

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.989 du 27 juin 2019

A. 225.411/XI-22.093

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e François MOTULSKY, avocat,
avenue Louise 284 bte 9
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Claire NIMAL, avocat,
rue des Coteaux 41
1020 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 juin 2018, l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, a sollicité la cassation de l'arrêt n^o 203.458 du 3 mai 2018 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 214.778/VII.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n^o 12.900 du 26 juin 2018 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M^{me} Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État. Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Une ordonnance du 3 mai 2019, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 23 mai 2019.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Konstantin de HAES, *loco* M^e François MOTULSKY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Harold GAMMAR, *loco* M^e Claire NIMAL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence LEJEUNE, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Le 12 juin 2017, la partie adverse a introduit une demande de carte de séjour en qualité de conjoint de Belge, ce qu'elle s'est vu refuser par une décision du 11 juillet 2017.

Saisi d'un recours de la partie adverse, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé cette décision du 11 juillet 2017 par l'arrêt attaqué.

IV. Les moyens

Thèses des parties

La partie requérante prend un premier moyen de l'erreur de droit, de la violation des articles 40^{ter}, § 2, alinéa 2, et 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La partie requérante reproche à l'arrêt attaqué de considérer qu'elle aurait dû tenir compte des allocations aux personnes handicapées perçues par l'épouse belge de la partie adverse pour le calcul des moyens de subsistance dont doit disposer le regroupant belge. Elle soutient qu'il ne ressort ni des nouvelles versions des articles 40ter et 42 de la loi du 15 décembre 1980 depuis leur modification par une loi du 4 mai 2016, ni des travaux parlementaires que le législateur aurait entendu modifier leur *ratio legis*, laquelle est depuis toujours d'éviter que les membres de la famille du regroupant belge tombent à charge des autorités. Elle soutient que tout revenu provenant de l'aide sociale, quel qu'il soit, est exclu des moyens suffisants qui peuvent être pris en compte au titre de l'article 40ter et par voie de conséquence de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée. La partie requérante estime qu'en déduisant de la modification de l'article 40ter que le législateur a énuméré limitativement les revenus qui ne peuvent être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des moyens de subsistance dont dispose le regroupant belge, l'arrêt attaqué méconnaît l'intention du législateur et, par voie de conséquence, la portée de cette disposition légale.

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la contradiction dans les motifs, de la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 39/65 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, de la violation du principe de la foi due aux actes et des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil.

Dans une première branche, elle soutient que quand bien même la liste des revenus qui ne peuvent pas être pris en compte au titre de l'article 40ter serait limitative, «l'aide sociale financière» dont il est question dans cette disposition doit s'entendre dans son sens générique, l'objectif poursuivi étant bien d'exclure toute forme d'aide dite «sociale», c'est-à-dire émanant des pouvoirs publics, ce qui est le cas des allocations aux personnes handicapées. Elle est d'avis qu'en interprétant la notion «d'aide sociale financière» par référence aux dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'action sociale, l'arrêt attaqué restreint abusivement la portée de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, qui ne renvoie pas à cette législation.

Dans une deuxième branche, elle soutient que le juge *a quo* a violé les articles 149 de la Constitution et 39/65 de la loi du 15 décembre 1980. Selon elle, le premier juge se contredit en affirmant d'une part, que les allocations aux personnes handicapées ne sont pas une aide sociale financière étant donné qu'elles ne sont pas

régies par la loi organique des CPAS et en considérant d'autre part, que l'aide sociale «ne saurait être définie par référence à des notions de droit national». La partie requérante affirme que le juge *a quo* se contredit encore lorsqu'il admet que l'aide sociale se définit comme celle octroyée par les autorités publiques tout en considérant que si les allocations aux personnes handicapées sont octroyées par une autorité publique, elles ne doivent pas pour autant être considérées comme une aide sociale.

