



Arrêt

**n° 226 694 du 26 septembre 2019
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître K. MELIS
Rue Berckmans 83
1060 BRUXELLES**

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
chargé de la Simplification administrative, et désormais par la Ministre
des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration**

LA PRÉSIDENTE DE LA VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 décembre 2018, par X, qui déclare être de nationalité ghanéenne, tendant à l'annulation d'une décision de refus de visa, prise le 7 novembre 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 2 février 2019 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 20 août 2019 convoquant les parties à l'audience du 12 septembre 2019.

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

Entendu, en leurs observations, Me K. MELIS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 31 mai 2018, la requérante a introduit une demande de visa, en vue d'un regroupement familial, en qualité de conjoint de Belge.

1.2. Le 8 novembre 2018, la partie défenderesse a pris une décision de refus de visa, à son encontre.

Cette décision, qui lui a été notifiée, le 16 novembre 2018, selon les dires non contestés de la partie requérante, constitue l'acte attaqué.

Cet acte est motivé comme suit :

« En date du 31/05/2018, 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 au nom de [la requérante], en vue de rejoindre en Belgique son époux [...], 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.

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'époux de la requérante] a produit une attestation de paiement d'allocations aux personnes handicapées datée du 26/03/2018. Ce document laisse apparaître que Monsieur perçoit des allocations aux personnes handicapées composées d'une allocation de remplacement de revenus et d'une allocation d'intégration.

Dans son arrêt n° 232.033 du 12/08/2015, le Conseil d'Etat stipule que : " L'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration sont octroyées conformément à la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, et constituent des aides sociales dont le paiement est assuré par l'autorité fédérale, soit le SPF sécurité sociale. " ;

Considérant que 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 subsistance du regroupant.

Dès lors, les allocations aux personnes handicapées, qui sont des aides sociales, ne peuvent être prises en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance. (Arrêt n°189463 du 6 juillet 2017 du Conseil du Contentieux des Étrangers, arrêt n°194661 du 7 novembre 2017 du Conseil du Contentieux des Étrangers).

[L'époux de la requérante] n'a donc pas apporté la preuve qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers.

La demande de visa est rejetée ».

2. Examen du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 40ter, §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), « *juncto* » l'article 5 de la Convention internationale du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, des articles 10, 11, et 191 de la Constitution, et des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de « l'erreur de motivation matérielle », et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elle fait valoir que « La nouvelle formulation de [l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980], suite à l'entrée en vigueur de la loi du 4.5.2016, ne laisse planer aucun doute sur le fait que le conjoint d'un Belge bénéficiaire d'allocations pour personnes handicapées versées par le SPF sécurité sociale peut prétendre au regroupement familial. D'ailleurs, depuis la modification législative introduite par loi du 4.5.2016, tant le Conseil du Contentieux des Etrangers [ci-après : le Conseil] que le Conseil d'Etat ont jugé que les allocations pour personnes handicapées ne pouvaient plus être exclues des revenus pouvant être pris en compte dans le cadre d'une demande de regroupement familial fondée sur l'article 40ter de la loi du 15.12.1980. Ainsi, dans un arrêt du 15.5.2017 (n°186.791), le Conseil souligne la disparition dans la loi des termes « *régimes d'assistances complémentaires* » et estime dès lors que l'exclusion des allocations pour personne handicapée ne peut plus y trouver de fondement, comme cela a pu être le cas précédemment. L'arrêt relève également que tous les revenus dont dispose le regroupant doivent être pris en considération et que les exceptions visées à l'article 40ter sont limitatives et doivent être interprétées de manière restrictive. Enfin, le Conseil indique que les allocations pour personnes handicapées ne sont pas une forme d'aide sociale financière, et ne peuvent donc être exclues sur cette base. L'arrêt conclut que rien dans l'article 40ter ne permet d'exclure ce type d'allocations. Dans un arrêt du 7.12.2017 (n° 196.293), le Conseil a confirmé que l'énumération qui figure à l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 est limitative et a confirmé que les allocations dont bénéficient les personnes handicapées ne font pas partie des revenus exclus par cette disposition, dans sa version en vigueur depuis le mois de juillet 2016. Le recours en cassation contre cet arrêt a été déclaré inadmissible par le Conseil d'Etat par une ordonnance du 6.2.2018 (n°12.702). Il ressort de la jurisprudence précitée que les revenus [de l'époux de la requérante] doivent être pris en compte dans le cadre de la demande de regroupement familial de [cette dernière]. La requérante avait d'ailleurs fait valoir ces arguments dans sa demande, par l'intermédiaire d'un courrier de son conseil, [...] dont il n'a manifestement pas été tenu compte [...] Les arguments invoqués par la partie adverse dans sa décision ne résistent pas à l'analyse. En effet, d'une part, la requérante n'aperçoit pas en quoi une modification législative était nécessaire si l'on considère, comme elle le fait, que la situation est restée inchangée. Au contraire, il ressort clairement de la comparaison des deux versions successives de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 que le législateur a eu l'intention de rendre l'énumération des moyens de subsistance non pris en compte limitative, ce qui n'était pas le cas auparavant. D'autre part, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation en affirmant que les allocations pour personnes handicapées constitueraient une aide sociale. La requérante renvoie à cet égard au raisonnement suivi par le Conseil dans les arrêts précités, duquel il ressort clairement que cela n'est pas le cas. Il ressort des explications fournies dans la première branche du moyen qu'en considérant que [l'époux de la requérante] n'a pas démontré qu'il disposait de revenus suffisants, stables et réguliers au motif qu'il percevait des allocations pour personnes handicapées, la partie adverse a violé l'article 40ter, §2,

