

Arrêt

n° 212 636 du 22 novembre 2018
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître M.-C. WARLOP
Avenue J. Swartenbrouck, 14
1090 BRUXELLES

contre :

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

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 juin 2018, par X, qui déclare être de nationalité arménienne, tendant à l'annulation d'une décision de refus de séjour de plus de trois mois, prise le 3 avril 2018.

Vu le titre I^{er} 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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 6 juin 2018 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2018 convoquant les parties à l'audience du 3 octobre 2018.

Entendu, en son rapport, S. GOBERT, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me A. HAEGEMAN *loco* Me M.-C. WARLOP, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me S. ARKOULIS *loco* Mes D. MATRAY et C. PIRONT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1 Le 11 octobre 2017, le requérant a introduit une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne (annexe 19^{ter}), en qualité de conjoint de Belge.

1.2 Le 3 avril 2018, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire (annexe 20), à l'égard du requérant. Cette décision, qui lui a été notifiée le 4 mai 2018, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« l'intéressé n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il 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 l'Union ;

Le 11.10.2017, l'intéressé a introduit une demande de droit au séjour en qualité de conjoint de [G.G.] (NN XXX) 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, il a produit les documents suivants : la preuve du paiement de la redevance, un contrat de bail, une attestation de la mutuelle, l'acte de mariage, la preuve des revenus de la personne qui ouvre le droit au moyen d'un extrait de compte, d'une attestation de reconnaissance de handicap émanant du SPF Sécurité sociale ainsi que des documents complémentaires.

Cependant les documents relatifs aux moyens de subsistance de la personne qui ouvre le droit ne permettent pas d'établir qu'ils répondent aux conditions exigées par l'article 40ter de la Loi du 15/12/1980. En effet, l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte des revenus 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. Or, selon les documents produits, madame [G.G.] bénéficie d'une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration versées par le SPF Sécurité Sociale. 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. La modification apportée à l'article 40ter, §2, alinéa 2, par la loi du 4 mai 2016, n'a pas modifié la portée de cette disposition. Il ne ressort aucunement des travaux préparatoires de la loi que le législateur a eu la volonté de modifier le régime des moyens ne pouvant être pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistances du regroupant (arrêt CE n° 232 033 du 12 août 2015). Par conséquent, les revenus de madame [G.G.] 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. Exposé du moyen d'annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 40bis, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, et 40ter 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 1 à 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), du « principe général de droit selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause », du « principe de bonne administration en ce compris le droit d'être entendu », du « principe de minutie », ainsi que de l'erreur d'appréciation.

Elle soutient notamment que « [l]a partie adverse délivre une annexe 20 au motif qu'il n'est pas établi que Madame [G.G.] dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers tels qu'exigés par les dispositions légales et ce, parce que Madame [G.G.] perçoit des allocations du SPF Sécurité Sociale. Or, la loi du 4 mai 2016 a réécrit l'article 40 ter et énumère, de manière limitative, les moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte : le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale financière, les allocations familiales de base et suppléments, les allocations d'insertion professionnelle et l'allocation de transition. Par ce choix sémantique, le législateur a dès lors fermé la porte à une interprétation large des moyens de subsistance pouvant être exclus du regroupement familial avec un Belge. La loi ayant été modifiée, il est dès lors malvenu de la part de l'Office des Etrangers de tenir pour acquis l'exclusion des allocations pour personnes handicapées. L'autorité administrative ne peut dès lors légalement conclure, sans la moindre explication, que les allocations d'handicapées [sic] attribuées à Madame [G.G.], regroupant, en vertu de la loi du 27 février 1987, ne peuvent pas être prises en considération. Cette position a été validée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 février 2018. (CE, n°12.702 du 6 février 2018 (ordonnance de non-admissibilité)) « Un examen de la nouvelle version de l'article 40 ter confirme que les moyens provenant de régimes d'assistance complémentaire ne sont plus repris dans la liste des revenus qui ne sont pas pris en compte. » [...] La partie adverse aurait dû dès lors prendre en considération l'ensemble des éléments contenus dans le dossier administratif au lieu de ne retenir à l'encontre du requérant les plus défavorables. En cela elle a violé le principe de bonne administration qui commande de prendre en considération tous les éléments pertinents de la cause ».