Dans une troisième branche, elle soutient qu'en répondant que l'argument tiré de l'arrêt du Conseil d'État n° 232.033 du 12 août 2015 est dénué de pertinence car l'article 40ter a depuis lors été modifié, le premier juge considère nécessairement que l'arrêt qu'elle a cité, définit la portée de cette disposition, ce qui n'est pas le cas. Elle en déduit que l'arrêt attaqué viole la foi due à cet arrêt et à la note d'observations qui en reproduisait le contenu.

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation du principe «*Ne sit judex ultra petita partium*», des articles 2 et 1138, 2°, du Code judiciaire et du principe général de droit du respect des droits de la défense.

Elle fait valoir qu'en sa deuxième branche, le moyen d'annulation ne portait aucunement sur la motivation formelle de la décision administrative de sorte qu'en accueillant le moyen qui lui a été présenté pour le motif que «l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé au regard de [l'article 42, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980]», le premier juge a méconnu les droits de la défense et a statué sur une chose non demandée, en violation des dispositions et principes visés au moyen.

En réponse sur les trois moyens réunis, la partie adverse fait valoir que l'article 40ter a été modifié afin de clarifier les revenus qu'il y a lieu d'exclure des moyens de subsistance pouvant être pris en compte et que les allocations aux personnes handicapées n'en font pas partie. Elle explique que dans le cadre du recours en annulation de la loi du 8 juillet 2011, qui a modifié la loi du 15 décembre 1980, le conseil des ministres a expressément indiqué, dans son mémoire en réponse, que «Les allocations des handicapés et les pensions des personnes âgées sont prises en considération pour le calcul des revenus du regroupant» et que dans son arrêt n°121/2013, la Cour constitutionnelle a constaté qu'une différence de traitement pouvait exister entre la personne handicapée qui reçoit une allocation pour handicapé et la personne qui reçoit une aide sociale financière du CPAS puisque dans le cadre de l'examen de sa demande de regroupement familial, seule la première verra son revenu pris en compte pour le calcul des moyens de subsistance dont elle dispose. Selon la partie adverse, l'interprétation donnée par la partie requérante des articles

40ter et 42 de la loi du 15 décembre 1980 viole le droit de la personne handicapée de ne pas être discriminée et le droit de vivre en famille protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme notamment. Elle fait valoir que si en application de l'article 40ter, il devait être considéré qu'elle ne peut rester en Belgique parce que son épouse belge n'a pas de revenus suffisants, elle devrait partir à l'étranger avec elle, ce qui est contraire à l'article 18 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées adoptée par l'O.N.U. le 30 mars 2007. Elle se prévaut également de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit que «L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté». Elle soutient qu'à suivre la thèse soutenue par la partie requérante, ce serait en définitive en raison de son handicap que le regroupant belge, qui perçoit un revenu de remplacement parce que son handicap l'empêche de travailler, ne pourrait être rejoint par son époux, ce qui est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination à l'égard des personnes handicapées.

En réplique sur les trois moyens réunis, la partie requérante considère que la partie adverse acquiesce au deuxième moyen en ses deuxième et troisième branches et au troisième moyen puisqu'elle n'y répond pas. Elle explique que dans son arrêt n° 121/2013, la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si l'allocation pour personne handicapée doit être considérée comme une forme d'aide sociale mais sur celle de l'existence d'une différence de traitement raisonnablement et objectivement justifiée. Elle fait observer que la partie adverse reproduit intégralement les critiques qu'elle adressait à l'acte administratif annulé et considère que celle-ci invite en réalité le Conseil d'État, juge de cassation, à substituer son appréciation à celle du juge *a quo*. La partie requérante fait valoir que le droit de l'Union européenne ne s'applique pas à la situation de la partie adverse, qui est purement interne. La partie requérante argue que devant le premier juge, la partie adverse n'a pas invoqué, ni *a fortiori* démontré pouvoir être «personnellement considérée comme une personne handicapée» au sens de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de sorte qu'elle n'est pas recevable *ratione personae* à se prévaloir de cet instrument. Elle estime que la partie adverse n'explique pas en quoi le moyen de cassation serait contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et qu'en toute hypothèse, cette disposition, si elle prévaut sur celles de la loi du 15 décembre 1980, «ne fait pas obstacle à l'application de normes, tel l'article 40ter, qui lui sont conformes et assurent, moyennant le respect de certaines conditions, la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et familiale de l'étranger en Belgique». Elle indique qu'il en résulte «que l'autorité administrative n'est pas tenue d'effectuer une mise en balance