alinéa 2, 1° de la loi du 15.12.1980. Elle a en outre commis une erreur de motivation matérielle ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation ».

2.2.1. Sur la première branche du moyen, il est à noter 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 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 de l'acte attaqué, 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.
[...] ».

En outre, 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.

2.2.2. En l'espèce, l'examen des pièces versées au dossier administratif montre que la requérante a produit à l'appui de la demande de carte de séjour, visée au point 1.1., notamment, une attestation émanant du SPF Sécurité Sociale, dont il ressort que son époux est reconnu handicapé depuis le 1^{er} janvier 2015, pour une durée indéterminée ; et une attestation émanant de la même administration et établie le 26 mars 2018, indiquant que son époux perçoit une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration, depuis le mois de janvier 2015, et que ces allocations se sont élevées à un montant total mensuel de 1232,38 euros pour les mois de janvier à mars 2018.

La partie défenderesse fonde la motivation de l'acte attaqué, notamment sur l'arrêt n° 232.033, prononcé par le Conseil d'Etat, le 12 août 2015.

Or, plus récemment, dans une affaire où il était question de l'application de l'ancien article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil d'Etat a jugé qu'« Il ne se déduit pas clairement des termes de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 que le législateur ait entendu exclure ou, au contraire, inclure les allocations pour handicapés pour le calcul des moyens de subsistance dont doit disposer le regroupant belge. Par contre, il ressort nettement des travaux préparatoires que la volonté du législateur était de « soumettre les Belges souhaitant le regroupement familial aux mêmes conditions que les étrangers non-européens ». Les amendements n° 162 et n°169, qui sont devenus les articles 10 et 40ter de la loi du 15 décembre 1980, ont été déposés en même temps et ont fait l'objet d'une justification unique. Il résulte explicitement de cette justification que les allocations pour handicapés ne font pas partie des moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte. Cette intention du législateur a été confirmée par l'État belge, dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013 de la Cour constitutionnelle. L'État belge a en effet indiqué, concernant la portée de l'article 10, §5, de la loi du 15 décembre 1980 relatif au regroupement familial pour les membres de la famille d'un ressortissant d'un État tiers, que « [l]es allocations des handicapés et les pensions des personnes âgées sont prises en considération pour le calcul des revenus du regroupant » (point A.9.9.2.a), sous c), p.17). En considérant que l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 ne permet pas de prendre en considération les allocations pour handicapés dans le calcul des moyens de subsistance du regroupant belge, l'arrêt attaqué s'est mépris sur la portée de cette disposition » (C.E., arrêt n° 243.676, du 12 février 2019 ; dans le même sens : C.E., arrêt n° 244.989, du 27 juin 2019).

2.2.3. Le Conseil observe que cet enseignement jurisprudentiel, relatif à la *ratio legis* de l'article 40ter, ancien, de la loi du 15 décembre 1980, est transposable à l'application du nouvel article 40ter de la même loi.

Il en est d'autant plus ainsi que le législateur a, dans cette dernière disposition, énuméré limitativement les revenus qui ne peuvent pas être pris en compte dans l'appréciation des moyens de subsistance du regroupant. Dès lors, 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 expressément exclus. Les exceptions aux moyens de subsistance à prendre en considération doivent en effet être interprétées restrictivement.

La lecture des travaux préparatoires de la loi, susmentionnée, du 4 mai 2016, ne comportant aucune indication contraire, le Conseil ne peut que se rallier à l'enseignement jurisprudentiel, susmentionné.

2.2.4. Il résulte de ce qui précède que les allocations pour personnes handicapées ne sont pas exclues par l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, dans le calcul des moyens de subsistance du regroupant. L'acte attaqué n'est donc pas adéquatement motivé sur ce point.

