

Délibération n° 2009-310 du 7 septembre 2009

Handicap / Secteur public / Observations devant les tribunaux

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 opposée 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 décide de présenter des observations dans l'instance en cours devant le tribunal administratif de L.

Le Collège :

Vu le Préambule de la Constitution de 1946, son dixième alinéa ;

Vu 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, son article 4 ;

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

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

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

Vu le Code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 511-1 et L. 821-1 ;

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

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 :

Par courrier du 21 novembre 2008, la haute autorité a été saisie d'une réclamation de Maître M relative à la décision de refus de regroupement familial, opposé à son client, Monsieur B, par le préfet.

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

Après instruction du dossier et conformément à l'article 13 de la loi n° 2004-1486 portant création de la haute autorité et à la demande des réclamants, la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité présentera devant le Tribunal administratif de L ses observations qui font l'objet de la note annexée ci-après.

Le Président

Louis SCHWEITZER

OBSERVATIONS

I. Faits et procédure

Monsieur B, ressortissant algérien né en 1962, est handicapé. Il justifie, au titre de son handicap, d'un taux d'incapacité de 80 % et d'un taux de capacité au travail inférieur à 5 %, lui ouvrant droit à l'attribution de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) et du complément de ressources au titre de la garantie de ressources aux personnes handicapées (GRPH).

Le 27 janvier 2006, Monsieur B a déposé auprès des services de la préfecture une demande de regroupement familial au profit de son épouse.

Par décision du 19 avril 2006, en application 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 et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), le préfet refusait la demande de regroupement familial de Monsieur B, considérant que ses ressources provenaient uniquement de l'AAH et ne pouvaient, de ce fait, être considérées comme suffisantes au sens de la réglementation en vigueur. Pièce n° 1

Monsieur B dispose des ressources mensuelles suivantes :

- l'allocation adulte handicapé d'un montant de 628 € ;
- le complément de ressources au titre de la garantie de ressources aux personnes handicapées (GRPH) d'un montant de 179 € ;
- l'allocation personnalisée au logement (APL) pour un montant de 247 €.

Au total, Monsieur B dispose de 1054 € mensuels pour subvenir aux besoins de sa famille, soit une somme supérieure au montant du SMIC alors égal à 1037,53 euros.

Pourtant, compte-tenu des règles fixées à l'article 4 de l'accord franco-algérien, et de l'interprétation de celles-ci par le préfet, la moyenne des ressources retenues par l'administration atteint seulement 807 € dans la mesure où l'APL n'a pas été prise en compte.

Ce montant étant inférieur au SMIC, le préfet a refusé le bénéfice du regroupement familial à Monsieur B.

Cependant, comme il sera démontré en partie 3, le Préfet devait prendre en compte le montant de l'APL dans le calcul des ressources et, de ce fait, accorder, en tout état de cause, le regroupement familial à Monsieur B et ce, conformément à l'Accord Franco-Algérien.

Par courrier du 23 juin 2006, Monsieur B a sollicité, auprès du préfet, le réexamen de sa demande en lui demandant que soit intégré, dans les ressources prises en compte pour l'appréciation de son droit au regroupement familial, le montant de l'APL.

Par décision du 19 juillet 2006, le préfet a confirmé le refus opposé à la première demande au motif, d'une part, que le montant de l'AAH, bien que revalorisé, était toujours insuffisant et, d'autre part, qu'en vertu de l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, l'APL devait être exclue des ressources prises en compte pour le regroupement familial. Pièce n° 2

Par jugement du 29 mai 2008, le Tribunal administratif de L a annulé la décision de refus de regroupement familial en raison du défaut de signature et de cachet de la rubrique réservée à l'avis du maire, sans statuer sur les autres moyens et en enjoignant au préfet de réexaminer la demande de Monsieur B dans le délai d'un mois.

Par décision du 30 juillet 2008, le préfet a rejeté une nouvelle fois la demande de regroupement familial au bénéfice de l'épouse du réclamant au motif que le montant des ressources du réclamant « *reste très inférieur au minimum requis par la réglementation en vigueur* ». Pièce n° 3

Cette décision a fait l'objet d'une requête en annulation et d'une requête en référé-suspension rejetée le 1^{er} décembre 2008 pour défaut d'urgence.

Dans sa requête en annulation, Monsieur B sollicite l'intervention de la haute autorité, conformément à l'article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant sa création.

II. Discussion juridique

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.

Le préfet fonde le refus de regroupement familial opposé à Monsieur B sur les dispositions 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, aux termes desquelles : « *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 prises 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 ; [...]* ».

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 et du complément de ressources, la décision administrative du préfet constitue une discrimination fondée sur le handicap, prohibée par les conventions internationales (1).

¹ CE, 8 décembre 1978, n°s 10.097, 10.677 et 10.679, *GISTI*,

² Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993

³ *Ibid.*

Le préfet ajoute que la décision de refus n'est pas fondée sur la nationalité mais repose « *sur un critère de ressource expressément prévu par un accord qui résulte de la négociation de deux États souverains et dont la modification ne peut intervenir qu'après un consentement commun* ». Pièce n° 4

Pourtant cette condition de ressources n'étant opposable à Monsieur B qu'en raison de sa nationalité algérienne, 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 ne justifie la décision litigieuse de refus (3).

1. Sur la 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 égal 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).

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° 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° 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.

À ce titre, il convient de souligner que dans une affaire similaire, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, par courrier du 6 juillet 2009, fait connaître à la haute autorité qu'une renégociation de l'accord est 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* ». Pièce n° 5

De plus, 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 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* ».

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, 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 B 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.

⁴ CE, 22 mai 1992, n° 99475

⁵ *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal*

⁶ Req. n° 13444/04.

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.

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.

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

2. Sur la 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 l'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 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 bénéfice 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 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, 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 Monsieur B, s'il avait possédé une autre

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

⁸ 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*

nationalité que la nationalité algérienne, se serait vu accorder le bénéfice du regroupement familial.

3. À titre subsidiaire, sur la prise en compte de l'APL dans le calcul du montant des ressources

Outre les éléments développés précédemment, le refus du préfet de prendre en compte l'aide personnalisée au logement (APL) dans le calcul du montant des ressources pour l'appréciation du droit au regroupement familial n'est pas légitime.

Pour justifier le refus de prendre en compte l'APL dans le montant des ressources, le préfet indique, dans sa réponse au courrier de notification de charges du 25 août 2009, d'une part, que l'APL ne constitue pas une ressource stable selon un arrêt du Conseil d'État du 13 novembre 2006⁹, et d'autre part, que selon l'article L. 511-1 du Code de la sécurité sociale « *l'allocation de logement* » constitue une prestation familiale. Pièce n° 4

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 applicable 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.

Ainsi, pour évaluer les ressources de Monsieur B, en application des textes ci-dessus, le préfet aurait dû prendre en compte l'APL dans le calcul des ressources du réclamant qui, à la date de la décision contestée, disposait de ressources de 1 054 euros mensuels, comprenant 628 euros d'AAH, 179 euros de complément de ressources et 247 euros d'APL, soit un montant total de ressources supérieur au SMIC alors égal à 1037,53 euros.

⁹ n° 288053

Il résulte de ce qui précède que, sous couvert de ressources, ce sont en réalité le handicap et la nationalité algérienne de Monsieur B qui ont fondé le refus de regroupement familial, le contraignant ainsi à ne pas pouvoir vivre en France au côté de sa famille.

Or, s'il a été démontré dans cette note 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.