejeter une demande de regroupement familial au motif que le demandeur ne justifie pas de ressources au moins équivalentes au SMIC, mais non comme les obligeant à le faire.

Cette interprétation est d'ailleurs régulièrement retenue par les juridictions administratives qui jugent que le préfet commet une erreur de droit qui suffit à annuler sa décision lorsque, s'estimant lié par la condition de ressources, il refuse le regroupement familial au seul motif que les ressources n'atteignent pas le niveau requis, sans examiner l'ensemble des circonstances relatives à la situation personnelle du demandeur :

« le préfet [...] s'est borné à se fonder sur la circonstance que les ressources [du demandeur] étaient inférieures au minimum requis [...], sans procéder à un examen de l'ensemble des circonstances de l'espèce à la date de la décision en cause, et notamment sans examiner l'atteinte portée par sa décision de refus au droit [du demandeur] au respect de sa vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH », il doit « être regardé comme s'étant estimé lié par le seul motif tiré de l'insuffisance des ressources du demandeur pour refuser le regroupement familial sollicité en faveur de son épouse et comme ayant, par suite, commis une erreur de droit » (CAA Lyon, 18 octobre 2012, n°12LY00722).

Cette jurisprudence est aussi bien rendue sur le fondement du CESEDA (CAA Bordeaux 22 juin 2015 n°15BX00496) que sur celui de l'Accord franco-algérien (CAA Versailles, 4 octobre

2012, n°11VE03458, CAA Douai, 26 juin 2014, n°14DA00070, CAA Bordeaux 22 juin 2015 n°15BX00496 et CAA Marseille, 12 mai 2016, n°15MA02240).

Le préfet doit ainsi procéder à un examen individuel de la situation du demandeur notamment au regard des conséquences que le refus de regroupement familial pourrait emporter sur le droit au respect de la vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la CESDHLF.

Dans ce cadre, il doit, pour justifier l'absence d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, s'appuyer sur des éléments précis et circonstanciés :

« En se bornant à indiquer dans sa décision, sans autre précision ni élément circonstancié tenant à la situation personnelle de M.B, que la demande a fait l'objet d'un examen attentif au vu des stipulations de la CEDH, et alors qu'il ressort des pièces du dossier que les services préfectoraux disposaient d'informations précises concernant la vie privée et familiale de M.B [...], le [préfet] doit être regardé comme s'étant, à tort, estimé lié par l'insuffisance de ressources de l'intéressé pour rejeter la demande dont il était saisi » (CAA Marseille, 17 mai 2010, n°08MA02042 ; en ce sens, voir également : CAA Lyon, 9 avril 2013, n° 12LY02271 ; CAA Versailles, 7 novembre 2013, n°12VE04240).

Ainsi, le juge administratif peut annuler un refus de regroupement familial quand bien même il apparaît que les ressources du demandeur sont insuffisantes, dès lors qu'il constate que ce refus méconnaît l'article 8 de la CESDHLF (CAA Bordeaux, 10 avril 2012, n°11BX03090 ; CAA Versailles, 11 février 2016 n°15VE02227).

En particulier, il a été jugé que viole l'article 8 de la CESDHLF le refus de regroupement familial opposé à un demandeur étranger dans l'impossibilité de remplir les conditions de ressources du fait de son état de santé ou de son handicap :

« compte tenu des difficultés pour l'intéressé de remplir la condition de ressources en raison de son état de santé qui ne lui permet pas de travailler en milieu ordinaire et a justifié sa reconnaissance en qualité de travailleur handicapé et son orientation en atelier protégé, cette décision, même si elle n'implique pas que ces mineurs soient éloignés du territoire et même si ces enfants étaient alors en possession d'un document de circulation, doit être regardée comme ayant porté au droit au respect de la vie privée et familiale de M. X et de ses deux enfants une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels elle a été prise et a ainsi méconnu l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (CAA Lyon, 22 septembre 2009, n°08LY01223).

Il a également été jugé que malgré l'insuffisance des ressources du demandeur, le refus de regroupement familial portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressé dès lors que *« compte tenu de son état de santé, le requérant peut aspirer de manière légitime à avoir son épouse à ses côtés de manière permanente »* (CAA Marseille, 11 février 2016, n°15MA00566).

Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Marseille s'est prononcée sur le rejet de la demande de regroupement familial d'un ressortissant tunisien atteint de la maladie de Parkinson, dont l'état de santé a justifié son classement en invalidité au sein de la troisième catégorie mentionnée à l'article L.341-4 du CSS, et nécessitant l'assistance permanente d'une tierce personne ne lui permettant pas de voyager dans son pays d'origine. La cour a considéré qu'une telle décision portait *« atteinte au respect de la vie privée et familiale du requérant une atteinte excessive et méconnaît, par suite, les stipulations de l'article 8 de la convention*

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (CAA Marseille, 17 mai 2010, n°08MA02042).

En l'espèce, il ressort de la lecture de l'arrêté du 7 novembre 2019 que la décision de refus de regroupement familial opposée à Madame X est exclusivement fondée sur l'insuffisance et l'absence de stabilité de ses ressources, sans qu'un examen particulier de sa situation personnelle n'ait été effectué afin d'apprécier si le refus ne portait pas une atteinte disproportionnée au respect de son droit à la vie privée et familiale.

Or, s'agissant du caractère stable des ressources, il semble acquis du fait que Madame X soit pensionnée d'invalidité. En effet, la pension d'invalidité ne peut être remise en cause si l'état de la personne ne s'améliore pas. Autrement dit, la personne bénéficiaire d'une pension d'invalidité ne peut pas voir son niveau de ressources diminuer ou sa pension supprimée, celle-ci pouvant seulement être suspendue si l'assuré reprend une activité et perçoit des revenus professionnels à hauteur.

Par ailleurs, s'agissant du caractère suffisant des ressources, certaines circonstances particulières à la situation de la réclamante auraient dû être prises compte.

D'une part, et comme développé ci-avant, la limitation des ressources de Madame X découle de son état de santé et de son handicap, qui la rendent, selon les termes de l'article L.341-4 du CSS, « *absolument incapable d'exercer une profession quelconque* », et justifient le classement de son invalidité en 2^e catégorie.

Les difficultés particulières auxquelles Madame X se trouve confrontée du fait de son état de santé ont également été décrites par le Docteur M, exerçant au sein du centre d'évaluation et de traitement de la douleur de la clinique B à N, dans un certificat médical établi le 7 mars 2020, attestant que Madame X souffre d'une « *pathologie chronique sévère et invalidante qui impose un suivi médical spécifique et des hospitalisations itératives* ». Son état de santé entraîne des épisodes de décompensation sévère qui lui ont déjà occasionné une incapacité fonctionnelle complète durant plusieurs jours.

D'autre part, le Docteur M relève, dans le même certificat, qu'il est « *indispensable [pour Madame X] que son mari puisse la rejoindre afin de lui apporter l'aide et le soutien dont elle a impérativement besoin* ». Ainsi, il semble que l'état de santé de la réclamante nécessite la présence de son mari à ses côtés.

Enfin, s'agissant de la possibilité pour les époux de se rendre visite l'un à l'autre dans leur pays de résidence respectifs, il y a lieu de souligner d'une part qu'un tel mode de vie ne saurait être tenu pour équivalent à la poursuite d'une vie maritale commune au sein d'un même foyer et, d'autre part, que ces possibilités de visites demeurent en réalité très hypothétiques.

En effet, les possibilités de voyage de la réclamante se trouvent nécessairement réduites du fait de son état de santé, de ses ressources modestes et de sa situation de mère seule avec un enfant à charge. Quant à son époux, il risque fort, du fait même de sa qualité de conjoint de Madame X, de se voir refuser la délivrance d'un visa de court séjour, s'il n'est pas en mesure de démontrer sa volonté de quitter le territoire français avant l'expiration du visa, l'existence d'un risque migratoire figurant en effet au titre des motifs de refus de visa de court séjour Schengen admis par le code européen des visas.

Au regard de ces éléments, je considère que la décision de refus de regroupement familial opposée à la réclamante, qui a pour effet de la séparer durablement de son époux et ne tient pas compte de sa situation particulière, porte une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie privée et familiale normale tel que garanti par l'article 8 de la CESDHLF.

Telles sont les observations que j'entends porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Nantes.

Claire HÉDON