2.3. Dans la note d'observations, rappelant le prescrit du nouvel article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, la partie défenderesse fait valoir que « contrairement à ce que prétend la partie requérante, les allocations perçues par le regroupant ne devaient pas être prises en considération. [...] Que force est de constater que les travaux préparatoires de la loi du 4 mai 2016 précisent à propos de la modification de cette disposition que [«]Cet article vise à clarifier et à uniformiser la terminologie usitée dans la loi du 15 décembre 1980 lorsqu'il s'agit des moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dont doit disposer le Belge dans le cadre du regroupement familial[»]. [...] Or, il y a lieu de rappeler que selon la Cour constitutionnelle, l'objectif poursuivi par la loi du 8 juillet 2011 ayant inséré l'article 40ter une condition de revenus est le suivant : *éviter que les membres de la famille qui viennent s'établir en Belgique ne tombent à charge des autorités*. Enfin, force est de souligner que le régime applicable aux membres de la famille d'un Belge s'inspire des règles et principes issus de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial dont l'article 7, § 1er, c), permet de limiter le regroupement familial à la preuve que le regroupant dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné et que la notion d'aide sociale figurant dans la directive vise une aide octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local à laquelle a recours un individu, en l'occurrence le regroupant, qui ne dispose pas de ressource stables, régulières et suffisantes pour faire face à ses besoins ainsi qu'à ceux de sa famille. Par conséquent, en étendant le régime prévu par la directive 2003/86, le législateur a voulu prévenir de façon générale toute forme de recours à l'aide sociale au sens dégagé par la Cour de Justice. L'Etat belge estime donc que les articles 40ter et 42 de la loi du 15 décembre 1980, lus conjointement, visent à éviter que le regroupant et les membres de sa famille ne deviennent une charge pour les pouvoirs publics et que l'article 40ter poursuit cet objectif en donnant une description plus précise de ce qu'il y a lieu d'entendre par moyens de subsistance suffisants. [...] Dès lors que l'intention du législateur n'était pas de modifier la compétence exercée par l'autorité administrative dans l'examen des moyens de subsistance suffisants dont doit disposer le regroupant et que l'article 40ter, § 2, prévoit, comme antérieurement, que lesdits moyens sont appréciés en prenant en considération leur nature si bien que le régime dont ils sont issus doit bien être pris en considération, cette disposition exclut invariablement, que ce soit avant ou après sa modification, l'aide sociale financière des moyens de subsistance à prendre en considération qui ne couvre pas uniquement l'aide versée en application de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976. [...] Il résulte de ce qui précède que le texte de la loi du 15 décembre 1980 n'a pas été modifié en ce qui concerne l'objectif poursuivi par la réglementation, étant d'éviter que le regroupement

familial ne s'opère à charge des pouvoirs publics. Or, considérer que l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 contient désormais une liste exhaustive des moyens de subsistance à ne pas prendre en compte reviendrait à contrarier cet objectif puisque cela imposerait de prendre en considération des ressources qui, bien que non visées expressément par la loi, sont néanmoins octroyées à charge des pouvoirs publics. L'Etat belge estime par conséquent que la partie requérante n'a pas intérêt à ses critiques qui sont donc irrecevables. En tout état de cause, il considère que celles-ci doivent être déclarées non fondées dès lors que l'article 40ter exclut de son champ d'application l'aide sociale financière. En effet, l'allocation pour handicapés est exclue des revenus à prendre en considération dans le cadre de l'examen d'une demande de regroupement familial sur la base de l'article 40ter puisque, comme l'a décidé le Conseil d'Etat dans l'arrêt n°232.033 cité dans la décision querellée, elle constitue une aide sociale dont le paiement est assuré par l'autorité fédérale et qui est donc exclue comme revenu au sens de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980. Or, le regroupant perçoit des allocations de remplacement et d'intégration qui sont des aides sociales. La partie adverse estime en effet que cette notion doit être interprétée au sens large, comme recouvrant toute forme de soutien financier accordée par l'Etat belge/les autorités belges à toute personne qui en fait la demande. La partie adverse estime que les allocations perçues par la regroupante étant des aides sociales financières, elles sont donc bien exclues de l'article 40ter si bien que c'est à tort que la partie requérante lui reproche d'avoir décidé qu'elle ne disposait pas de moyens de subsistance au sens de l'article 40ter. Il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que la partie adverse a exclu les allocations de remplacement et l'allocation d'intégration perçues par le regroupant et a constaté qu'à défaut d'autres ressources, celui-ci ne disposait pas de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants comme requis par la loi. La décision est donc motivée de manière adéquate quant à ce ».

Toutefois, cette argumentation ne peut être suivie, au vu du raisonnement développé au point 2.2.3.

En tout état de cause, les allocations pour personnes handicapées ne sont pas régies par la loi CPAS, mais par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées (M.B., 1^{er} avril 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 la loi du 27 février 1987, précitée, 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 (M.B. 26.06.2003)). Or, la Direction générale personnes handicapées du Service public fédéral Sécurité sociale est compétente pour statuer sur la demande, en sorte 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 concernant le droit à l'intégration sociale, susmentionnée.

Au surplus, s'agissant de la notion d'aide sociale, dans l'arrêt *Chakroun* (arrêt du 4 mars 2010, rendu dans l'affaire C-578/08, § 45), outre le fait que la notion de système d'aide sociale de l'Etat membre, au sens de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, « doit être comprise comme faisant référence à une aide sociale octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau

