



## Arrêt

**n° 199 646 du 13 février 2018  
dans l'affaire X / VII**

**En cause : X**

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître S. GIOE  
Quai Saint-Léonard 20/A  
4000 LIEGE**

**contre:**

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,  
chargé de la Simplification administrative**

### **LE PRÉSIDENT DE LA VIIe CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 11 septembre 2017, par X, qui déclare être de nationalité russe, tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois, prise le 9 août 2017.

Vu le titre 1er bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu la note d'observation et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 19 décembre 2017 convoquant les parties à l'audience du 11 janvier 2018.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, président de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me S. GIOE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS loco Me D. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

**APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :**

## **1. Faits pertinents de la cause.**

1.1. Le 10 février 2017, la requérante a introduit une demande de carte de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union, en qualité de conjointe d'un Belge.

1.2. Le 9 août 2017, la partie défenderesse a pris, à son égard, une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, qui lui a été notifiée, le 10 août 2017. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

*« l'intéressée n'a pas prouvé dans le délai requis qu'elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen [de] l'Union ;*

*Le 10.02.2017, l'intéressée a introduit une demande de droit au séjour en qualité de conjoint de [X.X.], de nationalité belge, sur base de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. A l'appui de sa demande, elle a produit les documents suivants : un passeport, un extrait d'acte de mariage, une attestation de mutualité, un contrat de bail, une attestation du SPF Sécurité Sociale, un avertissement-extrait de rôle, une attestation de l'Office National des Pensions, une facture d'eau, un récapitulatif de dépenses mensuelles et des extraits de compte.*

*Cependant, l'intéressée n'a pas démontré que les revenus de son conjoint satisfont aux conditions de l'article 40ter de la loi précitée. Selon les documents produits, la personne qui ouvre le droit perçoit un revenu de garantie aux personnes âgées. Or, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) est une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément l'Office national des pensions, aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. Elle s'obtient après un examen des moyens d'existence du demandeur, de sorte qu'il ne peut être exclu qu'elle rentre dans la catégorie « des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires ». Dès lors, cette prestation ne peut être prise en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers tels que visés par l'article 40ter de la loi (Arrêt CCE n°88540 du 28 septembre 2012 dans l'affaire 102362/III).*

*Par ailleurs, l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas davantage compte des revenus provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière et les allocations familiales. Selon les documents produits, [le conjoint de la requérante] bénéficie d'une allocation pour l'aide versées par le SPF Sécurité Sociale. Or, ces allocations sont octroyées conformément à la loi du 27 février 1987 relatives aux allocations aux personnes handicapées et constituent des aides sociales dont le paiement est assuré par l'autorité fédérale (arrêt du Conseil d'Etat n°232033 du 12/08/2015).*

*Par conséquent, les revenus [du conjoint de la requérante] ne peuvent être pris en considération comme moyens de subsistance au sens de l'article 40ter de la Loi du 15/12/1980.*

*Au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 40 ter de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne sont pas remplies, la demande est donc refusée ».*

## **2. Examen du moyen d'annulation.**

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 40, ter, §2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après: la loi du 15 décembre 1980), des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après: la CEDH), de l'article 1<sup>er</sup> du douzième protocole additionnel de la CEDH, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et du principe de proportionnalité.

