

Allocations de handicap et regroupement familial ou quand la sémantique sauve

Suite à une modification en 2016, la loi n'exclut plus automatiquement les régimes d'assistance complémentaires des moyens de subsistance dont peut faire état le Belge pour bénéficier d'un regroupement familial. Par conséquent, allocations de handicap et GRAPA doivent désormais être examinées par l'administration. Vœu du législateur ou heureux hasard ? La loi parle d'elle-même. Si nous nous réjouissons de l'impact positif de cette évolution sur le regroupement familial des Belges, nous déplorons l'absence de réflexion globale sur le droit à vivre en famille des personnes vulnérables et la mise au ban des ressortissants de pays tiers, victimes d'un handicap ou d'un âge avancé, désireux de se faire rejoindre par un membre de leur famille.

Il y a un peu plus d'un an, nous attirons votre attention sur la discrimination dont sont victimes les personnes handicapées dans leur droit au regroupement familial¹. Une modification législative et un récent arrêt du Conseil d'Etat apportent un nouvel éclairage sur la question. Bien, mais pas top !

Retour sur la problématique

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 juillet 2011², les Belges et étrangers non européens qui souhaitent se faire rejoindre en Belgique par un membre de leur famille doivent, pour la plupart³, démontrer qu'ils disposent de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et ne pas devenir une charge pour les pouvoirs publics⁴.

Dans l'évaluation de cette condition, l'administration doit vérifier le montant et la régularité des ressources⁵, mais également leur nature. La loi prévoit formellement de ne pas tenir compte d'une série de moyens de subsistance relevant d'une certaine forme d'assistance. Sont en particulier visées : l'aide sociale financière⁶, les allocations familiales⁷, les allocations d'insertion professionnelle⁸ et l'allocation de transition⁹. Étaient également exclus au départ, tant pour les Belges que pour les ressortissants de pays tiers, les « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires »¹⁰. Retenons bien cette dernière catégorie d'exclusion qui est au cœur du sujet qui nous occupe...

Bien que la loi se contentait de citer deux types de régime d'assistance complémentaire – le revenu d'intégration sociale¹¹ et le supplément d'allocations familiales¹² – la jurisprudence a rapidement estimé que cette liste n'était pas exhaustive¹³. Ainsi, l'Office des étrangers pouvait faire entrer dans cette catégorie d'exclusion

1 « Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial », *Newsletter ADDE*, n° 124, Octobre 2016.

2 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 (entrée en vigueur le 22 septembre 2011).

3 Certaines personnes ne sont pas soumises à cette condition, comme : le réfugié reconnu ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire, 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 ; l'étranger en séjour illimité ou le Belge qui se fait uniquement rejoindre par un enfant mineur ; le MENA reconnu réfugié, le MENA bénéficiaire de la protection subsidiaire, ou encore le Belge mineur, qui se fait rejoindre par sa mère ou son père (voyez les articles 10, §2 et 40ter de la loi du 15 décembre 1980 susmentionnée).

4 Articles 10, §2 ; 10bis, §2 et 40ter, §2, al. 2, 1° de la loi du 15 décembre 1980.

5 Voyez les articles 10, §5 et 40ter, §2, al. 2, 1° de la loi du 15 décembre 1980 qui prévoient que les moyens de subsistance sont considérés comme suffisants s'ils atteignent au moins 120% du revenu d'intégration social (= 1428.32€ net/mois à l'heure actuelle).

6 Il s'agit du soutien financier fourni par les CPAS au titre de l'article 60, §3 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, *M.B.*, 5 août 1976.

7 Il s'agit des prestations versées dans le cadre de l'article 40 de la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) du 19 décembre 1939, *M.B.*, 22 décembre 1939.

8 Il s'agit des allocations prévues à l'article 36 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25 novembre 1991, *M.B.*, 31 décembre 1991. L'allocation de chômage n'est, pour sa part, prise en considération que si l'étranger à rejoindre prouve qu'il recherche activement un emploi (articles 10, §5 et 40ter, §2, al. 2, 1° de la loi du 15 décembre 1980).

9 Il s'agit de l'allocation octroyée au titre des articles 21 et suivant de l'arrêté royal n° 50 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés du 24 octobre 1967, *M.B.*, 27 octobre 1967.

10 Nous verrons ci-dessous que cela n'est désormais plus le cas pour les Belges alors que l'exclusion est maintenue pour les ressortissants de pays tiers.

11 Il s'agit de la prestation prévue par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

12 Il s'agit des prestations versées dans le cadre des articles 41 et suivants de la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) du 19 décembre 1939, *M.B.*, 22 décembre 1939.

