Conseil du Contentieux des Etrangers

Arrêt

n° 200 885 du 8 mars 2018
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : chez Maître D. ANDRIEN, avocat,
Mont Saint-Martin 22,
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 F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 juin 2015, par X, qui déclare être de nationalité pakistanaise, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 28 avril 2015.

Vu le titre Ier 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'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 6 février 2018 convoquant les parties à l'audience du 27 février 2018.

Entendu, en son rapport, P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me D. UNGER *loco* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me P. HUYBRECHTS *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 9 avril 2010, la requérante a introduit une première demande de visa regroupement familial, laquelle a été rejetée le 3 août 2011.

1.2. Le 29 décembre 2014, la requérante a introduit une nouvelle demande de visa regroupement familial.

1.3. En date du 28 avril 2015, la partie défenderesse a pris une décision de refus de vis, notifiée à la requérante le lendemain.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« […]

En date du 22/12/2014 une demande de visa de regroupement familial a été introduite sur base de l'article 40ter de la loi du 15/12/1980 concernant l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la loi du 08/07/2011 entrée en vigueur le 22/09/2011, au nom de M. A. née le […] de nationalité pakistanaise, en vue de rejoindre en Belgique M. J. né le […], de nationalité belge.

Considérant que l'article 40ter de la loi précitée stipule qu'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. Que 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, par.1er, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ;

Considérant que l'alinéa 2 de l'article 40ter stipule que l'évaluation de ces moyens tient compte de leur nature et leur régularité ; 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 ; et tient compte de l'allocation de chômage pour autant que le conjoint ou le partenaire concerné puisse prouver qu'il recherche activement du travail ;

Considérant qu'à l'appui de cette demande, a été produite une attestation de pension constituée principalement d'une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA).

Considérant que la GRAPA est une aide financière pour les personnes âgées qui ne disposent pas de moyens suffisants ;

Considérant que l'article 40ter, alinéa 2, 2° de la loi précitée stipule que l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, dont l'aide sociale financière ;

Dès lors la condition que la personne à rejoindre dispose de moyens d'existence stables, suffisants et réguliers n'est pas prouvée.
[…]

Motivation :
Le/la requérante ne peut se prévaloir des dispositions prévues à l'art. 40ter de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifiée par la loi du 08/07/2011. Le ressortissant belge n'a pas démontré qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. En effet, ces moyens doivent être 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.

Vu qu'au moins une des conditions de l'article précité n'est pas remplie, la demande de visa est rejetée. Toutefois, les autres conditions n'ont pas été examinées. Cette décision est donc prise sans préjudice de la possibilité pour l'Office des Etrangers d'examiner ces autres conditions à toute enquête ou analyse jugée nécessaire lors de l'introduction éventuelle d'une nouvelle demande ».

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La requérante prend un moyen unique de « *la méconnaissance d'une formalité substantielle, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des articles 40ter, 42 §1er et 62 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, ainsi que du principe de l'interprétation stricte des restrictions et exceptions* ».

2.2. Elle relève, tout d'abord, que la décision attaquée a été prise « *Pour le Ministre* » par « *B.L., attaché* », mais que cette dernière n'est pas revêtue d'une signature alors qu'elle constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance affecte la légalité de l'acte.

D'autre part, elle rappelle les termes de l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 et souligne que la décision attaquée stipule que la garantie de revenus aux personnes âgées est un dispositif d'aide financière pour les personnes âgées ne disposant pas de moyens suffisants. Ladite décision ajoute que « *l'article 40ter…stipule que l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, dont l'aide sociale financière….* ».

Elle précise que la loi sur les étrangers est de stricte interprétation en raison de son caractère d'ordre public, ce qui interdit toute interprétation analogique, téléologique ou en considération de l'équité.

Ainsi, elle déclare que l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 autorise la partie défenderesse à ne pas tenir compte uniquement des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires qu'elle précise, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni de l'aide sociale financière et des allocations familiales.

Elle prétend que la locution « *à savoir* » est une expression dont on se sert pour spécifier les choses dont il s'agit et est suivie d'une énumération, laquelle est par nature exhaustive et non exemplative. A ce sujet, elle fait référence à l'article 39/4 de la loi précitée du 15 décembre 1980.