Elle fait valoir, qu'en l'espèce, « la requérante allègue être discriminée de manière indirecte dans son droit subjectif au regroupement familial et dans la jouissance de sa vie privée et familiale, sur la base de l'âge et du handicap de son époux, qui ne sont pas des justifications objectives raisonnables. [...]. Le critère appliqué par la partie adverse, en apparence neutre, est celui des moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants, desquels sont exclus les revenus provenant de l'aide sociale (article 40 ter, §2, alinéa 2, 1°). Aucune dispense n'est prévue pour les personnes qui, comme [le conjoint de la requérante], ne peuvent se procurer des revenus autres que ceux provenant de l'aide sociale en raison de leur état de vieillesse ou de leur handicap, alors que leur situation est différente. Les personnes âgées et handicapées, comme [le conjoint de la requérante] sont donc systématiquement exclues du regroupement familial, en raison de leur revenus provenant des systèmes de sécurité sociale (au sens large), alors que cette provenance est directement dépendante de leur situation de handicap ou de vieillesse - critères protégés par les dispositions visées au moyen. Il convient donc de constater, que la décision de la partie adverse est illégale, dès lors qu'elle consiste à discriminer, de manière indirecte, la requérante qui est la conjointe d'une personne âgée et handicapée. La partie adverse estime que la garantie de revenus aux personnes âgées est une prestation d'aide sociale qui rentre dans la catégorie des "moyens provenant d'un régime d'assistance complémentaires" (au sens de l'article 10 ter § 5 de la loi du 15 décembre 1980) et qu'elles ne peuvent donc être prises en considération pour l'appréciation des moyens visés à l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980. L'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980 doit être lu à la lumière de l'article 7§1, b) de la directive 2004/38 dès lors que le régime appliqué aux regroupant dont la nationalité est belge est celui des citoyens européens (article 40 bis de la loi du 15 décembre 1980). [...] La partie adverse estime également que les allocations aux handicapés dont bénéficie le requérant constituent une aide sociale, en reprenant l'interprétation du Conseil d'Etat dans son arrêt n°232033 du 12 août 2015. Or, la partie adverse a déjà, auparavant, inclus ces prestations de sécurité sociale dans les revenus à prendre en considération pour évaluer la suffisance des moyens de subsistances. En particulier, l'interprétation du Conseil des ministres dans le recours en annulation partielle de la loi du 8 juillet 2011 [...].Le fait que la qualification juridique de ces allocations ait été revue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité est indifférent de l'effet discriminant que cette exclusion a sur les personnes handicapées de nationalité belge, qui ne peuvent dès lors pas vivre en famille. [...] la requérante estime qu'il est également disproportionné d'exclure des revenus pris en compte pour l'évaluation des moyens de subsistance la garantie de revenus aux personnes âgées puisque les personnes âgées qui en bénéficient ont atteint l'âge de la retraite à partir duquel ils sont légalement dispensés de travailler conformément à leur dignité humaine. Il convient dès lors d'annuler la décision entreprise en ce qu'elle interprète l'article 40 ter de manière disproportionnée et attentatoire aux droits fondamentaux de la requérante, c'est-à-dire comme incluant la garantie de revenus aux personnes âgées et les allocations aux handicapés dans les "régimes d'assistance complémentaire" à exclure pour l'évaluation des moyens de subsistance ».

A défaut d'annuler l'acte attaqué, la partie requérante requiert du Conseil qu'il pose des questions préjudicielles à la Cour Constitutionnelle.

2.2.1. Le Conseil observe que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (M.B., 27 juin 2016, en vigueur le 7 juillet 2016), l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 portait que :

*« Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux membres de la famille d'un Belge, pour autant qu'il s'agisse:*

*– de membres de la famille mentionnés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 1° à 3°, qui accompagnent ou rejoignent le Belge;*

*– [...]*

*En ce qui concerne les membres de la famille visés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 1° à 3°, le ressortissant belge doit démontrer:*

*– qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. L'évaluation de ces moyens de subsistance:*

*1° tient compte de leur nature et de leur régularité;*

*2° ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni de l'aide sociale financière et des allocations familiales;*

*3° ne tient pas compte des allocations d'attente ni de l'allocation de transition et tient uniquement compte de l'allocation de chômage pour autant que le conjoint ou le partenaire concerné puisse prouver qu'il cherche activement du travail.*

*[...] ».*

L'article 18 de la loi, précitée, du 4 mai 2016, a remplacé l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, en telle sorte que, lors de la prise des actes attaqués, cette disposition portait que :

*« [...]*

*§ 2. Les membres de la famille suivants d'un Belge qui n'a pas fait usage de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, conformément au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont soumis aux dispositions du présent chapitre :*

*1° les membres de la famille visés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 1° à 3°, pour autant qu'ils accompagnent ou qu'ils rejoignent le Belge ouvrant le droit au regroupement familial;*

*[...]*

*Les membres de la famille visés à l'alinéa 1er, 1°, doivent apporter la preuve que le Belge :*