13 Alors que la version francophone de la loi utilise les termes « à savoir » pour introduire ces deux catégories de régimes d'assistance complémentaires, la version néerlandophone du texte fait usage des termes « met name » (= notamment). Le Conseil du contentieux des étrangers en déduit une volonté du législateur de ne citer que deux exemples parmi d'autres. Voyez, par exemple : CCE, n° 171 202 du 4 juillet 2016.

d'autres prestations, telle que la garantie de revenus pour personnes âgées (ci-après, GRAPA) par exemple¹⁴.

S'agissant des allocations pour personnes handicapées¹⁵, la loi restait muette. Alors que tout le monde plaçait dès le départ ces ressources dans le panier de celles dont on peut tenir compte pour le regroupement familial¹⁶, le Conseil d'État jugea en 2015 qu'elles relèvent du « système complémentaire d'aide sociale »¹⁷. Elles furent donc elles aussi exclues du regroupement familial en tant que moyens provenant d'un « régime d'assistance complémentaire »¹⁸.

En conséquence, de nombreuses personnes vulnérables peinent à obtenir le droit de vivre en Belgique avec les membres de leur famille¹⁹.

Modification de la loi en 2016

Le 4 mai 2016, le législateur belge a promulgué une loi visant à modifier plusieurs points en matière d'accueil et de séjour des étrangers²⁰. Parmi les rubriques modifiées, figurait l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 qui régit le droit au regroupement familial des Belges²¹. Totalement réécrit, cet article n'utilise plus l'expression générique « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires » pour exclure certaines ressources mais énumère, de manière limitative, les moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte : le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale financière, les allocations familiales de base et suppléments, les allocations d'insertion professionnelle et l'allocation de transition. Par ce choix sémantique, le législateur est venu – consciemment ou non²² – fermer la porte à une interprétation large des moyens de subsistance pouvant être exclus du regroupement familial avec un Belge.

Réintégration des allocations pour personnes handicapées ?

Si les allocations de handicap ne sont plus exclues en tant que « régime d'assistance complémentaire », peuvent-elles néanmoins l'être au titre d' « aide sociale financière » ? C'est la question que s'est posé le Conseil du contentieux des étrangers dès lors que l'administration maintient une pratique d'exclusion.

Il y a répondu par la négative : l'aide sociale financière visée à l'article 40ter concerne l'aide fournie par les CPAS au titre de l'article 60,§3 de la loi organique des CPAS et non toute aide financière au sens large²³. La loi ayant été modifiée en 2016, l'Office des étrangers ne peut plus tenir pour acquis l'exclusion des allocations pour personnes handicapées et doit, le cas échéant, préciser en quoi ces ressources ne peuvent être prises en considération dans le cadre du regroupement familial avec un Belge²⁴.

Cette position vient d'être validée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 février 2018 (chambre francophone)²⁵.

14 D'après le Conseil du contentieux des étrangers, « la Grapa est une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément l'Office national des pensions, aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. Elle remplace, depuis 2001, l'ancien «revenu garanti» et s'obtient après un examen des moyens d'existence du demandeur, de sorte qu'il ne peut être exclu qu'elle rentre dans la catégorie des «moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires» », arrêt n° 88 540 du 28 septembre 2012. Dans la même affaire et dans le même sens, voyez : CE, n° 9227 du 20 novembre 2012.

15 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.

16 Voyez l'interprétation donnée par le Conseil des ministres dans le recours en annulation partielle de la loi du 8 juillet 2011 auprès de la Cour constitutionnelle : Cour const. n° 121/2013 du 26 septembre 2013 (pt. A.9.9.2.c). Voyez également : CCE, n° 100 190 du 29 mars 2013.

17 CE, n° 232.033 du 12 août 2015.

18 Voyez, par exemple : CCE, n° 159 604 du 8 janvier 2016. Ce raisonnement vaut tant pour le regroupement familial avec un Belge qu'avec un ressortissant de pays tiers.

19 Voyez notamment : Myria, *La migration en chiffres et en droits*, juin 2017, <http://www.myria.be/fr/publications/la-migration-en-chiffres-et-en-droits-2017>, p. 129

20 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.

21 Voyez l'article 18 de la loi du 4 mai 2016 susmentionnée.

22 Dans les travaux préparatoires de la loi du 4 mai 2016, on peut lire que l'objectif de ce nouvel article est de « clarifier et [d']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 ». Toutefois, aucune mention n'est faite des conséquences potentielles de cette modification. Voyez : *Trav. parl.*, DOC 54 1696/001, p. 30.

23 RvV, n° 186 791 du 15 mai 2017.

24 Voyez, par exemple : CCE, n° 196 293 du 7 décembre 2017.

25 CE, n° 12.702 du 6 février 2018 (ordonnance de non-admissibilité).

Elle doit donc être considérée comme établie. Notons par ailleurs que le Conseil du contentieux des étrangers étend désormais ce raisonnement aux moyens issus de la GRAPA²⁶.

Double nuance

Uniquement pour les Belges

Cette évolution ne vaut malheureusement que pour les Belges, seul l'article 40ter de la loi ayant été modifié. Les ressortissants de pays tiers restent quant à eux dans l'impossibilité de faire valoir des « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires » pour faire venir les membres de leur famille²⁷.

Montants des allocations

Par ailleurs, si les allocations pour personnes handicapées et la GRAPA dont bénéficie un Belge sont prises en considération, ces ressources doivent atteindre un montant considéré comme suffisant au regard des besoins du ménage²⁸. A défaut, le regroupement familial pourrait être refusé alors même que la personne à rejoindre se trouve dans l'incapacité d'augmenter ses revenus.

Absence de réflexion globale

Si nous nous réjouissons de l'impact positif de cette évolution sur le regroupement familial des Belges, nous déplorons l'absence de réflexion globale sur le droit à vivre en famille des personnes vulnérables et la mise au ban des ressortissants de pays tiers, victimes d'un handicap ou d'un âge avancé, désireux de se faire rejoindre par un membre de leur famille.

Quelle que soit la nationalité du regroupant, nous sommes convaincus qu'il persiste une discrimination dans le fait d'appliquer les mêmes règles à des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes. En l'espèce, il est intolérable de conditionner le droit au regroupement familial de personnes âgées ou handicapées à la preuve de moyens de subsistance ne dépendant pas d'une forme d'assistance sociale alors que ces personnes sont, par la force des choses, dans l'incapacité d'obtenir des revenus propres en raison de leur âge ou de leur état de santé²⁹.

Une pratique telle que celle que nous connaissons à l'heure actuelle, qui consiste à refuser de manière systématique le regroupement familial aux personnes qui ne bénéficient pas de moyens de subsistance suffisants, sans examiner ni la nature et la solidité des liens familiaux, ni la vulnérabilité des personnes concernées, ni l'intérêt supérieur des enfants, ni même l'impact réel de l'octroi du séjour sur les finances de l'Etat, nous semble disproportionnée. Peu importe le libellé de la loi belge sur le séjour des étrangers, l'administration se doit d'assurer une pratique conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui consacre le droit à la vie privée et familiale et exige un examen concret de chaque situation individuelle³⁰) et un procédé qui ne fasse pas obstacle à l'objectif du législateur européen de favoriser le regroupement familial des ressortissants de pays tiers³¹.

Malgré (ou à cause de) la politique *anti-immigration* que nous connaissons à l'heure actuelle, nous appelons à une correcte application des obligations nationales et internationales en matière de non-discrimination et de droit à vivre en famille.

Gaëlle Aussems, juriste ADDE a.s.b.l., gaelle.aussems@adde.be

26 CCE, n° 197 149 du 21 décembre 2017.

27 Article 10, §5 de la loi du 15 décembre 1980.

28 Selon l'article 40ter, §2, al. 2, 1°, cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du revenu d'intégration sociale (= 1428.32€ net/mois à l'heure actuelle).

29 Nous avançons déjà ce point de vue dans l'analyse précitée : « Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial », *Newsletter ADDE*, n° 124, Octobre 2016.

30 Pour vérifier si un examen de proportionnalité est nécessaire au regard de l'article 8 CEDH, l'administration ne peut se contenter, comme c'est le cas actuellement, de vérifier s'il s'agit d'une première admission ou d'une demande de renouvellement de séjour. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé qu'il peut exister une obligation positive dans le chef de l'Etat contractant, même en cas de première admission d'un étranger, pour permettre aux membres de famille déjà autorisés au séjour sur son territoire de maintenir et de développer le droit au respect de leur vie privée et familiale (CEDH, *Jeunesse c. Pays-Bas*, 3 octobre 2014, §105). Pour établir les obligations de l'Etat, la Cour est appelée à examiner les faits de la cause ; elle prend notamment en considération l'âge des enfants, leur situation dans le pays d'origine et le degré de dépendance par rapport aux parents (CEDH, *Sen c. Pays-Bas*, 21 décembre 2001, §§36-37). Un examen *in concreto* de la situation est donc nécessaire à chaque demande.

31 Cet objectif est matérialisé dans la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial des ressortissants de pays tiers et rappelé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Chakroun* du 4 mars 2010, C-578/08.