



---

## Décision du Défenseur des droits MLD-2013-145

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

**Décision relative à un refus de regroupement familial opposé à un ressortissant algérien bénéficiaire de l'Allocation aux adultes handicapés en raison de l'insuffisance de ses ressources (Observations en justice)**

**Domaines de compétence de l'Institution :** Lutte contre les discriminations/ Droits des usagers des services publics

**Thème :** fonctionnement du service public / handicap/ droit des étrangers

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à un refus de regroupement familial opposé au réclamant, ressortissant algérien bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (« AAH »), en raison de l'insuffisance de ses ressources.

Cette décision porte une **atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale du réclamant**, contraire à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, le refus de regroupement familial fondé sur la condition de ressources stables et suffisantes fixée par l'article 4 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 revêt un **caractère discriminatoire à raison du handicap et de la nationalité**.

Pour ces motifs, le Défenseur des droits décide de porter des observations devant le Tribunal administratif de Nantes dans le cadre d'un recours en annulation de la décision de refus exercé par le réclamant.

Paris, le 29 août 2013

---

## Décision du Défenseur des droits MLD-2013-145

---

### Le Défenseur 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 les articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Saisi d'une réclamation de Monsieur S concernant le rejet de sa demande de regroupement familial qui, selon lui, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale et revêt un caractère discriminatoire,

Après avoir recueilli les observations écrites du Préfet et analysé l'ensemble des pièces du dossier, décide de présenter les **observations suivantes** devant le Tribunal administratif de Nantes, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Dominique BAUDIS

## **Observations devant le Tribunal administratif de Nantes présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Le Défenseur des droits invite le Tribunal administratif de Nantes à prendre connaissance des observations suivantes.

Par courrier du 10 septembre 2012, Monsieur S (« le réclamant ») a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à un refus de regroupement familial opposé par le Préfet de M le 23 avril 2012.

### **Exposé des faits**

Le réclamant et Madame T, ressortissants algériens, se sont mariés.

Le 29 mars 2005, muni de son passeport et d'un visa de quatre-vingt-dix jours, le réclamant s'est rendu en France afin de recevoir des soins médicaux.

Il a sollicité un titre de séjour en qualité d'étranger malade qui lui a été refusé le 8 décembre 2005. Ayant fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, le réclamant a saisi les juridictions administratives d'un recours, lequel a été rejeté le 26 mai 2006.

En 2008, il a sollicité à nouveau un titre de séjour en qualité d'étranger malade qui lui a été accordé en raison de son état de santé. Depuis, ce titre a été régulièrement renouvelé.

Le réclamant est atteint d'une insuffisance rénale en stade terminal qui lui impose d'avoir plusieurs séances de dialyse par semaine au centre de dialyse de A. Il s'est vu reconnaître un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 % et le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés (« AAH »).

Le 19 octobre 2011, le réclamant a présenté une demande de regroupement familial au bénéfice de son épouse.

Par courrier du 23 avril 2012, le Préfet de M a rejeté sa demande au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de ressources fixées par 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 (« Accord franco-algérien »).

Aux termes de l'article 4 de l'Accord franco-algérien, le regroupement familial peut être refusé lorsque le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille, lesquelles doivent être égales ou supérieures au salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Or, le réclamant ne perçoit mensuellement que 744 euros au titre de l'AAH.

Le 15 mai 2012, estimant que la décision du préfet portait atteinte à ses droits, le réclamant a formé un recours gracieux, lequel a été rejeté le 23 mai 2012.

Le 17 juillet 2012, le réclamant a saisi le Tribunal administratif de Nantes d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision litigieuse.

### **Discussion**

A 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'Etat (CE, 8 décembre 1978, *GISTI*, Rec. p. 493) que par le Conseil constitutionnel – qui peut faire l'objet de restrictions justifiées seulement au regard de principes ou d'objectifs de valeur constitutionnelle : « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte en particulier pour ces*

*étrangers celui de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve des restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique »* (Conseil constitutionnel, Déc. n° 93-325, 13 août 1993).

## **1) Le droit du réclamant au respect de la vie privée et familiale**

Le réclamant allègue que le refus de sa demande de regroupement familial porte une atteinte disproportionnée à sa vie privée et familiale.

L'article 8 de la Convention européenne des sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* » et qu'« *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* ».

Cette disposition protège aussi bien la vie familiale que la vie privée. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour européenne ») admet que la santé relève de la vie privée (voir *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, 30 avril 2009 et *X et Y c. Pays-Bas*, série A n° 91, 26 mars 1985).

Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans les affaires concernant le droit des étrangers, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non nationaux sur leur sol. La CESDH ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier.

Néanmoins, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé par l'article 8, les décisions des Etats doivent avoir une base légale, poursuivre un but légitime et se révéler nécessaires dans une société démocratique.