*1° dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et tel qu'indexé selon l'article 15 de ladite loi. Pour l'évaluation des moyens de subsistance, il est tenu compte de leur nature et de leur régularité. Par contre, il n'est pas tenu compte des moyens provenant du revenu d'intégration sociale, de l'aide sociale financière, des allocations familiales de base et suppléments, des allocations d'insertion professionnelle et de l'allocation de transition. Il n'est tenu compte de l'allocation de chômage que si le Belge prouve qu'il cherche activement du travail.*

*Cette condition n'est pas d'application si le Belge se fait accompagner ou rejoindre uniquement par les membres de sa famille visés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 3°, qui sont mineurs d'âge.*

*[...] ».*

2.2.2. Le Conseil rappelle que pour satisfaire aux exigences de la loi du 29 juillet 1991, une décision administrative doit faire apparaître, de façon claire et non équivoque, le raisonnement de son auteur, de manière à permettre aux administrés de connaître les

justifications de la mesure prise et de permettre à la juridiction compétente d'exercer son contrôle.

Le Conseil rappelle également que le Conseil d'Etat a déjà rappelé que « l'exigence de fondement légal de tout acte administratif, doit, en raison de son caractère d'ordre public, être soulevée d'office » (C.E., n°197.445 du 28 octobre 2009), et qu' « Il appartient au Conseil d'Etat de s'interroger d'office sur la légalité de la base juridique d'un acte à peine d'en faire application contrairement à l'article 159 de la Constitution » (C.E., n°163 248 du 5 octobre 2006).

2.3.1. En l'espèce, le Conseil observe qu'en indiquant, dans la motivation de l'acte attaqué, que « *l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte des revenus provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière et les allocations familiales* », la partie défenderesse s'est fondée sur l'ancienne version de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, qui n'était plus applicable lors de la prise de l'acte attaqué. Cette disposition ne peut manifestement pas servir de base légale à l'acte entrepris.

Partant, le Conseil relève l'inadéquation *ratione materiae* de la base légale, en application de laquelle la partie défenderesse refuse de tenir compte du revenus aux personnes âgées (GRAPA) et de l'allocation aux personnes handicapées, dont bénéficie le conjoint de la requérante.

2.3.2. En tout état de cause, le Conseil observe que la requérante a, notamment, produit à l'appui de sa demande de carte de séjour, une attestation de l'Office national des pensions certifiant que le conjoint de la requérante perçoit une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), ainsi qu'une attestation du SPF Sécurité sociale, selon laquelle le conjoint de la requérante a droit à une allocation aux personnes handicapées.

Il ressort de l'acte attaqué que la partie défenderesse a considéré, d'une part, que vu la nature de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA), « *il ne peut être exclu qu'elle rentre dans la catégorie « des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires* », et d'autre part, que les allocations d'aide versées aux handicapés par le SPF Sécurité sociale « *sont octroyées conformément à la loi du 27 février 1987 relatives aux allocations aux personnes handicapées et constituent des aides sociales dont le paiement est assuré par l'autorité fédérale (arrêt du Conseil d'Etat n°232033 du 12/08/2015)* ».

2.3.3. Le Conseil observe, au vu des modifications apportées à l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2016, que la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si la GRAPA et les allocations aux personnes handicapées constituent des revenus qui peuvent être pris en considération, dans le cadre de l'évaluation du caractère stable, régulier et suffisant des moyens de subsistance du regroupant, au sens de l'article 40ter, §2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980.

Le Conseil rappelle que le législateur a énuméré limitativement les revenus qui ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation des moyens de subsistance du regroupant, dans le nouvel article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980. Il y a, dès lors, lieu de considérer qu'en principe toutes les formes de revenus dont dispose le regroupant peuvent être prises en compte en tant que moyens de subsistance, à l'exception des revenus que le législateur a expressément exclus. Les exceptions aux moyens de subsistance à prendre en considération doivent en effet être interprétées restrictivement.

En l'espèce, force est de constater que la partie défenderesse n'explicite pas en quoi la GRAPA et les allocations aux personnes handicapées ne devraient pas être prises en compte, au regard de la liste exhaustive figurant dans le nouveau libellé de l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980.

En ce qui concerne la GRAPA, la référence à la notion de « *moyens provenant de régimes d'assistance complémentaire* » n'est plus pertinente, au vu des constats posés aux points 2.2.1. et 2.3.1. du présent arrêt.

