

## I. Édito

### Allocations de handicap et regroupement familial, suite et fin : Le Conseil d'Etat remet les points sur les « i » !

*L'ADDE a déjà examiné à plusieurs reprises la situation des personnes handicapées dans l'exercice de leur droit au regroupement familial<sup>1</sup>. Un récent arrêt du Conseil d'État<sup>2</sup> apporte un nouvel éclairage sur la question, confirmant que les allocations pour personnes handicapées<sup>3</sup> – et la GRAPA<sup>4</sup> par analogie de raisonnement – doivent être prises en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance et ce, tant pour le regroupement familial avec un Belge que pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers –à nouveau par analogie de raisonnement-.*

#### Retour sur la problématique

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 juillet 2011<sup>5</sup>, les Belges et les ressortissants de pays tiers (étrangers non-européens) qui souhaitent se faire rejoindre par un membre de leur famille doivent, sauf exceptions<sup>6</sup>, apporter la preuve qu'ils disposent de moyens de subsistance stables suffisants et réguliers pour subvenir à leurs propres besoins et éviter qu'ils ne deviennent une charge pour les pouvoirs publics<sup>7</sup>. Pour évaluer si cette condition de moyens de subsistance est remplie, l'administration belge tient compte de leur montant<sup>8</sup>, de leur régularité et de leur nature.

Concernant leur nature, la loi exclut certains types de revenus. Jusqu'à une modification législative intervenue en mai 2016<sup>9</sup>, la loi était libellée de la même manière, tant pour les regroupements familiaux avec un ressortissant de pays tiers (10, §5 de la loi du 15 décembre 1980) que pour les regroupements familiaux avec un Belge (40ter, §2, al. 2, 1° de la loi du 15 décembre 1980). Elle mentionnait, et c'est donc toujours le cas pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, que : « l'évaluation de ces moyens de subsistance : [...] ; 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'insertion professionnelle ni de l'allocation de transition et tient uniquement compte de l'allocation de chômage pour autant que l'étranger rejoint puisse prouver qu'il cherche activement du travail »<sup>10</sup>. Alors que la loi ne visait que deux types de régimes d'assistance complémentaires (le revenu d'intégration sociale et le supplément d'allocations familiales), la jurisprudence avait rapidement estimé que cette liste n'était pas exhaustive<sup>11</sup>.

Concernant les allocations pour personnes handicapées, l'Office des étrangers a, suite à un arrêt du Conseil d'Etat du 12 août 2015<sup>12</sup>, systématiquement refusé de les prendre en considération. Le Conseil d'Etat avait

1 Voir : G. AUSSEMS, « Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial », Newsletter ADDE, n° 124, octobre 2016 ; G. AUSSEMS, « Allocations de handicap et regroupement familial ou quand la sémantique sauve », Newsletter ADDE, n° 140, mars 2018 : <http://www.adde.be/joomdoc/newsletters-2018/edito-mars-2018-pdf/download> et M. STERKENDRIES, « Les moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants dans le regroupement familial : la quête du Graal ? », Newsletter ADDE, n° 145, septembre 2018, p. 2 : <http://www.adde.be/joomdoc/newsletters-2018/edito-septembre-2018-pdf/download>

2 CE, n° 243.676 du 12 février 2019.

3 À savoir, l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation d'aide aux personnes âgées prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, M.B., 1<sup>er</sup> avril 1987.

4 Garantie de revenus pour personnes âgées.

5 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, M.B., 12 septembre 2011.

6 Certaines personnes ne doivent pas remplir cette condition, à savoir : bénéficiaire d'une protection internationale, pour autant que le lien familial soit antérieur à sa venue en Belgique ET que la demande de regroupement familial soit introduite dans l'année de reconnaissance du statut de réfugié ou de protégé subsidiaire ; l'étranger en séjour illimité ou le Belge qui se fait uniquement rejoindre par un enfant mineur ; le MENA bénéficiaire d'une protection internationale, ou encore le Belge mineur qui se fait rejoindre par sa mère ou son père (voir : articles 10, §2 et 40ter de la loi du 15 décembre 1980).

