

## Délibération n°2010-147 du 14 juin 2010

### **Handicap/Nationalité / Secteur public / Réglementation/Recommandation**

#### **Délibération relative à une décision de refus de regroupement familial prise à l'encontre d'un ressortissant algérien ayant un taux d'incapacité inférieur à 80 %**

*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 de moins de 80 %, en raison de l'insuffisance de ses ressources.*

*Le Collège de la haute autorité considère que la décision initiale de refus de regroupement familial opposée au réclamant par le Préfet de police de Paris 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 prend acte et se félicite de la décision du Préfet de Paris accordant finalement le regroupement familial au réclamant, à la suite de l'ordonnance du Tribunal administratif de Paris, laquelle décide de suspendre le refus de regroupement familial.*

*Le Collège recommande également au Préfet de police de Paris de prendre les mesures nécessaires auprès de ses services afin que, lors de l'examen des demandes de regroupement familial, la condition de ressources suffisante ne soit plus opposée aux bénéficiaires de l'AAH par application du principe de non discrimination et du droit au respect de la vie familiale.*

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 de la Présidente :

La HALDE a été saisie le 7 avril 2010 par Monsieur O d'une réclamation relative au refus d'une demande de regroupement familial que le Préfet de police de Paris lui a opposé par décision du 24 avril 2009.

Monsieur O, ressortissant algérien né le 17 avril 1971, vit en France depuis l'âge de 4 ans en France. Souffrant depuis 2002 de troubles psychiatriques graves et présentant un diabète de type II, 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 O a pour but de permettre l'introduction au séjour en France de son épouse, par la voie du regroupement familial.

Par décision du 24 avril 2009, le Préfet de police de Paris 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 O dispose de l'allocation aux adultes handicapés d'un montant mensuel de 681,63 € ainsi que d'une allocation du Centre d'action sociale de la Ville de Paris d'un montant mensuel de 97,90 €, ressources inférieures au SMIC.

La décision de refus du Préfet a ensuite été confirmée les 24 avril et 16 juillet 2009 par des décisions de rejet des recours gracieux et hiérarchique formés par le réclamant.

Monsieur O 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 Paris, lequel a, par ordonnance de référé du 12 mars 2010, suspendu la décision de refus de regroupement familial et enjoint au Préfet de réexaminer la demande de Monsieur O.

Par décision du 15 avril 2010, le Préfet a finalement accordé le bénéfice du regroupement familial au réclamant. Cette issue favorable donnée au dossier n'interdit néanmoins pas à la haute autorité de se prononcer, pour les raisons développées ci-après.

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 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 O 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.

C'est d'ailleurs en suivant un raisonnement proche à celui de la HALDE, développé ci-dessous, que le Tribunal administratif de Paris a estimé, par ordonnance du Juge des référés que la décision du Préfet portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale de Monsieur O.

***Une discrimination fondée sur le handicap reconnue par le droit positif à l'égard des ressortissants étrangers autres qu'algériens.***

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 O.

En effet, pour percevoir l'AAH, les personnes comme Monsieur O 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 de l'Immigration 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.

***Une discrimination fondée sur le handicap également établie à l'égard des ressortissants algériens.***

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).

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 de plus de 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* » (pièce n°6).

Dans la présente affaire, le Tribunal administratif de Paris, saisi par Monsieur O, s'était vu soumettre plusieurs délibérations de la HALDE portant sur ce point. Il a suivi un raisonnement proche de celui de la haute autorité pour suspendre la décision du Préfet dans la mesure où il a estimé qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse et ce, alors même que Monsieur O ne disposait pas des ressources suffisantes imposées par l'article 4 de l'accord franco-algérien modifié.

Bien plus, le Préfet de police de Paris lui-même a finalement décidé d'accorder le bénéfice du regroupement familial dans les mêmes conditions, c'est-à-dire sans que Monsieur O ne réponde à la condition de ressources suffisantes.

Toutefois, il doit être relevé que dès la première demande de regroupement familial au Préfet de Paris, ainsi qu'à chacun de ses recours gracieux et contentieux, le réclamant a présenté l'ensemble des éléments démontrant le caractère discriminatoire du refus de regroupement familial et notamment, pour ce faire, les délibérations de la haute autorité.

Il apparaît que ce n'est qu'en raison de l'ordonnance du juge des référés que le Préfet a finalement décidé de revenir sur sa décision alors même que la situation de faits demeurait inchangée.

Le Collège :

Prend acte de la décision du Préfet de police de Paris, laquelle, en n'opposant pas la condition de ressources à une personne titulaire de l'AAH pour le bénéfice du regroupement familial va dans le sens des recommandations de la haute autorité relatives à la condition de ressources pour le regroupement familial des personnes bénéficiaires de l'AAH ;

Recommande au Préfet de police de Paris de prendre les mesures nécessaires auprès de ses services afin que, lors de l'examen des demandes de regroupement familial, la condition de ressources suffisantes ne soit plus opposée aux bénéficiaires de l'AAH, par application du principe de non discrimination et du droit au respect de la vie familiale.

La Présidente

Jeannette BOUGRAB