En outre, elle précise que la restriction à un droit est par nature de stricte interprétation, ce qui signifie qu'aucun autre critère que ceux mentionnés dans la clause d'exception elle-même ne peut justifier une restriction. De plus, les exceptions sont de stricte interprétation en telle sorte que l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 doit être lu littéralement.

Elle constate que la garantie de revenus aux personnes âgées ne figure pas parmi les deux régimes d'assistance complémentaires que l'article 40ter de la loi précitée autorise la partie défenderesse à ne pas prendre en considération. Ainsi, la décision attaquée opère par analogie pour exclure la garantie de revenus aux personnes âgées qui n'est ni légalement, ni adéquatement motivée et méconnait le principe visé au moyen.

Enfin, elle fait référence aux termes de l'article 42, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980, et souligne que la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que l'ampleur des besoins est très variable selon les individus, ainsi que cela ressort de l'arrêt Chakroun du 4 mars 2010.

Or, elle relève que la décision attaquée ne contient aucune évaluation des besoins de son couple. Dès lors, en ayant donné aucune effectivité à l'article 42, § 1er, alinéa 2, la partie défenderesse ne motive ni adéquatement ni légalement la décision attaquée et commet une erreur manifeste et méconnait les dispositions précitées au moyen.

3. Examen du moyen d'annulation.

3.1. S'agissant du moyen unique, et plus particulièrement du grief relatif à l'absence de signature apposée sur la décision attaquée, le Conseil observe que si celle-ci ne contient effectivement pas de signature manuscrite de la personne l'ayant prise, à savoir [L.B.], le dossier comporte d'autres documents relatifs à la prise de la décision entreprise et notamment un document intitulé « *formulaire de décision visa regroupement familial* », sur lequel est apposée la signature manuscrite de l'attachée [L.B.] en manière telle que l'identité de l'auteur de l'acte est clairement établie en l'espèce.

Dès lors, cet aspect du moyen ne peut en conséquence être accueilli

3.2.1. Par ailleurs, la requérante remet en cause la motivation de la partie défenderesse selon laquelle la garantie de revenus aux personnes âgées constituerait un régime d'assistance complémentaire en telle sorte que ces derniers ne devraient pas être pris en considération pour l'évaluation des moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le chef de la personne rejointe.

A cet égard, le Conseil rappelle que l'article 40ter, aliéna 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 précise qu' « *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. […] ».

Le Conseil rappelle également que l'obligation de motivation formelle n'implique pas la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la requérante. Elle implique uniquement l'obligation d'informer celle-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressée.

Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet.

Dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité a pris en considération tous les éléments de la cause et a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui ont été soumis.

3.2.2. En l'occurrence, il ressort du dossier administratif que la requérante a sollicité un visa, en date du 29 décembre 2014, en vue de rejoindre son époux, de nationalité belge. A l'appui de cette demande, la requérante a produit notamment une attestation de l'Office National des Pensions du 6 mars 2014 laissant apparaît que la personne rejointe bénéficie d'une « *pension de retraite salaire* » de 1,91 euros ainsi que d'une garantie de revenus aux personnes âgées de 1.009,98 euros, soit un total de 1.011,89 euros par mois.

Dans le cadre de la décision attaquée, la partie défenderesse a estimé que la requérante a produit, à l'appui de sa demande, « *une attestation de pension constituée principalement d'une garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Considérant que la GRAPA est une aide financière pour les personnes âgées qui ne disposent pas de moyens suffisants ; Considérant que l'article 40ter, alinéa 2, 2° de la loi précitée stipule que l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, dont l'aide sociale financière ; Dès lors la condition que la personne à rejoindre dispose de moyens d'existence stables, suffisants et réguliers n'est pas prouvée* ».

A cet égard, le Conseil relève que la garantie de revenus aux personnes âgées 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 remplace depuis 2001 l'ancien « *revenu garanti* » et s'obtient après un examen des moyens d'existence du demandeur. Il relève également qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées que « *La Belgique connaît un régime de sécurité sociale efficace garantissant une large couverture sociale des bénéficiaires. Certaines personnes s'en trouvent toutefois encore exclues. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'est donné comme objectif principal d'assurer une protection sociale convenable à toute la population. Cet objectif sera réalisé, d'une part, par la modernisation de la législation existante et d'autre part, par la mise en oeuvre des moyens nécessaires à la sauvegarde permanente d'un régime d'assurance et de solidarité. Ce qui, de manière générale, s'applique à toute la population, vaut en particulier pour les personnes plus âgées, lesquelles, après l'accomplissement de leur carrière professionnelle, disposent parfois de ressources insuffisantes pour mener une vie humaine décente* » (Projet de loi projet de loi instituant la garantie des ressources aux personnes âgées, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 934/001, p.1).

