

Arrêt

n° 262 598 du 19 octobre 2021
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. ANDRIEN
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 et désormais par le Secrétaire
d'Etat à l'Asile et la Migration

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

Vu la requête introduite le 29 juin 2018, par X, qui déclare être de nationalité marocaine, tendant à la suspension et l'annulation de « *La décision de refus de visa de regroupement familial, notifiée le 20 juin 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, ci-après la Loi.

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 6 juillet 2018 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 18 juin 2021 convoquant les parties à l'audience du 13 juillet 2021.

Entendue, en son rapport, Mme M.-L. YA MUTWALE, juge au contentieux des étrangers.

Entendus, en leurs observations, Me M. GREGOIRE *loco* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS *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. La requérante a introduit, le 28 décembre 2017, une demande de visa pour regroupement familial afin de rejoindre son époux, de nationalité belge.

1.2. Le 30 mai 2016, la partie défenderesse a rejeté la demande. Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« En date du 28/12/2017, 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 Madame H. E. K., [...], ressortissante du Maroc, en vue de rejoindre en Belgique son époux, Monsieur A. H., [...], 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. Que l'évaluation de ces moyens tient compte de :

1° leur nature et 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 l'aide sociale financière et des allocations familiales ;

3° tient compte de l'allocation de chômage pour autant que la personne à rejoindre puisse prouver qu'il recherche activement du travail ;

Considérant que pour prouver ses revenus, A. H. a apporté les documents suivants :

-une attestation du SPF Sécurité Sociale - Direction générale Personnes handicapées dont il ressort qu'il bénéficie actuellement d'allocations pour l'aide aux personnes âgées ; considérant que dans son arrêt n° 232.033 du 12/08/2015, le Conseil d'Etat spécifie que les allocations aux personnes handicapées constituent des aides sociales. " 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 subsistance du regroupant. Dès lors, ni la garantie de revenus aux personnes âgées, ni 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).

une attestation du Service fédéral des Pensions relative aux prestations dont bénéficie M. H. ; que ne s'agissant pas des revenus de A. H. mais de ceux de son père, ils ne peuvent être pris en compte ;

Considérant dès lors qu'il n'est pas établi que A. H. dispose de moyens de subsistance suffisants pour subvenir aux besoins de son épouse et à ses propres besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics.

Vu qu'au moins une des conditions de l'article précité n'est pas remplie, la demande de visa regroupement familial est rejetée.

[...]

Motivation

Références légales: Art. 40 ter

Limitations:

- 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 tels que prévu à l'article 40ter, alinéa 2.*
- L'office des étrangers attire votre attention sur le fait que les conditions à remplir dans le cadre d'un regroupement familial sont cumulatives. Étant donné qu'au moins une de ces conditions n'est pas remplie, votre demande de visa est rejetée.*
- L'Office des étrangers n'a pas entièrement vérifié si les autres conditions étaient remplies.*
- En cas de nouvelle demande de visa, cette décision n'empêchera donc pas l'Office des étrangers de vérifier si ces autres conditions sont remplies, ou de lancer toute enquête ou analyse jugée nécessaire.*
- L'Office des étrangers vous invite à vérifier votre dossier avant d'introduire une nouvelle demande. Les conditions à remplir et les documents justificatifs à présenter sont renseignés sur le site de l'Office des étrangers (www.dofi.fgov.be).»*

2. Exposé du moyen d'annulation

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de « *l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de l'article 20 du TFUE, des articles 1er, 1, 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, des articles 10,11 et 22 de la Constitution, des articles 40bis, 40ter, 42 et 62 §2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, ainsi que des principes « Nemo auditur propriam turpitudinem allegans », de légitime confiance, de sécurité juridique et prohibant l'arbitraire administratif, du devoir de minutie et du principe de proportionnalité* ».

