

Numéro du rôle : 5245
Arrêt n° 14/2012 du 2 février 2012

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 9 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, introduite par Muharrem Topallaj et Dyka Topallaj.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 2011 et parvenue au greffe le 15 novembre 2011, Muharrem Topallaj et Dyka Topallaj, demeurant à 8200 Bruges, Koning Albert I-laan 78, ont introduit une demande de suspension de l'article 9 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 (publiée au *Moniteur belge* du 12 septembre 2011, troisième édition).

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même disposition légale.

Par ordonnance du 20 décembre 2011, la Cour a fixé l'audience au 11 janvier 2012, après avoir invité les parties requérantes à répondre, à l'audience, aux questions suivantes :

« - sur la base de quel titre de séjour les parents sont-ils entrés en Belgique et sur la base de quel titre de séjour se trouvent-ils actuellement en Belgique, s'ils s'y trouvent ?

- les parties requérantes prétendent qu'elles remplissaient toutes les conditions fixées par la législation antérieure. Peuvent-elles en produire des preuves ?

- les parties requérantes se trouvent-elles actuellement en Belgique, dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou au Kosovo ? ».

Les parties requérantes et le Conseil des ministres ont introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 11 janvier 2012 :

- ont comparu :

. Me S. Bekaert *loco* Me C. Alexander, avocats au barreau de Bruges, pour les parties requérantes;

. Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Les parties requérantes observent qu'elles ont, en tant que parents d'un Belge, introduit une demande de regroupement familial en mars 2011 et qu'elles satisfaisaient aux conditions du regroupement familial applicables à ce moment. Leur demande a été rejetée, le 17 octobre 2011, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions prévues par la disposition attaquée, qui est entrée en vigueur le 22 septembre 2011 et qui a été considérée comme étant d'application immédiate aux procédures en cours. Elles en déduisent leur intérêt à l'annulation de cette disposition.

A.1.2. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension, étant donné qu'elles ne satisfaisaient pas non plus aux conditions de la législation sur le regroupement familial applicable avant le 22 septembre 2011. Les requérants n'apporteraient pas d'éléments concrets permettant d'établir qu'ils remplissaient ces conditions. Plus précisément, la législation antérieure à la modification opérée par la loi du 8 juillet 2011 aurait requis que les ascendants de Belges majeurs puissent démontrer qu'avant le regroupement, ils étaient aussi à charge du ressortissant belge avec lequel ils se regroupaient. A cet effet, il fallait examiner si l'intéressé était nécessaire dans le pays d'origine. Par ailleurs, il apparaîtrait que les parties requérantes sont entrées dans le pays grâce à un visa de tourisme, de sorte que la commune ne pouvait le vérifier.

A.1.3. Les parties requérantes contestent la thèse du Conseil des ministres, tant en fait qu'en droit. Par la notion « à charge », il est uniquement exigé que le Belge dispose de ressources suffisantes pour lui-même et son ou ses parents.

Quant aux moyens

A.2.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle discriminerait les Belges par rapport à d'autres citoyens de l'Union. Elles exposent que la Constitution belge interdit la discrimination entre les Belges et les citoyens de l'Union. Elles concèdent que la charge que représente le regroupement familial pour l'aide sociale et l'amélioration du contrôle migratoire sont des objectifs légitimes mais ajoutent que la disposition attaquée est disproportionnée, étant donné que cet objectif pourrait être atteint de manière moins préjudiciable. Plus précisément, il serait possible d'atteindre ces objectifs en soumettant le regroupement familial avec un Belge aux mêmes conditions que le regroupement familial avec des citoyens de l'Union.

A.2.2. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole l'article 22 de la Constitution. Les restrictions que le législateur a apportées au droit à une vie privée et familiale paisible ne seraient pas nécessaires à la lumière de l'objectif poursuivi. Ceci serait démontré par le simple fait qu'elles ne sont pas imposées aux citoyens de l'Union.

A.2.3. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole l'article 20 du Traité sur l'Union européenne et la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. La disposition attaquée empêcherait les parties requérantes et leur fils de former une famille en Belgique, bien que le fils ait la nationalité belge. S'il disposait de la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union, il aurait ce droit. Cette circonstance priverait un citoyen de l'Union de la jouissance effective des droits les plus importants que lui confère son statut de citoyen de l'Union.

