

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.915 du 19 décembre 2013

209.287/XI-19.722

En cause : **XXX**,
agissant en son nom propre et
en qualité de représentante légale
de sa fille mineure
XXX
ayant élu domicile chez
Me M. GROUWELS, avocat,
avenue Adolphe Lacomblé 59-61 bte 5,
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'État à l'Asile et
la Migration, à l'Intégration sociale et
à la Lutte contre la pauvreté.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 26 juin 2013 XXX, agissant en son nom propre et en qualité de représentante légale de sa fille mineure XXX toutes deux de nationalité XXX, demande la cassation de la décision n° 103.342 prononcée le 23 mai 2013 par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire n° 112.161/III.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance n° XXX du 9 juillet 2013 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Mme l'auditeur au Conseil d'Etat Fl. PIRET a rédigé un rapport, 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.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 17 octobre 2013, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 21 novembre 2013 à 14 heures.

M. le président de chambre Ph. QUERTAINMONT a fait rapport.

Me V. KLEIN, loco Me M. GROUWELS, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et Me E. DERRIKS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

En application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire de synthèse que constitue le mémoire en réplique.

III. EXPOSE DES FAITS DE LA CAUSE

A la date du 2 avril 2012 la requérante et sa fille avaient introduit une nouvelle demande -la seconde- de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, en l'occurrence leur mère et grand-mère XXX, de nationalité belge.

Le 5 juillet 2012, deux décisions de refus de séjour de plus de trois mois, avec respectivement ordre de quitter le territoire et ordre de reconduire, sont prises à l'encontre des requérantes.

Par l'arrêt n° 103.342 du 23 mai 2013, qui est attaqué par le recours en cassation, le Conseil du contentieux des étrangers a, d'une part, déclaré irrecevable le recours « en tant qu'il est introduit par l'enfant, à défaut de capacité à agir dans son chef et sans

que la première requérante agissent (sic) en tant que représentante légale et exerçant seule l'autorité parentale », et a, d'autre part, rejeté le recours de la première requérante tendant à l'annulation de la décision de refus de séjour de plus de trois mois avec ordre de quitter le territoire.

IV. LES MOYENS DE DROIT

1. Le premier moyen :

1.1. A l'appui de leur recours en cassation les requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 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.

Elles critiquent l'arrêt attaqué en ce que le premier juge considère que « l'acte attaqué relève de façon suffisante et adéquate que les éléments de dépense (hormis le loyer) ne sont pas étayés. Il en est d'autant plus ainsi qu'il n'est utile de déterminer les moyens nécessaires que si ceux-ci sont suffisants mais qu'ils ne remplissent pas les exigences de régularité et de stabilité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. »

Les requérantes contestent cette interprétation de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi et soutiennent que l'examen prévu par cette disposition ne se limite pas au cas de l'absence de stabilité et de régularité des revenus mais également au cas où les revenus ne seraient pas suffisants.

Elles se réfèrent au renvoi que fait cette disposition aux articles 40bis, § 4, alinéa 2, et 40ter, alinéa 2, de la même loi du 15 décembre 1980, lesquels font référence au fait que le citoyen de l'Union doit apporter « la preuve qu'il dispose de ressources suffisantes » et au fait que le ressortissant belge doit démontrer qu'il « dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers ».

Les requérantes font valoir qu'en renvoyant à ces articles le législateur belge a souhaité que l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, s'applique tant aux membres de la famille d'un Belge qu'à ceux d'un citoyen de l'Union européenne et a donc voulu viser la notion de ressources suffisantes, sans limiter la portée de la disposition au caractère de stabilité ou de régularité des revenus. Elles estiment que leur interprétation, selon laquelle l'article précité s'applique tant dans l'hypothèse d'absence de ressources suffisantes que dans celle de l'absence de ressources stables et régulières, est renforcée par le fait qu'il est expliqué à l'article 40bis, § 4, alinéa 2, que le Ministre ou son délégué, qui doit déterminer les moyens de subsistance nécessaires dans le chef du citoyen de l'Union et des membres de sa famille, peut « se faire communiquer par l'étranger et par toute autorité belge tous les documents et

renseignements utiles pour la détermination de ce montant ». Les requérantes soulignent que la circonstance qu'il soit fait référence à un montant indique clairement que l'administration est tenue de faire application de cette disposition également dans l'hypothèse où les revenus du regroupant sont insuffisants, et pas uniquement dans l'hypothèse où ils sont instables ou irréguliers. Selon elles, toute autre interprétation de la disposition concernée serait incompréhensible, mais surtout contraire au droit européen applicable, en l'occurrence la directive 2004/38 CE du Parlement européen et du Conseil 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.