En ce qui concerne les allocations aux personnes handicapées, le Conseil relève que le terme « aide sociale » est issu de l'article 1er de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (ci-après : la loi CPAS). Selon l'alinéa 2 de cette disposition, « Il est créé des centres publics d'action sociale [ci-après : CPAS] qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide ». Aux termes de l'article 60, §3 de la loi CPAS, le CPAS « accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée ». L'aide matérielle que le CPAS fournit en plus du revenu d'intégration sociale peut être divisée en trois catégories: le soutien financier périodique, les droits provisoires en attente d'une allocation sociale ou d'autres revenus et le soutien financier unique. Dans la plupart des cas, l'aide financière consiste en un « soutien financier périodique ». Ce soutien est notamment accordé, à la place du revenu d'intégration sociale, aux personnes qui, en raison de leur âge, leur nationalité ou leur lieu de séjour, n'ont pas droit au revenu d'intégration sociale. Ce soutien peut également être attribué en complément du revenu d'intégration sociale, dans le cas où celui-ci est trop bas pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. L'aide sociale (financière) doit être demandée au CPAS territorialement compétent (J. VAN LANGENDONCK et al., op. cit., n° 2344-2345, 2052-2055). Le CPAS peut lier l'octroi de l'aide financière aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B., 31 juillet 2002), ce qui implique qu'il peut être exigé du demandeur d'aide sociale financière qu'il démontre sa disposition à travailler, ou qu'il fasse valoir ses droits aux prestations sociales ou aux rentes alimentaires auxquelles sont tenues son conjoint, ses parents ou ses enfants (J. VAN LANGENDONCK et al., op. cit., n°2041).

Or, le Conseil souligne que les allocations aux personnes handicapées ne sont pas régies par la loi CPAS, mais par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées. Partant, au vu de ce qui précède, il appert que le système de « l'aide sociale financière », explicitement exclue par l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980, et le système des allocations aux personnes handicapées disposent chacun de leur cadre normatif propre, dans lequel des autorités distinctes sont compétentes pour le traitement de la demande et l'octroi de prestations, moyennant le respect de conditions différentes. Il ne peut donc être considéré que ces allocations sont exclues par l'article 40 ter, précité.

2.4. L'argumentation de la partie défenderesse, développée en termes de note d'observation, selon laquelle elle « la garantie de revenus aux personnes âgées constitue une aide sociale financière », ne peut être suivie. En effet, le Conseil souligne que la GRAPA est un revenu qui n'est pas régi par la loi CPAS, mais par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (M.B., 29 mars 2001). A la différence de l'aide sociale (financière), la demande d'octroi de la GRAPA peut être introduite auprès de l'Office National des Pensions (actuellement le Service fédéral des Pensions) ou auprès du bourgmestre de la commune dans laquelle le demandeur a sa

résidence principale (article 5 de la loi du 22 mars 2001, précitée, et articles 2 à 8 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées (M.B., 31 mai 2001)). Le Conseil observe que c'est le Service fédéral des Pensions qui statue sur la demande de la garantie de revenus et estime que rien ne permet dès lors d'affirmer que le Service fédéral des Pensions puisse soumettre l'octroi de la GRAPA aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, susmentionnée. La même conclusion que celle posée à la fin du point 2.3.3., s'impose donc à cet égard.

S'agissant de la jurisprudence du Conseil d'Etat, invoquée à l'appui de la note d'observation de la partie défenderesse, le Conseil observe que celle-ci est antérieure à la modification législative de l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980. Dès lors, cette jurisprudence n'est pas pertinente au regard de l'application du nouvel article 40 ter, et de surcroît, n'est pas de nature à démontrer que la partie défenderesse a examiné la situation de la requérante, sur la base de la version actuelle de l'article 40ter, précité.

2.5. Il résulte de ce qui précède, que le moyen pris de la violation de l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980 est fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements du moyen unique, pris en termes de requête.

**PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :**

**Article unique.**

La décision de refus de séjour de plus de trois mois, prise le 9 août 2017, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize février deux mille dix-huit, par :

Mme N. RENIERS,

Président de chambre,

Mme A. LECLERCQ,

Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

A. LECLERCQ

N. RENIERS