Dans la présente espèce, le Préfet de M a rejeté la demande de regroupement familial au motif que le réclamant ne remplissait pas les conditions de ressources fixées par l'article 4 de l'Accord franco-algérien.

L'article 4 précité 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* », indiquant que « *l'insuffisance des ressources ne peut motiver un refus si celles-ci sont égales ou supérieures au salaire minimum interprofessionnel de croissance* ».

La décision de refus de regroupement familial a donc une base légale – à savoir l'article 4 de l'Accord franco-algérien – et poursuit un but légitime.

Par ailleurs, l'article 8 de la CESDH impose aux autorités de respecter un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, les droits du réclamant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, les intérêts de la société.

Les juridictions nationales veillent d'ailleurs au respect de cet équilibre (voir, par exemple, CAA Bordeaux, 15 janvier 2013, n°12BX01630, CAA Nancy, 5 avril 2012, n°11NC01012, CAA Versailles, 27 mars 2012, n°10VE03548).

Elles estiment que lorsque le préfet se prononce sur une demande de regroupement familial, il dispose d'un pouvoir d'appréciation<sup>1</sup> et n'est pas tenu de rejeter la demande, même dans le cas où l'étranger, demandeur du regroupement, ne justifierait pas remplir les conditions requises tenant aux ressources, notamment dans le cas où il est porté une atteinte

---

<sup>1</sup> L'article 4 dispose que « *le regroupement familial ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants (...)*».

excessive à son droit à mener une vie familiale normale (voir notamment CAA Douai, n° 12DA01502, 16 mai 2013).

Dans le cas du réclamant, il ressort de la motivation de la décision critiquée et des observations écrites du préfet que pour rejeter la demande de regroupement familial, le préfet s'est fondé uniquement sur la circonstance que les ressources du réclamant étaient inférieures au minimum requis. Il n'a pas examiné l'ensemble des circonstances de l'espèce et notamment l'atteinte portée par sa décision au droit au respect de la vie privée et familiale du réclamant.

Or, le réclamant est marié avec son épouse depuis plusieurs années et son état de santé est très précaire. Outre le fait qu'il souffre d'un handicap et qu'il s'est vu reconnaître, à ce titre, un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80%, il est atteint d'une insuffisance rénale en stade terminal et est dans l'attente d'une greffe de rein.

L'état de santé du réclamant requiert de toute évidence la présence de son épouse à ses côtés pour l'assister dans les actes de la vie quotidienne.

Par ailleurs, son état de santé lui imposant d'avoir plusieurs séances de dialyse par semaine au centre de A le réclamant est dans l'impossibilité de rendre visite à son épouse en Algérie.

Il convient en outre de noter que dans des affaires similaires à la présente réclamation, plusieurs juridictions du fond ont estimé qu'une décision de refus de regroupement familial opposée à une personne bénéficiaire de l'AAH en raison de l'insuffisance de ressources, constituait une atteinte disproportionnée aux droits au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CESDH (voir, par exemple, CAA Bordeaux, 15 janvier 2013, n° 12BX01630, CAA Nancy, 5 avril 2012, n°11NC01012, CAA Versailles, 27 mars 2012, n°10VE03548).

Eu égard aux normes précitées et aux circonstances de l'espèce, le refus de regroupement familial opposé au réclamant porte une atteinte disproportionnée à son droit au respect de la vie privée et familiale, contraire à l'article 8 de la CESDH.

## **2) Le droit du réclamant de mener une vie familiale normale sans discrimination fondée sur le handicap ou la nationalité**

Le réclamant soutient que le rejet de sa demande de regroupement familial revêt un caractère discriminatoire.

L'article 14 de la CESDH dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention et ses Protocoles 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 (voir, par exemple, *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 85, CEDH 2003-VIII).

Bien que cet article ne fasse pas expressément référence au handicap, la Cour européenne considère que la liste que renferme l'article 14 revêt un caractère indicatif et non limitatif, dont témoignent l'adverbe « *notamment* » et l'expression « *toute autre situation* », qui reçoit une interprétation large. Ainsi, la Cour admet que le handicap et certains problèmes de santé tombent dans le champ d'application de cette disposition (*Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], no 42184/05, § 70, CEDH 2010, *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, §§ 53-56, 30 avril 2009, et *Kiyutin c. Russie*, n° 2700/10, § 57, 10 mars 2011).

L'article 14 qui vaut uniquement pour « *la jouissance des droits et libertés* » que la CESDH et ses Protocoles garantissent peut être combiné, dans la présente espèce, avec l'article 8, lequel garantit le droit au respect de vie privée et familiale.

Si l'article 8 ne reconnaît pas 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 être exercé par l'Etat d'une

manière compatible avec les droits de l'homme, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination (voir notamment *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, n° 9214/80 9473/81 9474/81, §§ 59-60, 28 mai 1985). Dès lors que l'Etat décide de reconnaître le droit au regroupement familial aux ressortissants étrangers, il doit le faire en conformité avec l'article 14.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, une différence de traitement est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], n° 15766/03, § 156, CEDH 2010).