1.2. Dans son mémoire en réponse la partie adverse fait valoir que les requérantes n'ont manifestement pas intérêt au moyen de cassation, étant donné que le premier juge ne s'est prononcé qu'à titre superfétatoire sur la question de l'application ou non au cas d'espèce de l'article 42, § 1^{er}, aliéna 2, de la loi du 15 décembre 1980, en relevant tout d'abord que la partie défenderesse avait rejeté les simulations de charges du ménage à défaut de preuves des montants indiqués.

La partie adverse souligne qu'il apparaissait clairement de la décision originairement entreprise que l'autorité compétente avait fait application de la disposition précitée et qu'elle avait examiné si les revenus du regroupant - qui n'atteignaient pas le montant présumé de revenus suffisants tel que déterminé par la loi - pouvaient être considérés comme suffisants pour permettre au regroupant et aux membres de sa famille de se prendre en charge sans faire appel au système de l'aide sociale du pays, et que c'est ce que constate le premier juge dans l'arrêt entrepris, en rappelant que : « Quoi qu'il en soit, l'acte attaqué relève de façon suffisante et adéquate que les éléments de dépense (hormis le loyer) ne sont pas étayés. »

La partie adverse soutient ensuite qu'en tout état de cause, les requérantes ne sont pas recevables à critiquer l'appréciation en fait à laquelle a procédé le premier juge, pareille appréciation relevant de son pouvoir souverain.

1.3. L'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de la loi du 8 juillet 2011 et sur la base duquel les requérantes ont sollicité le séjour en leur qualité de descendantes d'une Belge, dispose notamment comme suit :

- « 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;
 - de membres de la famille mentionnés à l'article 40bis, § 2, alinéa 1er, 4°, qui sont les père et mère d'un Belge mineur, qui établissent leur identité au

moyen d'un document d'identité et 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.

- qu'il dispose d'un logement décent qui lui permet de recevoir le ou les membres de sa famille qui demandent à le rejoindre et qui remplit les conditions posées à un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale comme prévu à l'article 2 du Livre III, Titre VIII, Chapitre II, Section 2 du Code civil, et qu'il dispose d'une assurance maladie couvrant les risques en Belgique pour lui-même et les membres de sa famille. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la manière dont l'étranger apporte la preuve que le bien immeuble remplit les conditions requises.

(...) ».

Il se déduit de cette disposition que le descendant d'un Belge ne peut obtenir un droit de séjour de plus de trois mois qu'à la condition notamment que le parent qu'il rejoint « dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers » et que « [c]ette 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 ».

Il y a lieu également de se référer à l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi, qui prévoit qu'« en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée à l'article 40bis, § 4, alinéa 2, et à l'article 40ter, alinéa 2, le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres du citoyen de l'Union rejoint et des membres de sa famille, les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics. Le ministre ou son délégué peut, à cette fin, se faire communiquer par l'étranger et par toute autorité belge tous les documents et renseignements utiles pour la détermination de ce montant ».

Dans un avis n° 49.356 donné le 4 avril 2011 à propos d'un amendement à la proposition de loi devenue la loi précitée du 8 juillet 2011 en vue de modifier l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, la section de législation du Conseil d'Etat avait formulé l'observation suivante, en rapport avec le critère des « moyens

de subsistance stables, réguliers et suffisants » :

« Selon l'article 10, § 5, proposé,

“Les moyens de subsistance visés au § 2, alinéa 3, doivent être au moins équivalents à 120 % 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 les allocations familiales, ni de l'aide sociale financière;

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”.