Partant, il ressort clairement des considérations qui précèdent que la garantie de revenus aux personnes âgées constitue une « *aide sociale financière* », entrant dès lors dans la catégorie « *des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires* », en telle sorte que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, une telle 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 du 15 décembre 1980 (dans le même sens, CE, ordonnance de non admissibilité n° 9227, du 20 novembre 2012 ; CCE, arrêt n° 88 540, du 28 septembre 2012 ; CCE, arrêt n° 122 956, du 24 avril 2014).

En outre, le Conseil s'en réfère également aux termes de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 236.566 du 29 novembre 2016 confirmant cette position précitée et soulignant que le revenu garanti aux personnes âgées est un revenu minimum que le Gouvernement fournit aux personnes ayant atteint l'âge de 65 ans et qui est payé lorsque les ressources propres sont insuffisantes en telle sorte qu'il fait partie des régimes d'aide complémentaire. Dès lors, cet arrêt insiste sur le fait que le revenu garanti aux personnes âgées est entièrement à la charge du Gouvernement. Enfin, ledit arrêt précise encore que la garantie de revenus aux personnes âgées, qui est essentiellement l'équivalent du revenu d'intégration pour les personnes de plus de 65 ans, relève donc du deuxième alinéa de l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 et donc des régimes d'assistance complémentaire. Ainsi, la garantie de revenus aux personnes âgées n'est pas affectée par le fait qu'elle n'est pas expressément incluse dans la liste de l'article 40ter, deuxième paragraphe, premier tiret, 2°, de la loi précitée du 15 décembre 1980.

En conséquence, la partie défenderesse a pu à bon droit considérer que les conditions de l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 n'étaient pas remplies et il ne saurait être question de la violation par la partie défenderesse du « *principe de l'interprétation stricte des restrictions et exceptions*».

3.2.3. D'autre part, la requérante reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir procédé à un examen des besoins propres de son ménage tel que requis par l'article 42, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980.

A ce sujet, le Conseil rappelle qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980, en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial (Doc. Chambre 53 0443/016, p. 34), que l'hypothèse visée par l'article 42, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980, est celle où les moyens de subsistance dont dispose le regroupant sont stables et réguliers, mais inférieurs au montant de référence fixé à l'article 40ter, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980. Or, il apparaît que le regroupant ne dispose pas de moyens de subsistance dans la mesure où la garantie de revenus aux personnes âgées est exclue des moyens de subsistance qui peuvent être pris en considération en vertu de l'article 40ter de la loi précitée, tel que cela a été rappelé *supra*. Dès lors, la partie défenderesse ayant conclu à bon droit à l'absence de revenus au sens de l'article 40 ter de la loi précitée du 15 décembre 1980, il ne lui appartenait dès lors nullement d'effectuer un examen *in concreto* au sens de l'article 42, § 1er, alinéa 2, de cette même loi. Le Conseil estime que la partie défenderesse n'était par conséquent pas tenue de « *déterminer, en fonction des besoins propres du citoyen de l'Union rejoint et des membres de sa famille, les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics. […]* », selon les termes de l'article 42, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980. Dès lors, cette disposition n'a pas été méconnue, pas plus qu'une erreur manifeste d'appréciation ne peut être reprochée à la partie défenderesse.

3.3. Le moyen unique n'est pas fondé.

4. Les débats succincts suffisant à constater que la requête en annulation ne peut être accueillie, il convient d'appliquer l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil.

5. La requête en annulation étant rejetée par le présent arrêt, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article unique

La requête en suspension et annulation est rejetée.

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

M. P. HARMEL, président f.f., juge au contentieux des étrangers,
M. A. IGREK, greffier.

Le greffier, Le président,

A. IGREK. P. HARMEL.