7 Pour un panorama d'ensemble sur la question, voir : M. STERKENDRIES, *Op. cit.*, Newsletter ADDE, n° 145, septembre 2018.

8 Les articles 10, §5 (regroupant ressortissant de pays tiers) et 40ter, §2, al. 2, 1° (regroupant belge) de la loi du 15 décembre 1980 établissent que les revenus sont réputés suffisants s'ils atteignent 120 % du revenu d'intégration sociale (soit 1505.78 EUR depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018). S'ils n'atteignent pas ce montant, l'administration DOIT cependant examiner *in concreto* la situation du ménage pour évaluer si les ressources sont suffisantes.

9 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, M.B., 27 juin 16, entrée en vigueur le 7 juillet 2016.

10 Article 10, §5, al. 2, 2° et 3° de la loi du 15 décembre 1980 (nous soulignons).

11 G. AUSSEMS, *Op. cit.*, Newsletter ADDE, n° 140, mars 2018, p. 1.

12 CE, n° 232.033 du 12 août 2015. Cet arrêt avait pourtant trait à un citoyen européen, qui s'était enregistré en tant que « travailleur salarié ou demandeur d'emploi », qui s'était vu retirer son droit de séjour au prétexte qu'il bénéficiait des allocations pour

cassé le Conseil du contentieux des étrangers estimant que ce dernier avait confondu « *l'indemnité d'invalidité qui ressort du régime de l'assurance maladie-invalidité et les allocations prévues au bénéfice des personnes handicapées qui relèvent du système complémentaire de l'aide sociale* »<sup>13</sup>. Cela avait été récupéré par l'Office des étrangers, et avalisé par le Conseil du contentieux des étrangers, pour exclure, s'appuyant sur le libellé de l'article 10, §5, al. 2, 2<sup>o</sup><sup>14</sup> et de l'ex article 40ter, al. 2, 2<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980, les allocations pour personnes handicapées des revenus pouvant être pris en compte pour le regroupement familial.

Une loi du 4 mai 2016 avait modifié l'ex article 40ter, al. 2, 2<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980 pour supprimer cette référence aux « *moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires* ». Le nouvel article 40ter, §2, al. 2, 1<sup>o</sup> établit une liste limitative des revenus qui peuvent être exclus : « *[...] 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* ». Les travaux préparatoires de cette loi sont muets quant à la raison de cette modification, ses conséquences, et quant à la question de savoir pourquoi la même modification n'a pas été introduite dans l'article 10 §5 de la loi du 15 décembre 1980 relatif au regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers<sup>15</sup>.

Suite à cette modification, il était très clair que les allocations pour personnes handicapées doivent être prises en compte pour le regroupement familial avec un Belge. Cela a été confirmé dans un arrêt du Conseil d'Etat en février 2018<sup>16</sup>. Malgré cela, l'Office des étrangers a continué, illégalement, à ne pas prendre en considération ces revenus. Et il s'est fait taper sur les doigts à plusieurs reprises par le Conseil du contentieux des étrangers qui a établi de façon constante, depuis cette modification législative que, en matière de regroupement familial avec un Belge, tant les allocations d'handicapé<sup>17</sup>, que les revenus tirés de la GRAPA d'ailleurs<sup>18</sup>, ne peuvent être considérés comme une « aide sociale financière » au sens de l'article 40ter, §2, al. 2, 1<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 1980 et que donc l'Office des étrangers ne peut les considérer comme des revenus exclus en matière de regroupement familial. Nous constatons en relisant ces lignes que depuis le 7 mars 2019, le site de l'Office des étrangers ne mentionne plus –ENFIN !– que les allocations pour personnes handicapées et la GRAPA sont des revenus non pris en considération en matière de regroupement familial avec un Belge.

### L'arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 2019

Dans le présent arrêt, le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer sur l'ancienne version de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, soit la version qui est toujours d'application pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (article 10, §5 de la loi du 15 décembre 1980<sup>19</sup>).

En effet, la décision de l'Office des étrangers refusant le regroupement familial sous prétexte que les allocations pour personnes handicapées dont bénéficiait la regroupante belge ne pouvaient (selon l'Office des étrangers) être prises en considération car faisant partie des revenus exclus par la loi, avait été prise le 3 mars 2016, soit avant la modification législative du 4 mai 2016. Malgré plusieurs arguments très pertinents avancés devant le Conseil du contentieux des étrangers, ce dernier avait rejeté la requête en annulation du refus de regroupement familial<sup>20</sup>.

---

personnes handicapées. Le Conseil du contentieux des étrangers avait annulé cette décision de retrait au motif que « l'allocation d'invalidité » pouvait être prise en compte dans l'évaluation des ressources suffisantes.

13 Nous soulignons.

14 Qui se réfère, comme nous l'avons vu, à « **des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales** ».

15 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., Doc, Ch., 2015-2016, DOC 54 1696/001. Ils mentionnent simplement (p. 30) 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 subsistances stables, réguliers et suffisants dont doit disposer le Belge dans le cadre d'un regroupement familial* ».

16 CE, n° 12. 702 du 6 février 2018. Voir : G. AUSSEMS, *Op. cit.*, Newsletter ADDE, n° 140, mars 2018, p. 2.

17 Voir, entre autres : CCE, n° 210 290 du 28 septembre 2018 ; CCE, n° 212 636 du 22 novembre 2018 ; CCE, n° 210 295 du 28 septembre 2018. Ce dernier arrêt n'est pas motivé que par la modification législative du 4 mai 2016 en matière de regroupement familial avec un Belge et son raisonnement pourrait être transposable au regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers bénéficiant des allocations pour personnes handicapées.

18 Voir entre autres : CCE, n° 197 149 du 21 décembre 2017, RDE, n° 197, p. 108-110 ; CCE, n° 211 203 du 18 octobre 2018 ; CCE, n° 210 185 du 27 septembre 2018 ;

19 Voir *supra*.

20 CCE, n° 192 298 du 21 septembre 2017.

Le Conseil d'Etat établit sans ambages que, s' « *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* », **l'intention du législateur, elle, est claire**. Se référant de manière très succincte aux travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011, le Conseil d'Etat établit qu' « *il résulte explicitement de [la justification apportée aux amendements n° 162 et n°169, qui sont devenus les articles 10 et 40ter de la loi du 15 décembre 1980], que les allocations pour handicapés ne font pas partie des moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte* ».

Une recherche dans les travaux préparatoires montre en effet que les auteurs initiaux<sup>21</sup> de la loi avaient précisé que « *par souci d'humanité, la proposition de loi [qui intègre cette nouvelle condition de ressources] ne prend pas en considération les pensionnés et les handicapés* »<sup>22</sup>. Les auteurs initiaux de la loi n'avaient cependant pas prévu d'exclure certains revenus. Cette volonté d'exclure certains revenus du regroupement familial a été introduite par l'amendement n° 147, sans qu'aucune explication ne soit donnée, autre que le texte même de la proposition de nouvel article 10<sup>23</sup>. Cet amendement 147 a cependant été scindé en deux sous amendements, les amendements 162 et 169<sup>24</sup>, pour séparer dans deux articles distincts le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers et le regroupement familial avec un Belge. Ces amendements 162 et 169 sont, comme le Conseil d'Etat le rappelle, « *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* ». Et en effet, il apparaît que lors de la discussion de l'amendement 162 (relatif au regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, mais la discussion valait aussi pour l'amendement 169 relatif au regroupement familial avec un Belge), l'auteure initiale de la loi, Nahima LANJRI, rappelle que « *pour ce qui regarde le régime d'assistance complémentaire, [...] son groupe<sup>25</sup> a toujours plaidé pour une approche nuancée. Ainsi, le revenu d'intégration et les allocations familiales ne sont pas pris en compte pour le calcul global du revenu, contrairement, par exemple, aux autres sources de rentrées, telles la garantie de revenus pour personnes âgées et les allocations aux personnes handicapées. Autrement dit, ce que la loi n'exclut pas de manière explicite, est accepté, car les plus vulnérables méritent une protection accrue* »<sup>26</sup>.

L'arrêt du Conseil d'Etat continue ensuite à témoigner de cette intention claire du législateur en se référant à ce que l'Etat belge avait affirmé dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013 de la Cour constitutionnelle<sup>27</sup>. Précisant la portée de la disposition relative au regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (article 10, §5 de la loi du 15 décembre 1980), L'Etat belge avait en effet indiqué que « *les 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).

Le Conseil d'Etat conclut dès lors qu' « *en considérant que l'article 40ter [dans son ancienne version] 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*

21 Nahima LANJRI (CD&V), Leen DIERICK (CD&V), Jef VAN DEN BERGH (CD&V).

22 Rapport, Doc., Ch., 2010-2011, DOC 53 0443/018, pp. 8-9.

23 L'amendement n° 147 est introduit par Theo FRANCKEN (N-VA), Nahima LANJRI (CD&V), Bart SOMERS (Open Vld) et Denis DUCARME (MR). Dans la justification à cet amendement, on peut en effet lire que « *différentes ressources ne peuvent pas être invoquées pour démontrer la suffisance des ressources disponibles. Il est par exemple explicitement disposé que ne peuvent pas être pris en compte : les moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et les allocations familiales complémentaires, ni l'aide sociale financière, ni les allocations familiales* » (Amendements, Doc., Ch., DOC 53 0443/014, p. 26). Cet amendement a sans doute été apporté après que l'avis de l'Office des étrangers ait été donné sur la proposition de loi (Rapport, Doc., Ch., DOC 53 0443/018, pp. 222-229), où il est question des « régimes d'assistance complémentaires ». En effet, interprétant la notion d'aide sociale au sens de l'article 7, §1 c de la directive 2003/86/CE, l'Office des étrangers établit que cela correspond en droit belge : 1) aux régimes d'assistance complémentaires, visant à garantir un niveau minimal de sécurité d'existence et financés exclusivement par des fonds publics généraux, soit : le revenu d'intégration, la garantie de revenus aux personnes âgées, les prestations familiales garanties, les allocations aux personnes handicapées, 2) à l'aide sociale financière. L'avis de l'Office des étrangers continue en disant que « *les assurances sociales classiques (assurances des risques professionnels, secteur des pensions, secteur du chômage, système des allocations familiales, allocations de maladie et d'invalidité) qui font office de prestations de remplacement des revenus et qui sont basées sur le principe de solidarité au moyen de cotisations sociales prélevées sur les revenus du travail doivent, en principe, aussi être prises en considération lors de l'examen des moyens de subsistance suffisants* ».

24 Introduits par Nahima LANJRI (CD&V), Theo FRANCKEN (N-VA), Bart SOMERS (Open Vld), Daniel DUCARME (MR) et Jacqueline GALANT (MR).

25 CD&V.

26 Rapport, Doc., Ch., DOC 53 0443/018, p. 189.

27 Il s'agissait du recours introduit contre la loi du 8 juillet 2011 modifiant substantiellement le regroupement familial. Pour une analyse de cet arrêt, voir : Isabelle Doyen, « La Cour constitutionnelle donne le feu vert à la stigmatisation des familles en migration », Newsletter ADDE, n°91, octobre 2013.

*disposition. Dès lors, le premier juge n'a pas pu valablement considérer que le législateur, en excluant ces allocations – quod non, avait procédé à la mise en balance des intérêts en présence exigée notamment par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>28</sup>.*

Le Conseil d'Etat dit donc on ne peut plus clairement que l'ex article 40ter (et donc aussi l'actuel article 10, §5) ne peut pas être interprété en ce sens que les allocations pour handicapés (et la GRAPA) sont exclus des revenus pris en considération pour le regroupement familial. En conséquence, l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers est cassé.

### Les conséquences de l'arrêt

De par le raisonnement suivi par le Conseil d'État et la référence faite à **l'intention du législateur**, les enseignements de cet arrêt valent tant pour le regroupement familial avec un Belge, que pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers. Ils valent aussi tant pour les allocations pour personnes handicapées que pour la GRAPA.

Pour le regroupement familial avec un Belge, les allocations pour handicapés et la GRAPA doivent être prises en compte sur base de la nouvelle version de l'article 40ter. Cela est confirmé, comme nous l'avons vu par la jurisprudence constante du Conseil du Contentieux des étrangers. Elles doivent également être prises en compte pour les affaires antérieures à la modification législative du 4 mai 2016 sur base du raisonnement du Conseil d'État dans le présent arrêt.

Pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, les allocations pour handicapés et la GRAPA doivent être prises en compte sur base du raisonnement du Conseil d'État dans le présent arrêt.

Nous invitons les praticiens à se référer dans leurs dossiers en cours et futurs à cet arrêt du Conseil d'Etat et à la jurisprudence constante du Conseil du Contentieux des étrangers en ce qui concerne la nouvelle version de l'article 40ter.

Nous saluons cet arrêt du Conseil d'État qui, s'appuyant sur l'intention claire du législateur de la loi du 8 juillet 2011, permet à l'administration belge de respecter ses obligations en matière d'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité et en matière d'inclusion des personnes handicapées dans la société. En effet, il existait suite à la modification législative du 4 mai 2016 de l'article 40ter une discrimination fondée sur la nationalité entre les personnes bénéficiant d'allocations pour handicapés (les Belges pouvant faire valoir ces revenus et les ressortissants de pays tiers autorisés au séjour ne le pouvant pas), sans qu'elle ne soit objectivement et raisonnablement justifiée<sup>29</sup>.

Nous constatons que l'Office des étrangers semble avoir déjà tiré les enseignements de cet arrêt. En effet, tant pour le regroupement familial avec un Belge que pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, son site web ne mentionne plus, depuis le 7 mars 2019, ni les allocations pour personnes handicapées, ni la GRAPA, comme étant des revenus non pris en considération pour le regroupement familial<sup>30</sup>. Nous nous en réjouissons ! Nous rappelons au passage que si le montant de référence n'est pas atteint, l'Office des étrangers DOIT examiner la situation du ménage *in concreto*. Nous invitons donc les praticiens à remettre un budget détaillé, démontrant en quoi les revenus sont suffisants pour que le regroupé ne devienne pas une charge pour le système d'aide sociale de l'État.

Chloé Hublet, juriste ADDE a.s.b.l., [chloe.hublet@adde.be](mailto:chloe.hublet@adde.be)

<sup>28</sup> Nous soulignons.

<sup>29</sup> D'autant plus que l'intention du législateur était de placer les Belges dans les mêmes conditions plus strictes en matière de regroupement familial que celles applicables aux ressortissants de pays tiers : Amendements, *Doc.*, Ch., DOC 53 0443/014, p. 23 ; Rapport, *Doc.*, Ch., DOC 53 0443/018, p. 199.

<sup>30</sup> Le site mentionne au titre des revenus non pris en considération : « Certains revenus provenant de régimes complémentaires, tels le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière (CPAS), les allocations familiales, les allocations d'attente, l'allocation de transition, les revenus tirés d'un contrat de travail signé sur base de l'article 60§7 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 08/07/1976, et l'engagement de prise en charge signé en faveur d'un étudiant (annexe 32), ne sont pas pris en considération » : [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement\\_familial/Les%20moyens%20de%20subsistance%20stables,%20r%C3%A9guliers%20et%20suffisants.aspx](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement_familial/Les%20moyens%20de%20subsistance%20stables,%20r%C3%A9guliers%20et%20suffisants.aspx).