A.2.4. Dans leur quatrième moyen, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination, étant donné qu'aucune disposition transitoire n'est prévue. Il ne serait pas justifié que les demandes de regroupement familial introduites avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée soient traitées sur la base de la disposition attaquée et non sur la base de la réglementation antérieure. En effet, cette manière de procéder ferait dépendre les chances des demandeurs de la seule circonstance de la date à laquelle le secrétaire d'Etat statue sur cette demande.

A.2.5. Dans leur cinquième moyen, les parties requérantes soutiennent que la décision que le secrétaire d'Etat a prise dans l'affaire des requérants est contraire à la disposition attaquée, parce que le secrétaire d'Etat n'a pas opté pour une interprétation conforme à la Constitution de cette disposition. En soi, la disposition attaquée n'exclut pas que les demandes qui ont été introduites sur la base de la réglementation antérieure soient traitées conformément à cette réglementation. Dans la mesure où une loi autorise plusieurs interprétations, il devrait être opté pour l'interprétation conforme à la Constitution. Etant donné que le secrétaire d'Etat a choisi l'autre interprétation, sa décision violerait la disposition attaquée.

A.3.1. Le Conseil des ministres expose que le caractère sérieux des moyens est subordonné à l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable, ce qui ne peut être démontré en l'espèce. Il fait valoir en ordre subsidiaire que les moyens ne sont pas sérieux, étant donné que les catégories de personnes comparées par les parties requérantes ne se trouveraient pas dans des situations identiques, dès lors que le droit de l'Union ne trouve pas à s'appliquer, faute de point de rattachement de ressortissants d'un Etat non membre avec le champ d'application de ce droit, et que la qualité de citoyen de l'Union n'a pas pour conséquence que le champ d'application de ce droit s'étende à des situations purement internes.

A.3.2. Les parties requérantes persistent à soutenir que les moyens invoqués sont sérieux.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.4.1. Les parties requérantes exposent qu'il est satisfait aux conditions de la suspension, étant donné qu'il est question pour elles d'un préjudice grave difficilement réparable. Les parties requérantes ont 75 et 68 ans et soutiennent qu'elles ne sont plus suffisamment jeunes pour entreprendre de nombreux voyages. L'application immédiate de la disposition attaquée aurait pour conséquence que la vie familiale qu'ils ont construite entre eux et leur fils serait rendue impossible. Cette situation ne pourrait être compensée par de constantes navettes entre la Belgique et le Kosovo; en outre, le fils des parties requérantes ne serait pas non plus en mesure de se rendre constamment au Kosovo.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi leur vie familiale serait compromise. En effet, cette vie familiale n'existerait pas, vu que les parties requérantes ne sont pas venues en visite pendant trois ans.

Par ailleurs, le Conseil des ministres relève que les parties requérantes ont introduit un recours en annulation et une demande de suspension devant le Conseil du contentieux des étrangers. En conséquence, il leur a été remis une annexe 35, c'est-à-dire un document de séjour temporaire, prolongé mensuellement tant que la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers est pendante. En outre, elles ont demandé au Conseil du contentieux des étrangers de poser une question préjudicielle à la Cour, de sorte qu'il peut être présumé qu'il ne statuera pas sur le fond avant qu'intervienne la décision de la Cour dans la présente affaire.

Le Conseil des ministres souligne enfin que l'âge avancé des parties requérantes ne les a pas empêchées de se rendre il y a quelques mois du Kosovo en Belgique. Par ailleurs, aucune donnée financière concrète ne serait fournie qui ferait apparaître que le fils qu'elles rejoignent ne dispose pas des ressources pour se rendre régulièrement au Kosovo.

A.4.3. Les parties requérantes font valoir qu'il ne peut leur être reproché d'user pleinement de leurs voies de recours, et qu'elles risquent réellement d'être éloignées du territoire avant que la Cour rende sa décision quant au fond.

- B -

B.1.1. La demande de suspension porte sur l'article 9 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. Cet article 9 dispose :

« L'article 40^{ter} de la même loi, inséré par la loi du 25 avril 2007 est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 40^{ter}. 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 40^{bis}, § 2, alinéa 1er, 1° à 3°, qui accompagnent ou rejoignent le Belge;

- de membres de la famille mentionnés à l'article 40^{bis}, § 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 40^{bis}, § 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.

En ce qui concerne les personnes visées à l'article 40*bis*, § 2, alinéa 1er, 1°, les conjoints ou partenaires doivent tous deux être âgés de plus de vingt et un ans.

Aux conditions mentionnées à l'article 42*ter* et à l'article 42*quater*, il peut également être mis fin au séjour du membre de la famille d'un Belge lorsque les conditions prévues à l'alinéa 2 ne sont plus remplies. ' ».