2.2. Elle note que la partie défenderesse a refusé de prendre en considération, comme moyens de subsistance au sens l'article 40ter de la Loi, l'allocation aux personnes handicapées octroyée à l'époux de la requérante dans la mesure où il s'agit d'une aide sociale payée par l'autorité fédérale. Elle reproduit un extrait de l'article 40ter de la Loi et relève qu'en 2013, la partie défenderesse avait défendu devant la Cour constitutionnelle

le fait que les allocations pour personnes handicapées étaient bien prises en considération dans le calcul des revenus du regroupant. Elle soutient que la partie défenderesse s'est donc fixé une ligne de conduite, sur laquelle elle ne peut revenir. Elle ajoute que si l'article 40ter de la Loi a ensuite été modifié, cela n'est pas le cas en ce qui concerne les revenus qui ne doivent pas être pris en considération comme moyens de subsistance.

2.3. Elle invoque ensuite la violation des principes d'égalité et de non-discrimination dans la mesure où à la suite de cette prise de position devant la Cour constitutionnelle, la partie défenderesse a bien pris en considération les allocations pour personnes handicapées dans de nombreux dossiers.

2.4. Elle affirme que l'article 40ter de la Loi n'exclut que l'aide sociale financière et non tout le système d'aide sociale. Elle explique en effet que la disposition précitée exclut uniquement les moyens limitativement énumérés, « *chacun ressortissant à une législation particulière* ». Elle rappelle que cette énumération est exhaustive et non exemplative. Elle insiste sur le fait que cette restriction est de stricte interprétation et s'adonne à quelques considérations quant à ce. Elle déclare que les allocations pour personnes handicapées « *ne figurent pas parmi les cinq régimes d'assistance complémentaires que l'article 40ter autorise la partie adverse à ne pas prendre en compte* ». Elle se réfère à cet égard à plusieurs arrêts du Conseil, du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle. Elle conclut en une motivation illégale et inadéquate.

2.5. A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Loi doit être interprétée comme excluant les allocations pour personnes handicapées au titre de moyens de subsistance, elle soutient que l'article 40ter de la Loi et la décision qui l'applique sont « *source de discrimination* ». Elle estime qu'il serait en effet « *manifestement disproportionné de traiter de manière identique les étrangers dont le regroupant est handicapé et ceux dont le regroupant est dépourvu d'handicap* ».

Elle explique qu'« *En introduisant la condition de revenus, le législateur belge n'a en effet pas cherché à priver définitivement qui que ce soit du droit au regroupement familial, mais plutôt à « inviter » le regroupant à améliorer sa situation financière. Qu'advient-il si, en raison de sa situation individuelle, personnelle - notamment un handicap - une personne n'est pas en mesure de s'assurer un revenu par le travail ? Il semble que cette exclusion du revenu des personnes handicapées dans l'évaluation des ressources stables, suffisantes et régulières induit une discrimination (in)directe envers les personnes handicapées. Le but de cette condition de ressources consiste à veiller à ce que le regroupant et les membres de sa famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale et qu'ils puissent vivre décemment. Étant donné que certaines personnes handicapées ne sont (quasiment) jamais en mesure d'obtenir un revenu professionnel et sont dès lors entièrement dépendantes de leur allocation de remplacement de revenus (ce qui est le cas du regroupant, vu l'importance de son handicap), elles seront de facto toujours privées du droit à mener une vie familiale avec les membres de leur famille. Alors que cette exclusion n'entraînera pas une moindre dépendance du système fédéral d'aide sociale, au contraire. Si les membres de sa famille pouvaient exercer leur droit au regroupement familial, ils pourraient, une fois arrivés en Belgique, obtenir des revenus professionnels, qui permettraient également à la personne handicapée de moins devoir compter sur son allocation (d'intégration) (Myria, rapport 2017, pages 132 et 133) ».*

Elle demande que le Conseil pose la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « *L'article 40ter de la loi sur les étrangers est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les allocations attribuées aux personnes handicapées en vertu de la loi du 27 février 1987 ne seraient pas prises en considération comme moyens de subsistance de l'étranger rejoint, traitant ainsi de façon identique , sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes, les étrangers dont le regroupant est handicapé et ceux dont le regroupant est dépourvu d'handicap ? La même disposition n'est-elle pas source de discrimination à rebours dès lors qu'il ressort de Votre arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013 (B. 17.8.1. et B. 17.8.2) que les allocations attribuées aux personnes handicapées en vertu de la loi du 27 février 1987 sont prises en considérations lorsqu'est en cause une demande de regroupement familial sur base de l'article 10 de la loi sur les étrangers ? »*

Elle affirme également que la décision attaquée viole l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans la mesure où elle prive le regroupant, ressortissant national, de l'essentiel des droits que lui confère son statut de citoyen de l'Union européenne « *puisque un lien de dépendance existe entre le regroupant et le ressortissant de pays tiers auquel un droit de séjour est refusé : l'effet utile de la citoyenneté de l'Union est compromis, dès lors que cette dépendance mène à ce que le citoyen de l'Union, en conséquence d'une telle décision de refus, se voie contraint de quitter, non seulement le territoire de l'Etat membre dont il est ressortissant, mais également le territoire de l'Union européenne dans son ensemble* ». Elle regrette qu'en l'espèce, la partie défenderesse n'ait pas tenu compte « *du lien de dépendance qui ressort à suffisance des troubles dont souffre le regroupant, de son « statut » d'handicapé et de la nécessaire présence de son épouse à ses côtés* ». Elle affirme avoir un intérêt à invoquer cette violation.

Finalement, dans son dispositif, elle demande au Conseil de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne : « *L'article 20 du TFUE, les articles 7, 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ainsi que l'article 17 de la directive 2003/86 sont- il compatibles avec une pratique administrative, telle celle adoptée par l'Etat belge, consistant, dans le cadre d'une demande de regroupement familial, à refuser de façon automatique de prendre en considération, au titre de ressources dont dispose le regroupant belge et citoyen de l'Union, les revenus du regroupé au titre d'allocations d'handicapé sans examiner si, dans le cas individuel, le ressortissant d'un pays tiers et le Belge et citoyen de l'Union concernés relèvent du concept de « situations très particulières » susceptibles de contraindre l'État belge à donner effet aux droits de ce citoyen sur le territoire de l'Union, lorsque ledit citoyen est une personne handicapée ? »*

3. Examen du moyen d'annulation

3.1. Sur le moyen unique, 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 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 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, en telle sorte que, lors de la prise de l'acte attaqué, le § 2 de cette disposition portait que : « 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 relative à la motivation formelle, un acte administratif 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.

3.2. En l'espèce, l'acte attaqué mentionne que la requérante a produit, à l'appui de la demande de visa, visée au point 1.1., notamment, une attestation émanant du SPF Sécurité Sociale, dont il ressort que son époux bénéficie d'allocations aux personnes handicapées. Il ressort du dossier administratif que le regroupant perçoit en effet une allocation de remplacement de revenus et une allocation d'intégration d'un montant de 1.137,63 euros.

A cet égard, la partie défenderesse fonde la motivation de l'acte attaqué 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'article 40ter, ancien, de la Loi, 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 « [!]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).*

3.3. Cet enseignement jurisprudentiel, relatif à la *ratio legis* de l'article 40ter, ancien, de la Loi, 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 du Contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil) ne peut que se rallier à l'enseignement jurisprudentiel, susmentionné.

3.4. Il résulte de ce qui précède que les allocations pour personnes handicapées ne sont pas exclues, par l'article 40ter de la Loi, du calcul des moyens de subsistance du regroupant. L'acte attaqué viole donc cette disposition, et n'est, partant, pas adéquatement motivé sur ce point.

Il n'y a dès lors pas lieu de poser les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle ou à la Cour de justice de l'Union européenne, proposées par la partie requérante.

3.5. L'argumentation de la partie défenderesse, développée dans sa note d'observations, ne permet pas de renverser les constats qui précèdent.

4. Débats succincts

4.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

4.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

5. 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 visa, prise le 6 juin 2018, est annulée.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf octobre deux mille vingt et un, par :

Mme M.-L. YA MUTWALE, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

M.-L. YA MUTWALE