Une telle disposition pose problème au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

En effet, dans son arrêt XXX du 20 mars 2010 précité, la Cour de justice a été amenée à examiner les critères mis en place aux Pays-Bas pour attester de l'existence de ressources stables, régulières et suffisantes. A cette occasion, elle a notamment observé ce qui suit :

“47. L'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), deuxième phrase, de la directive permet aux États membres de tenir compte, lors de l'évaluation des ressources du regroupant, du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales. Ainsi qu'il a été exposé au point 43 du présent arrêt, cette faculté doit être exercée en évitant de porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

48. Dès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus, cette autorisation doit par ailleurs être interprétée en ce sens que les États membres peuvent indiquer une certaine somme comme montant de référence, mais non en ce sens qu'ils pourraient imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, et ce indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur. Cette interprétation est confortée par l'article 17 de la directive qui impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement”.

La disposition proposée, en fixant un montant déterminé en-dessous duquel l'étranger serait considéré d'office comme ne disposant pas de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants, ne peut dès lors être admise. En effet, si un montant peut être indiqué, il ne doit s'agir que d'un montant de référence, qui ne doit pas empêcher de procéder à un examen concret de la situation de chaque demandeur à l'issue duquel il doit être possible de déterminer, en fonction des besoins propres du demandeur et de sa famille, les moyens nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins.

L'article 10, § 5, proposé, ne pourra être adopté que s'il est fondamentalement revu ».

En réaction à cette observation du Conseil d'Etat, les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011, modifiant notamment les articles 40bis, 40ter et 42 de la loi du 15 décembre 1980, indiquent ce qui suit à propos du « critère des moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants » :

« Il convient de souligner que le Conseil d'État n'a formulé d'observations ni au sujet du montant fixé pour les moyens de subsistance, ni au sujet de la réglementation prévoyant quels sont les moyens qui peuvent ou non être pris en considération. Le Conseil d'État précise uniquement qu'il doit s'agir d'un "montant de référence".

Aucun critère automatique ne peut donc être instauré. Nous tenons à préciser que nous avons toujours eu l'intention d'utiliser le montant des moyens de subsistance comme montant de référence. Nous renvoyons notamment à cet égard au fait que nous avons déjà prévu la transposition de l'article 17 de la directive 2003/86. Cette transposition a toutefois été réalisée à l'article 11, § 2, dernier alinéa.

Pour répondre plus explicitement à l'observation du Conseil d'État, il est prévu à l'article 10ter, § 2, que la décision relative à la demande est prise en tenant compte de l'ensemble des éléments du dossier. Le simple fait que l'intéressé ne remplisse pas la condition de disposer de moyens de subsistance suffisants ne peut pas justifier un refus automatique d'octroyer un permis de séjour dans le cadre du regroupement familial.

La modification prévoit également une procédure pour le cas où le montant de référence n'est pas atteint. Dans ce cas, le ministre ou son délégué examinera à quel montant les moyens de subsistance doivent s'élever en fonction des besoins individuels du demandeur et des membres de sa famille. L'étranger et les autres services publics belges doivent fournir tous les documents et renseignements réclamés à cet effet par le ministre ou son délégué pour pouvoir déterminer ce montant » (Ch., s. 2010-2011, DOC 53-0443/017, p. 34).

Il y a lieu de conclure de ces éléments que dans l'intention du législateur, le montant de 120% du revenu d'intégration constitue clairement un montant de référence et non un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial doit être refusé, en sorte que dans l'hypothèse où le parent rejoint dispose de revenus inférieurs à ce montant de référence, il revient à l'autorité de procéder à un examen concret de la situation et, conformément à ce que prévoit l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, de déterminer, en fonction des besoins propres du demandeur et des membres de sa famille, les moyens nécessaires pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics.

Or en l'espèce, et alors qu'il ressort de la lecture de l'arrêt attaqué que le premier juge a fait de la question de l'application de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, précité un motif déterminant et non « superfétatoire » de l'arrêt attaqué, cet arrêt méconnaît la portée de cet article 42, en affirmant que « concernant (...) plus particulièrement l'application de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980, (...) la partie défenderesse n'était nullement tenue, de prendre en considération la simulation des dépenses du ménage, afin de déterminer si le revenu disponible est suffisant compte tenu des besoins propres du ménage » et en ajoutant que « la loi stipule uniquement un seuil minimum du revenu sans toutefois stipuler quelles dépenses doivent être prises en considération ».

