

Arrêt

n° 259 891 du 1^{er} septembre 2021
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : chez Me L. BEN LETAIFA, avocat,
Rue Jean Mathieu Nisen, 32, Bte 041
4000 LIEGE,

contre :

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

LE PRESIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 avril 2019 par X, de nationalité marocaine, tendant à l'annulation de la « *décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire [...], lui notifiée le 5 mars 2019* ».

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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 9 avril 2019 avec la référence X.

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 12 juillet 2021 convoquant les parties à comparaître le 24 août 2021.

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

Entendu, en leurs observations, Me M. B. HADJ JEDDI loco Me L. BEN LETAIFA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me K. DE HAES loco Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le requérant est arrivé en Belgique en date du 23 février 2011 avec un visa touristique de trente jours.

1.2. En mai 2011, il a introduit une première demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, laquelle a été déclarée irrecevable le 1^{er} février 2017 et assortie d'un ordre de quitter le territoire.

1.3. Le 3 juillet 2017, il a introduit une seconde demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi précitée du 15 décembre 1980, laquelle a été déclarée irrecevable le 9 octobre 2017. Le recours en suspension et en annulation de cette décision a été rejeté par un arrêt n° 259 889 du 1^{er} septembre 2021.

1.4. Toujours le 9 octobre 2017, la partie défenderesse a pris un ordre de quitter le territoire (annexe 13). Le recours en suspension et en annulation introduit à son encontre a été rejeté par un arrêt n° 259 890 du 1^{er} septembre 2021.

1.3. Le 14 septembre 2018, le requérant a introduit une demande de regroupement familial en tant que conjoint de belge.

1.4. Le 25 février 2019, la partie défenderesse a pris une décision de refus de séjour sans ordre de quitter le territoire (annexe 20).

Cette décision, qui a été notifiée le 5 mars 2019, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« En exécution de l'article 52, § 4, alinéa 5 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union introduite en date du 14.09.2018, par :

[...]

est refusée au motif que :

l'intéressé n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou 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 l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union ;

Le 14.09.2018, la personne concernée a introduit une demande de regroupement familial en qualité de conjoint de M. O. (NN XX.XX.XX XXX-XX) 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, bien qu'elle ait produit la preuve de son identité et de son lien d'alliance avec la personne qui lui ouvre le droit au regroupement familial, ainsi que les preuves relatives aux conditions de logement suffisant, et d'assurance maladie couvrant les risques en Belgique exigées par l'article 40ter de la loi du 15/12/1980, la condition de ressources stables, suffisantes et régulières n'a pas été valablement étayée.

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 M. 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 (arrêt du Conseil d'Etat n° 232 033 du 12/08/2015). 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.

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 premier moyen d'annulation.

2.1. Le requérant prend un premier moyen de « la création par la décision critiquée d'une restriction au droit reconnu par l'article 40ter de la loi u 15 décembre 1980 au bénéfice du conjoint d'un sujet belge et violation de l'article 62 de la loi sur les étrangers ».

2.2. Il fait valoir que depuis la modification de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi précitée du 15 décembre 1980, les termes de cette disposition n'exclut plus l'allocation de remplacement de revenu ni l'allocation d'intégration des moyens de subsistances stables, suffisants et réguliers exigés par la loi précitée du 15 décembre 1980 dans le cadre d'une demande de regroupement familial. Il fait référence aux arrêts n° 196.293 du 7 décembre 2017 ainsi qu'à un arrêt du 6 février 2018 dont il ne donne pas les bonnes références. Ils citent des extraits de ces deux arrêts

Il soutient que la partie défenderesse ne peut affirmer que la modification apportée par la loi du 4 mai 2016 à l'article 40ter précité n'a pas modifié la portée de ce texte et qu'il ne ressort pas des travaux préparatoires de la loi que le législateur a eu la volonté de modifier le régime des moyens qui ne peuvent pas être pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistances du regroupant;

Il souligne que, ce faisant, la partie défenderesse donne à l'article 40ter une interprétation contraire au libellé de ce texte, à la solution et à l'analyse dégagées par le Conseil du Contentieux et le Conseil d'Etat dans les deux arrêts susmentionnées. Il rappelle que les allocations de remplacement de revenus et d'intégration, accordées en vertu de la loi du 27 février 1987, ne figurent pas dans la liste des moyens exclus.