3. Discussion

3.1.1 Sur le premier moyen, ainsi circonscrit, le Conseil observe que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi du 4 mai 2016), l'article 40^{ter}, alinéa 1^{er} et 2, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 du 4 mai 2016 a remplacé l'article 40^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, en telle sorte que, lors de la prise de la décision attaquée, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 1^{er}, 3°, qui sont mineurs d'âge.

[...] ».

3.1.2 Le Conseil rappelle en outre que l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. 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 n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné des dits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

3.2 En l'espèce, le Conseil observe, à l'examen des pièces versées au dossier administratif, que le requérant a produit à l'appui de sa demande de carte de séjour, visée au point 1.1., notamment, une attestation émanant du SPF Sécurité Sociale, établie le 26 janvier 2015, dont il ressort que son épouse est reconnue handicapée depuis le 1^{er} février 2005 et un extrait de compte duquel il ressort qu'elle perçoit une allocation de remplacement de revenus de la même administration d'un montant de 1435,29 euros.

Le Conseil observe, au vu des modifications apportées à l'article 40^{ter} 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 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 40^{ter}, § 2, alinéa 2, 1^o, 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'occurrence, force est de constater que la partie défenderesse considère que les allocations aux personnes handicapées constituent des aides sociales et qu'à ce titre elles ne doivent 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.

Toutefois, le Conseil relève que le terme « aide sociale » est issu de l'article 1^{er} de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (ci-après : la loi du 8 juillet 1976). 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 du 8 juillet 1976, 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, Y. STEVENS et A. VAN REGENMORTEL, *Handboek sociaizekerheidsrecht*, 9^{ème} éd, Intersentia, 2015, p. 751, 754 et 755, n° 2344-2345, 2052-2055). Le CPAS peut lier l'octroi de l'aide financière aux conditions énoncées aux articles 3, 5^o et 6^o, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (ci-après : la loi du 26 mai 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.*, p. 750, n°2041).

Or, le Conseil souligne que les allocations aux personnes handicapées ne sont pas régies par la loi 8 juillet 1976, mais par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées (ci-après : la loi du 27 février 1987). Partant, au vu de ce qui précède, il appert que le système de « l'aide sociale financière », explicitement exclu 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} de la loi du 15 décembre 1980.

Partant, la partie défenderesse a méconnu l'article 40^{ter} de la loi du 15 décembre 1980.

3.3 L'argumentation de la partie défenderesse, développée en termes de note d'observations, selon laquelle elle considère, en substance, que l'allocation aux personnes handicapées constitue une aide sociale financière et, à ce titre, ne peut être prise en compte dans le cadre de l'évaluation du caractère stable, régulier et suffisant des moyens de subsistance du regroupant, au sens de l'article 40^{ter}, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, ne peut être suivie.

En effet, le Conseil rappelle que les allocations aux personnes handicapées ne sont pas régies par la loi 8 juillet 1976, mais par la loi du 27 février 1987. A la différence de l'aide sociale (financière), la demande d'octroi d'allocations aux personnes handicapées peut être introduite auprès du bourgmestre de la commune dans laquelle le demandeur a sa résidence principale ou auprès de la mutuelle à laquelle le demandeur est affilié, ou encore auprès de la Direction générale Personnes handicapées du Service public fédéral Sécurité sociale (article 8 de loi du 27 février 1987 et articles 3 à 8 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière des allocations aux personnes handicapées). Le Conseil observe que c'est la Direction générale personnes handicapées du Service public fédéral Sécurité sociale qui statue sur la demande et estime que rien ne permet dès lors d'affirmer que cette administration puisse soumettre l'octroi des allocations aux handicapés aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002. La même conclusion que celle posée à la fin du point précédent s'impose donc à cet égard.

S'agissant de la jurisprudence du Conseil d'Etat, invoquée à l'appui de la note d'observations 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} de la loi du 15 décembre 1980.

3.4 Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est, à cet égard, fondé et suffit à l'annulation de la décision attaquée. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

4. Dépens

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie défenderesse.

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

Article 1^{er}

La décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, prise le 3 avril 2018, est annulée.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

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

Mme S. GOBERT, présidente f. f., juge au contentieux des étrangers,

Mme E. TREFOIS, greffière.

La greffière,

La présidente,

E. TREFOIS

S. GOBERT