Cette loi a été publiée au *Moniteur belge* le 12 septembre 2011 et est entrée en vigueur le 22 septembre 2011. La demande de suspension a donc été introduite dans les délais.

B.1.2. La nouvelle législation en matière de regroupement familial est plus sévère que la législation antérieure pour les parents qui voudraient rejoindre leurs enfants en Belgique. Les citoyens d'Etats non-membres de l'Union européenne (ci-après : ressortissants de pays tiers) qui voudraient rejoindre leur enfant belge ne le peuvent que si cet enfant est encore mineur (article 40*ter*, alinéa 1er, deuxième tiret). Les ressortissants de pays tiers qui voudraient rejoindre en Belgique leur enfant non-Belge qui est ressortissant d'un autre pays membre de l'Union européenne relèvent, en raison de l'applicabilité du droit de l'Union européenne, du régime plus favorable de l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 et peuvent, sous certaines conditions, également rejoindre leur enfant s'il est déjà majeur.

Quant à l'intérêt

B.2. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours en annulation, étant donné qu'elles ne satisferaient pas non plus aux conditions imposées par la législation sur le regroupement familial qui était d'application avant le 22 septembre 2011.

B.3.1 La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.3.2. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en

annulation - et donc la demande de suspension - doit être considéré comme irrecevable, étant donné que l'annulation d'une norme impose au législateur qui l'a adoptée de réexaminer les données qu'il a prises en compte, de sorte que les parties requérantes recouvreraient une chance de voir ce législateur adopter une disposition qui leur serait favorable.

Quant à la demande de suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.5. Les parties requérantes exposent le risque de préjudice grave difficilement réparable comme suit :

« La disposition législative attaquée constitue le fondement juridique et l'unique motivation d'une décision de refus accompagnée d'un ordre de quitter le territoire. Leur renvoi soudain par suite de la nouvelle loi leur causera un préjudice grave. La vie familiale qu'ils ont construite est gravement atteinte et est *de facto* rendue impossible. Cette situation ne peut être compensée par de constantes navettes entre le Kosovo et la Belgique. Le premier requérant a 75 ans. La deuxième requérante a 68 ans. Ils séjournent légalement dans le pays depuis mars 2011. Ils ne sont plus suffisamment jeunes pour entreprendre de nombreux voyages. En outre, il n'est pas certain que s'ils quittent le territoire, ils auront à nouveau accès au territoire belge. Inversement, le fils des requérants ne peut constamment se rendre au Kosovo ».

B.6. En précisant, à l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, que la demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable, le législateur a exigé la démonstration du risque de préjudice et de son importance.

B.7. Les parties requérantes n'indiquent pas en quoi, si elles quittaient ou devaient quitter le territoire belge dans l'attente d'un arrêt au fond sur le recours en annulation, elles ne pourraient séjourner au Kosovo ainsi qu'elles sont présumées l'avoir fait jusqu'en mars 2011. Elles n'établissent pas davantage dans quelle mesure il serait nécessaire qu'elles séjournent avec leur fils, soit en Belgique, soit au Kosovo, dans l'attente de l'arrêt au fond.

Si la Cour décidait dans quelques mois d'annuler la disposition attaquée, l'ancienne loi entrerait à nouveau en vigueur et les parties requérantes pourraient à nouveau entamer la procédure de regroupement familial et, le cas échéant, démontrer que les conditions prévues par cette loi sont remplies. Elles peuvent également entamer cette procédure depuis le Kosovo. Il n'est pas démontré qu'une éventuelle séparation des membres de la famille concernés pour quelques mois tout au plus puisse causer un préjudice grave difficilement réparable. Cette séparation serait d'ailleurs d'autant plus brève que, comme le relève le Conseil des ministres, le recours qu'elles ont introduit devant le Conseil du contentieux des étrangers contre l'ordre de quitter le territoire qui leur a été signifié a un effet suspensif, lequel leur permet de séjourner en Belgique jusqu'à ce que ce Conseil ait statué sur le recours.

B.8. Les parties requérantes n'établissent pas à suffisance, au moyen de faits concrets, la réalité et l'importance du risque de préjudice grave et difficilement réparable qui résulterait de l'application immédiate de la disposition attaquée.

Les parties requérantes ne satisfont pas à la seconde condition prévue à l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Il n'y a pas lieu dès lors d'examiner si les moyens allégués à l'appui de la demande de suspension sont sérieux.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 2 février 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

M. Bossuyt