Il conclut que l'article 40 ter n'exclut donc que l'aide sociale financière limitativement énumérée telle que celle octroyée par les CPAS dans le cadre de leur mission résultant de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 et non tout le système d'aide sociale dans son ensemble. Ainsi, il affirme que l'énumération de l'article 40ter est par nature exhaustive et non exemplative, dans la mesure où il s'agit d'une restriction au droit au regroupement familial, qui est donc par nature de stricte interprétation. Or, il relève que les allocations d'handicapés ne figurent pas parmi les cinq régimes d'assistance complémentaire que la partie défenderesse est autorisée à ne pas prendre en compte

3. Examen du premier moyen.

3.1. En ce qui concerne le premier moyen, 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 40ter, alinéa 1^{er} et 2, de la loi précitée 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 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. [...] ».

Par ailleurs, l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative en vertu des diverses dispositions légales 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'expliquer 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.

3.2. En l'espèce, la partie défenderesse a considéré, en ce qui concerne les moyens de subsistance de l'épouse du requérant, que « 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 M. bénéficie d'une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration versées par le SPF Sécurité Sociale », et qu'elle a déduit de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 232.033 du 12 août 2015 – ayant jugé que « 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 » – 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 », et qu'en conséquence, la regroupante n'a pas apporté la preuve qu'elle disposait de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers au sens de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980.

3.3. Au vu des modifications apportées à l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2016, il convient de déterminer 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 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi précitée du 15 décembre 1980.

A cet égard, le législateur a énuméré limitativement les revenus qui ne doivent pas être pris en considération dans l'appréciation des moyens de subsistance du regroupant, dans le nouvel article 40ter de la loi précitée 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, la partie défenderesse estime 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 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980.

Il y a cependant lieu de relever 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 socialezekerheidsrecht*, 9ème 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° et 6°, 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, les allocations aux personnes handicapées ne sont pas régies par la loi du 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 40ter de la loi précitée 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 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980.

Par ailleurs, dans un arrêt du 12 février 2019 – à l'enseignement duquel le Conseil se rallie – le Conseil d'État, à propos d'un cas d'application de l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016, a considéré ce qui suit : « *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 précitée 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 précitée 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 précitée 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., 12 février 2019, n° 243.676).

Bien que cet arrêt soit relatif à l'ancienne version de l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 telle que reproduite *supra* au point 3.1, son enseignement doit néanmoins s'appliquer *a fortiori* à la version actuelle de cette disposition. En effet, cette dernière énumère désormais limitativement les revenus qui ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation des moyens de subsistance du regroupant, en telle manière qu'il y a 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.

Par ailleurs, il ne ressort pas des travaux préparatoires de la loi du 4 mai 2016 que l'intention du législateur – telle que mise en évidence par l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 2019 susvisé – d'inclure les allocations pour personnes handicapées dans le calcul des revenus du regroupant aurait été modifiée à cet égard. En effet, il appert uniquement de l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 2016 qu'« *[e]n ce qui concerne le regroupement*

familial avec un ressortissant de pays tiers, le présent projet de loi vise à réparer les erreurs techniques, légistiques et linguistiques relevées par le Sénat ("Evaluation de la législation") dans la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial. Il vise aussi à mettre en conformité la loi du 15 décembre 1980 avec l'arrêt n°121/2013 du 26 septembre 2013 rendu par la Cour constitutionnelle » (Projet de loi 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, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 1696/001, p. 6).

En conséquence, il appartenait à la partie défenderesse de prendre en considération les allocations de remplacement de revenu et d'intégration, perçues par l'épouse du requérant, dans 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 précitée du 15 décembre 1980.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est fondé et suffit à l'annulation de l'acte attaqué. 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. Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie défenderesse. Le droit de rôle indûment acquitté par le requérant, à concurrence de cent quatre-vingt-six euros, doit être remboursé.

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 25 février 2019, 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.

Article 3.

Le droit de rôle, indûment acquitté par le requérant, à concurrence de cent-quatre-vingt-six euros, doit être remboursé.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier septembre deux mille vingt-et-un par :

M. P. HARMEL,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. A. D. NYEMECK,

greffier.

Le greffier,

Le président,

A. D. NYEMECK.

P. HARMEL.