

Délibération n° 2010-63 du 1^{er} mars 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 de 80 %

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité 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 80 %, en raison de l'insuffisance de ses ressources.

Le Collège de la haute autorité considère que la décision de refus de regroupement familial opposée au réclamant par le Préfet exigeant des ressources égales ou supérieures au SMIC constitue une décision discriminatoire à raison du handicap, au sens des stipulations de l'article 14 combiné à 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 de la haute autorité considère, également, que la décision de refus de regroupement familial opposée au réclamant en raison de l'insuffisance de ses ressources constitue une décision discriminatoire à raison de la nationalité, au sens des stipulations de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH, dans la mesure où d'autres ressortissants étrangers, bénéficiaires de l'AAH et ayant un taux d'incapacité de 80 %, peuvent bénéficier du regroupement familial sans que leur soit opposé une condition de ressources, par application de l'article L. 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Enfin, le Collège de la haute autorité considère la décision de refus de regroupement familial exigeant des ressources égales ou supérieures au SMIC et refusant de prendre en compte dans le calcul des ressources du réclamant l'APL n'est pas conforme à la législation en vigueur.

En conséquence, le Collège recommande au Préfet de procéder à un nouvel examen de la situation du réclamant au vu de l'argumentaire développé dans la présente délibération.

Le Collège :

Vu 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 ;

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

Vu l'article L. 411-5 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'article 2 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ;

Vu les articles L. 511-1 et L. 821-1 Code de la sécurité sociale ;

Vu les articles L. 351-1, R. 351-1 et suivants Code de la construction et de l'habitat ;

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,

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 Président,

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 5 mai 2009 par La Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyens, d'une réclamation relative au refus d'une demande de regroupement familial que le Préfet a opposé à Monsieur X.

Monsieur X, ressortissant algérien né le 11 novembre 1962, vit depuis plus de vingt cinq ans en France où il a exercé la profession de chauffeur. A la suite d'une grave affection oculaire, il n'a plus été en mesure de travailler. Il justifie aujourd'hui, au titre de son handicap, d'un taux d'incapacité de 80 % lui ouvrant droit à l'attribution de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) et à la majoration pour la vie autonome.

La demande de Monsieur X a pour but de permettre l'introduction au séjour en France de son épouse, par la voie du regroupement familial. Il peut être noté que le réclamant s'était vu par ailleurs refusé l'acquisition de la nationalité en octobre 2008, au motif que ses attaches familiales n'étaient pas suffisamment fixées en France. Le Ministre de l'Immigration avait, à cette occasion, précisé que sa « *décision ne pourra être révisée que lorsque [sa] conjointe sera entrée en France au terme de la procédure du regroupement familial* ».

Par décision du 2 décembre 2008, le Préfet 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. Par courrier du 12 février 2009, le Préfet rejetait le recours gracieux formé par le réclamant.

Monsieur X n'a pas formé de recours pour excès de pouvoir contre cette décision devant le tribunal administratif compétent mais sollicite de la haute autorité qu'elle reconnaisse le caractère discriminatoire à raison de son handicap et de sa nationalité que revêt la décision de refus du Préfet.

Le réclamant et la Ligue des droits de l'Homme demandent également à la haute autorité, qu'elle recommande, d'une part, au Préfet de réformer sa décision et, d'autre part, au Ministère de l'Intérieur, de l'Immigration et de l'Intégration, de modifier le dispositif soumettant le regroupement familial à une condition de ressources.

La décision initiale de refus de regroupement familial, datée du 2 décembre 2008, n'a pas été versée au dossier de saisine. Les services de la Ligue des droits de l'Homme ont informé la haute autorité que Monsieur X, souffrant d'une grave affection oculaire, n'était pas en mesure de retrouver ce document. Cependant, le courrier de réponse du Préfet à la haute autorité, en date du 22 janvier 2010, est sans ambiguïté quant au motif ayant fondé cette décision : l'absence de ressources suffisantes.

L'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié fixe, en effet, les motifs limitatifs 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.

Ce même article précise que les prestations familiales ne sont pas prises en compte pour le calcul du montant de ces ressources.

Or, Monsieur X dispose des ressources mensuelles suivantes :

- l'allocation aux adultes handicapés d'un montant de 666,96 € ;
- la majoration pour la vie autonome d'un montant de 104,77 € ;
- l'aide personnalisée au logement d'un montant de 258,63 €.

Au total, Monsieur X dispose donc d'un peu plus de 1030 € mensuels pour subvenir aux besoins de sa famille, soit d'une somme proche du montant du SMIC.

Pourtant, compte-tenu des règles fixées par l'Accord franco-algérien, et de l'interprétation de celles-ci par le Préfet, la moyenne des ressources retenues par l'administration atteint seulement 771 € dans la mesure où l'aide personnalisée au logement n'a pas été prise en compte.