Dans cette mesure, le premier moyen de cassation doit être jugé fondé.

2. Le second moyen :

2.1. Les requérantes prennent un second moyen de cassation de la violation de l'article 149 de la Constitution et de l'article 375 du Code civil, dans lequel elles critiquent l'arrêt attaqué en ce qu'il a déclaré que le recours introduit par Madame XXX pour sa fille mineure était irrecevable «à défaut de capacité à agir dans son chef et sans que la première requérante agissent (*sic*) en tant que représentante légale et exerçant seule l'autorité parentale ».

Les requérantes exposent que tant dans sa requête initiale que dans son mémoire de synthèse devant le Conseil du contentieux, la première requérante avait indiqué que « le père de Mademoiselle XXX étant décédé, Madame XXXM est sa représentante légale », et qu'en réponse à un argument d'irrecevabilité soulevé par la partie défenderesse, elle avait précisé dans son mémoire de synthèse que « cette information (le fait qu'elle est la représentant légale de sa fille mineure depuis le décès du père) figure dans le recours en annulation et ressort en outre clairement du dossier administratif qui contient une copie de l'acte de décès, qui a été transmis par les parties requérantes à l'appui de leur demande de regroupement familial ».

2.2. Dans son mémoire en réponse la partie adverse fait valoir que le moyen ne peut être retenu dans la mesure où le premier juge indique bien pour quels motifs il estime le recours irrecevable en tant qu'introduit par la première requérante en sa qualité de représentante légale de sa fille mineure d'âge.

La partie adverse ajoute qu'en ce que le premier juge considère que la première requérante ne soutient pas qu'elle exercerait de manière exclusive l'autorité parentale, il s'agit d'une appréciation en fait qui relève du pouvoir souverain du premier juge et à l'égard de laquelle le Conseil d'Etat ne dispose d'aucun pouvoir de juridiction.

2.3. Il ressort du dossier de la procédure que dans sa requête initiale introduite le 22 octobre 2012 devant le Conseil du contentieux, la requérante principale avait expressément indiqué, dans l'exposé des faits, que « le mari de Madame XXX (et donc le père de XXX) est décédé au mois de mars 2011 des suites d'un cancer » et que « le père de mademoiselle XXXSI étant décédé, Madame XXX est sa représentante légale ».

En outre, en vue de rencontrer l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, les requérantes avaient exposé dans leur mémoire en réplique déposé devant le premier juge que « le père de mademoiselle XXX étant décédé, Madame XXX est son unique représentante légale. Cette

information figure dans le recours en annulation, et ressort en outre clairement du dossier administratif, qui contient une copie de l'acte de décès, qui a été transmis par les requérantes à l'appui de leur demande de regroupement familial. L'argument de la partie adverse résulte donc d'une lecture erronée de la requête ».

Il s'ensuit qu'en faisant totalement abstraction de ces explications, fût-ce pour les rejeter, et en affirmant au contraire que « en l'espèce, le Conseil observe que la requête est introduite par la requérante et sa fille, à savoir la seconde requérante, sans que la première requérante explicite la raison pour laquelle elle est la seule à exercer l'autorité parentale. En effet, la première requérante n'établit par aucun document officiel que le père de l'enfant est décédé ou incapable d'exercer son autorité parentale », l'arrêt attaqué méconnaît l'article 149 de la Constitution, lequel impose au juge administratif de répondre explicitement ou implicitement à toute défense et à tout argument formulé par les parties.

Le second moyen de cassation est dès lors fondé.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1^{er}.

Est cassé l'arrêt n° 103.342 prononcé le 23 mai 2013 par la III^e chambre du Conseil du contentieux des étrangers à l'égard de XXX et de sa fille mineure XXX.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers autrement composé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,
Mme V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE

Ph. QUERTAINMONT