des intérêts en présence, à laquelle le législateur a déjà procédé, quitte à dispenser l'étranger de remplir les conditions légales prévues pour bénéficier du regroupement familial». À l'audience, le requérant soutient en substance qu'il y a lieu d'avoir égard aux différentes déclarations qui ont été émises au cours des travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de 40^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 et pas seulement aux déclarations la députée LANJRI. Or, selon le requérant, il résulte de ces différentes déclarations que le législateur a entendu exclure les allocations pour handicapés des moyens de subsistance dont il peut être tenu compte. Le requérant estime également que dans son arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013, la Cour constitutionnelle n'a pas confirmé l'inclusion des allocations pour handicapés dans les moyens de subsistance auxquels il faut valoir égard.

Décision du Conseil d'État

Premier moyen

L'article 40^{ter}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'applicable au présent litige, a été modifié par une 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.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi précitée du 4 mai 2016, il est précisé que l'article 40^{ter} a été réécrit «dans un souci de clarté juridique et de facilité au niveau de la technique législative». Le législateur n'a donc, comme l'indique le requérant, pas entendu modifier la condition relative aux revenus dont doit disposer le regroupant belge, telle qu'elle résulte de 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 ne se déduit pas clairement des termes de l'article 40^{ter} 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 relatifs à la loi précitée du 8 juillet 2011 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).

Par conséquent, le premier juge a correctement interprété l'article 40ter en considérant que les allocations aux personnes handicapées constituent des revenus qui peuvent être pris en considération pour le calcul des moyens de subsistance dont dispose le regroupant belge.

Partant, le premier moyen, qui soutient le contraire, n'est pas fondé.

Deuxième moyen

Conformément à l'article 20, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la violation de la loi ou d'une règle de forme, soit substantielle, soit prescrite à peine de nullité, ne donne ouverture à cassation que si, notamment, elle «a pu influencer la portée de la décision».

Le requérant n'a pas d'intérêt à contester les motifs par lesquels le premier juge justifie son interprétation de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 dès lors qu'ainsi que cela résulte de l'examen du premier moyen, cette interprétation est exacte.

Le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

Troisième moyen

À l'appui de son recours en annulation, la partie adverse, qui était partie requérante devant le premier juge, a présenté un moyen unique pris notamment de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs. Dans le cadre de la deuxième branche de ce moyen, après avoir rappelé le prescrit de l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, la partie adverse reprochait au requérant en cassation de ne pas avoir correctement analysé sa situation individuelle et les besoins propres de son ménage, notamment en ne tenant aucun compte des allocations pour personnes handicapées perçues par son épouse, et elle faisait expressément valoir que «l'acte attaqué est mal motivé et doit être annulé».

Contrairement à ce qui est soutenu dans le moyen, qui manque en fait, la partie adverse a bien invité le premier juge à considérer que la motivation n'était pas suffisante au regard de l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. L'arrêt attaqué ne statue donc pas *ultra petita* lorsqu'il déclare que l'acte attaqué devant lui «n'est pas adéquatement motivé au regard de [l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980]».

VI. Indemnité de procédure

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse qui le sollicite et qui a obtenu gain de cause une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à charge de la partie requérante.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
vingt-sept juin deux mille dix-neuf par :

C. DEBROUX,	président de chambre,
L. CAMBIER,	conseiller d'État,
Y. HOUYET,	conseiller d'État,
V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE

C. DEBROUX