Ce montant étant largement inférieur au SMIC, le Préfet a refusé le bénéfice du regroupement familial à Monsieur 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'État¹ que par le Conseil constitutionnel², et qui ne peut faire l'objet de restrictions justifiées que par des 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* »³.

En opposant une condition de ressources à Monsieur XR qui, en raison de son handicap ne pouvait percevoir qu'un revenu inférieur au SMIC et ce, compte tenu du montant de l'AAH et du complément de ressources, la décision administrative du Préfet constitue une discrimination fondée sur le handicap, prohibée par les conventions internationales (1).

Dans la mesure où, depuis 2007, le code de l'entrée et du séjour des étrangers exonère de cette condition de ressources les personnes bénéficiaires de l'AAH dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80%, cette exigence n'est opposable à Monsieur X qu'en raison du fait qu'il n'est pas soumis au CESEDA mais à l'Accord franco-algérien et, partant, de sa nationalité algérienne. En conséquence, la décision de refus de regroupement familial revêt, en outre, un caractère discriminatoire à raison de sa nationalité (2).

Au demeurant, aucun élément objectif étranger à un motif discriminatoire n'est avancé par le Préfet en vue de justifier la décision litigieuse de refus (3).

1. Discrimination fondée sur le handicap

Le Préfet, en se fondant sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien, a opposé une condition de ressources mensuelles au moins égale au SMIC à une personne qui, en raison de son handicap, ne peut percevoir cette somme (le montant de l'AAH et du complément de ressources étant inférieurs).

¹ CE, 8 décembre 1978, n^{os} 10.097, 10.677 et 10.679, *GISTI*,

² Décision n^o 93-325 DC du 13 août 1993

³ *Ibid.*

Par deux délibérations n^{os} 2006-285 et 2006-286 du 11 décembre 2006, le Collège de la haute autorité a considéré que la condition de ressources fixée à l'article L. 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version antérieure à la loi n^o 2007-1631 du 20 novembre 2007, constituait une discrimination indirecte en raison du handicap en ce qu'elle portait atteinte au droit des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH de mener une vie familiale normale, leurs ressources ne pouvant, en aucun cas, atteindre le montant du SMIC exigé pour bénéficier du droit au regroupement familial.

Par suite, conformément aux stipulations de la CEDH et afin de tenir compte de la situation particulière des personnes handicapées, l'article 2 de la loi n^o 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile est venue modifier l'article L. 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en prévoyant désormais que la condition de ressources exigée pour bénéficier du regroupement familial n'est pas applicable lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'AAH mentionnée à l'article L. 821-1 du Code de la sécurité sociale (incapacité au moins égale à 80%).

Cette modification législative est restée sans effet pour les ressortissants algériens, soumis à un Accord spécifique, plus défavorable que pour les autres ressortissants étrangers, sur ce point.

Pourtant, 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.

En effet, depuis l'arrêt *Mme LARACHI*⁴ du 22 mai 1992, le Conseil d'État examine la conformité des stipulations de l'Accord franco-algérien à celles de la CEDH.

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 1999⁵, 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 2009⁶.

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,*

⁴ CE, 22 mai 1992, n^o 99475

⁵ *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal*

⁶ Req. n^o 13444/04.

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. »

Or, la décision du Préfet n'apporte aucun élément de nature à démontrer que le droit au séjour accordé à l'épouse de Monsieur X constitue une décision représentant un danger pour l'ordre et la santé publics et une mesure contraire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique de la France, 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.

Par ailleurs, la cour administrative d'appel de Lyon⁷ a récemment 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.

Dans son courrier adressé à la haute autorité en date du 22 janvier 2010, le Préfet estime que cette jurisprudence n'est pas pertinente au regard de la situation de Monsieur X dans la mesure où son épouse vit en Algérie alors que, dans l'affaire jugée par la cour, les intéressés étaient sur place. Or, en matière de regroupement familial, les règles relatives à la condition de ressources sont identiques, sans qu'importe la circonstance que le candidat au regroupement soit présent ou non sur le territoire français. La haute autorité est donc tout à fait fondée à se prévaloir de cette jurisprudence.

Il résulte de ce qui précède que l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, qui 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.

2. Discrimination fondée sur la nationalité

Selon les dispositions de l'article L. 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile modifiées par l'article 2 de la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, la condition de ressources exigée pour bénéficier du regroupement familial n'est plus opposable lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'AAH mentionnée à l'article L. 821-1 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 %.

En revanche, par application de l'Accord franco-algérien, les ressortissants algériens, bénéficiaires de cette AAH, se voient toujours soumis à la condition de ressources 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, protégé tant par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 que par l'article 8 de la CEDH, une différence de traitement fondée sur la nationalité ne saurait être justifiée qu'en présence de « *considérations*

⁷ CAA Lyon, 27 novembre 2008, n° 07LY01064

très fortes », la Cour européenne des droits de l'homme⁸ soulignant le caractère nécessairement exceptionnel, dans le droit des États parties à la Convention, de bénéficier de droits soumis à condition de nationalité.