Par ailleurs, il convient de rappeler que le juge administratif contrôle la conformité des dispositions de l'Accord franco-algérien avec la CESDH (CE, 22 mai 1992, n° 99475, 22 mai 1992 ainsi que CE, Ass., n° 303678, 23 décembre 2011).

A la lumière de la jurisprudence rappelée ci-dessus, le Défenseur des droits constate que si dans la présente espèce, la condition de ressources stables et suffisantes fixée par l'article 4 de l'Accord franco-algérien semble poursuivre un objectif légitime, elle constitue néanmoins une discrimination indirecte liée au handicap : en effet, dans la mesure où le montant de l'AAH perçue par le réclamant 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.

La décision de refus de regroupement familial opposée au réclamant et les observations écrites du préfet n'apportent aucun élément de nature à démontrer que le droit au séjour accordé à son épouse constituerait 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.

La mesure critiquée semble injustifiable dans le cas des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH, qui ne peuvent *de facto* remplir la condition de ressources stables et suffisantes fixée par l'Accord franco-algérien et bénéficier du droit au regroupement familial qui leur est pourtant reconnu par la loi.

Dans des affaires similaires à la présente, plusieurs juridictions ont conclu à une violation de la CESDH, suivant notamment les observations de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (« HALDE ») (voir notamment TA Besançon, 12 mai 2011, n° 1001159, TA Melun, 8 juillet 2011, n° 1002199/5, TA Limoges, 24 septembre 2009, n° 08011533).

Par ailleurs, il convient de souligner que le législateur a déjà reconnu qu'une telle condition de ressources stables et suffisantes sans prise en compte de la situation particulière des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH revêtait un caractère discriminatoire. En effet, en 2007, il a modifié l'article L. 411-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA ») relatif au regroupement familial afin d'exonérer de cette condition les ressortissants étrangers bénéficiaires de l'AAH avec un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %.<sup>2</sup>

Toutefois, cette réforme législative est restée sans effet à l'égard des ressortissants étrangers non soumis au CESEDA, tels que les ressortissants algériens - comme le

---

<sup>2</sup> Comme l'article 4 de l'Accord franco-algérien, l'article L. 411-5 du CESEDA tel qu'en vigueur avant l'adoption de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration à l'intégration et à l'asile prévoyait que le regroupement pouvait être refusé lorsque le demandeur ne justifiait pas de ressources stables et suffisantes. La HALDE avait préconisé la modification de cet article (voir à cet égard les délibérations n° 2006-285 et 2006-286).

réclamant - auxquels s'appliquent toujours la condition de ressources de l'Accord franco-algérien.<sup>3</sup>

Eu égard aux normes précitées et aux circonstances de l'espèce, le refus du regroupement familial opposé au réclamant fondé sur la condition de ressources stables et suffisantes prévue à l'article 4 de l'Accord franco-algérien, sans prendre en compte sa situation particulière de personne handicapée bénéficiaire de l'AAH, revêt un caractère discriminatoire fondé sur le handicap, contraire aux dispositions des articles 8 et 14 de la CESDH.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, les ressortissants algériens – comme le réclamant – se voient toujours soumis à la condition de ressources fixée à l'article 4 de l'Accord franco-algérien, et ne peuvent, de ce fait, bénéficier du regroupement familial, à la différence des autres ressortissants étrangers d'une autre nationalité.

Or, au regard du droit fondamental qu'est le regroupement familial, garanti tant par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 que par l'article 8 de la CESDH, une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité ne peut se justifier que lorsqu'on est en présence de considérations très fortes (voir, par exemple, *Gaygusuz c. Autriche*, § 42, 16 septembre 1996, et *Van Raalte c. Pays-Bas*, § 39, 21 février 1997). Il résulte de cette jurisprudence que le bénéfice de droits ne peut être soumis à une condition de nationalité que dans des cas exceptionnels.

Dans le cas du réclamant, il ne ressort ni de la motivation de la décision du préfet ni de ses observations écrites que la différence de traitement reposait sur une justification objective et raisonnable.

Eu égard à ce qui précède, la décision de refus de regroupement familial opposée au réclamant, fondée sur l'article 4 de l'Accord franco-algérien, revêt un caractère discriminatoire fondé sur la nationalité, contraire aux dispositions des articles 8 et 14 de la CESDH.

---

<sup>3</sup> A cet égard, il convient de signaler que dans son rapport d'information daté du 2 juillet 2013, la Mission d'information sur les immigrés âgés a estimé que la différence de traitement des ressortissants algériens n'est pas justifiée et a proposé d'étendre à ces derniers « l'application du régime dérogatoire relatif à la condition de ressources applicable aux personnes handicapées souffrant d'un taux d'incapacité au moins égal à 80 % », pages 108-109.