Dans ce sens, la haute autorité a recommandé, dans sa délibération n° 2008-13 du 14 janvier 2008, que les ressortissants algériens puissent aussi être dispensés de la condition de ressources lorsqu'ils sont bénéficiaires de l'AAH.

En réponse à ces recommandations, le Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, avait fait connaître à la haute autorité par courrier du 6 juillet 2009, qu'une renégociation de l'Accord était nécessaire, « *bien conscient qu'il est souhaitable de résoudre cette différence de traitement qu'engendre l'application de l'Accord [franco-algérien] pour les ressortissants algériens* ».

Par courrier du 30 octobre 2009, le Président de la haute autorité avait pris acte de l'intention du Ministre de mettre un terme à cette inégalité de traitement et avait préconisé l'adoption d'une circulaire reprenant les recommandations du Collège, indépendamment d'une renégociation de l'Accord franco-algérien. A ce jour, aucun élément de réponse n'est parvenu à la haute autorité.

Par ailleurs, le Collège a 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* ».

Le Préfet de la Haute-Vienne n'ayant pas interjeté appel du jugement dans le délai imparti, le jugement du 24 septembre 2009 est devenu définitif.

Il résulte de ce qui précède que la décision de refus de regroupement familial opposée à Monsieur ZEGAR par le Préfet du Nord, fondée sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité au sens des stipulations de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH dans la mesure où le réclamant, s'il avait possédé une autre nationalité que la nationalité algérienne, se serait vu Accorder le bénéfice du regroupement familial.

3. Absence d'éléments objectifs, étrangers à la discrimination, de nature à justifier la décision du Préfet

En dehors des éléments développés précédemment, il s'avère que les motifs qui fondent la décision du Préfet, indépendamment de la condition de ressources, ne sauraient justifier, eux non plus, une telle décision de refus.

⁸ 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*

Pour fonder le refus de prendre en compte l'APL dans le montant des ressources, le Préfet avance, d'une part, que l'APL ne constitue pas une ressource stable selon un arrêt du Conseil d'État du 13 novembre 2006⁹ et que, d'autre part, selon l'article L. 511-1 du Code de la sécurité sociale « *l'allocation de logement* » constitue une prestation familiale.

Or, dans son arrêt *Hocine A.* du 13 novembre 2006, cité par le Préfet, le Conseil d'État interprétait la notion de « *ressources stables* » au regard de l'Accord franco-algérien du 27 septembre 1968 et ses deux avenants, signés respectivement les 22 décembre 1985 et 28 septembre 1994 applicables à la date de la décision contestée du 18 juin 1998 et qui subordonnait l'admission sur le territoire à la seule condition de ressources stables et équivalant au moins au salaire minimum légal.

En l'espèce, la réglementation applicable est l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 qui a été modifié en 2001 et dispose désormais que « [...] *Le regroupement familial 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 interprofessionnelle de croissance ; [...]* ».

Ainsi, l'article 4 de l'Accord franco-algérien modifié fixe de manière limitative les seules ressources qui ne peuvent pas être prises en compte, à savoir les prestations familiales. Selon les articles L. 351-1 et R. 351-1 suivants du Code de la construction et de l'habitat et les dispositions de l'article L. 511-1 du Code de la Sécurité sociale définissant de manière limitative la liste des prestations familiales, l'APL ne constitue pas une prestation familiale, mais une prestation sociale d'une autre nature.

Il résulte de ce qui précède que, sous couvert de ressources, ce sont en réalité le handicap et la nationalité algérienne de Monsieur X qui ont fondé le refus de regroupement familial, le contraignant ainsi à ne pas pouvoir vivre en France au côté de sa famille et ce, alors même qu'en raison de son handicap, une majoration pour vie autonome de son allocation lui est accordée.

Or, s'il a été démontré que le Préfet ne pouvait, au vu des pièces du dossier, refuser le regroupement familial, 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 pouvait le conduire, 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 par Monsieur X qu'il s'était vu refuser l'acquisition de la nationalité en octobre 2008, au motif que ses attaches familiales n'étaient pas suffisamment fixées en France. Le Ministre de l'Immigration avait, à cette occasion, précisé que sa « *décision ne pourra être révisée que lorsque [sa] conjointe sera entrée en France au terme de la procédure du regroupement familial* ».

En conséquence, la décision de refus de regroupement familial opposée à Monsieur X 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

⁹ n° 288053

caractère discriminatoire à raison du handicap au sens des stipulations de l'article 14 combiné à l'article 8 de la CEDH.

Il en résulte que le Collège recommande au Préfet de procéder à un nouvel examen de la situation de Monsieur X au vu des éléments développés par la haute autorité ainsi que de la jurisprudence du Tribunal administratif.

Le Président

Louis SCHWEITZER