

## Arrêt

n° 255 291 du 31 mai 2021  
dans l'affaire X / III

En cause : X

**Ayant élu domicile :** chez Me P. ROBERT, avocat,  
Rue Quai Saint Quentin, 3/3,  
1000 BRUXELLES,

**contre :**

**L'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration et, désormais, par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration.**

### LE PRESIDENT F.F. DE LA IIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 2020 par X, de nationalité pakistanaise, tendant à la suspension et l'annulation de la « *décision de refus de visa regroupement familial du 4.11.2020, notifiée le 5.11.2020* ».

Vu le titre Ier *bis*, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 27 avril 2021 convoquant les parties à comparaître le 25 mai 2021.

Entendu, en son rapport, P. HARMEL, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me S. JANSSENS loco Me P. ROBERT, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

### APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

#### 1. Faits pertinents de la cause.

**1.1.** Le 24 septembre 2020, la requérante a introduit auprès de l'ambassade belge à Islamabad, une demande de visa regroupement familial afin de rejoindre son conjoint.

**1.2.** Le 4 novembre 2020, la partie défenderesse a pris une décision refusant le visa sollicité.

Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« *Commentaire:*

*En date du 24/09/2020, une demande de visa de regroupement familial a été introduite sur base de l'article 40ter de la loi du 15/12/1980 concernant l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, au nom de A.R. née le 05/02/1969, ressortissante pakistanaise, en vue de rejoindre en Belgique son époux, à savoir, M.A. né le 01/04/1953 et de nationalité belge.*

*Considérant que l'article 40ter de la loi du 15/12/1980 prévoit que les membres de la famille visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, doivent apporter la preuve que le Belge 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, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et tel qu'indexé selon l'article 15 de ladite loi. Pour l'évaluation des moyens de subsistance, il est tenu compte de leur nature et de leur régularité. 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 ;*

*Considérant que M.A. a produit, comme preuves de ses revenus récents, une attestation du SPF Pensions ainsi que des extraits de compte bancaire ;*

*Considérant qu'il ressort de l'analyse des documents fournis que l'époux de la requérante perçoit une pension de salarié (64,52 euros/mois), une pension d'indépendant (4,84 euros/mois) et qu'il bénéficie en outre de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) d'un montant mensuel de 1168,33 euros (pécule de vacances compris) ;*

*Considérant qu'il ne sera pas tenu compte non plus du montant de la GRAPA dans le cadre de l'évaluation des moyens de subsistance de l'époux de la requérante étant donné que la GRAPA, qui correspond à une aide financière visant à garantir un revenu minimum aux personnes âgées, doit être qualifiée de prestation sociale. Une telle aide, qui relève d'un régime d'assistance complémentaire, correspond dès lors à une aide sociale financière et ne peut, conformément au prescrit de l'article 40ter, § 2, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 être prise en compte dans le calcul des revenus du regroupant belge (cf. Arrêt du Conseil d'Etat 245.187 du 16/07/2019) ;*

*Considérant qu'en combinant le montant de sa pension de salarié et le montant de sa pension d'indépendant, l'époux de la requérante perçoit mensuellement 69,36 euros ;*

*Considérant que le montant des revenus de M.A. est très inférieur à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (1.555,092 €) ;*

*Considérant l'article 42 § 1<sup>er</sup> al 2 de la loi précitée qui stipule qu'en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée 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.*

*Considérant que d'après les documents apportés à l'appui de la présente demande, l'époux de la requérante doit d'acquitter d'un loyer s'élevant à 255 euros ;*

*Considérant que les revenus de l'époux de la requérante ne permettent pas de couvrir le montant de son loyer ;*

*Considérant que M.A. n'a remis aucun document relatif à ses autres dépenses ;  
Considérant qu'en tout état de cause, le revenu actuel dont dispose la personne ouvrant le droit au séjour ne peut être raisonnablement considéré comme étant suffisant pour subvenir aux besoins du ménage composé de deux adultes et couvrir l'ensemble des charges et des frais du ménage d'autant que l'époux de la requérante bénéficie déjà d'une aide financière accordée par les pouvoirs publics car ses revenus ont été jugés trop faibles pour assurer sa propre subsistance ;*

*En conséquence, les revenus de la personne qui ouvre le droit au séjour ne sont pas suffisants au sens de l'article 42 §1 de la loi du 15/12/1980.*

*Considérant par ailleurs que A.R. et M.A. n'ont pas produit l'acte de décès de leur précédent conjoint respectif ;*

*Par conséquent, la demande de visa de regroupement familial est refusée.*

*[...]*

#### *Motivation*

*Le/la requérante ne peut se prévaloir des dispositions prévues à l'art. 40ter de la loi du 15/12/1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifiée par la loi du 08/07/2011. Le ressortissant belge n'a pas démontré qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers tels que prévu à l'article 40ter, alinéa 2.*

*L'office des étrangers attire votre attention sur le fait que les conditions à remplir dans le cadre d'un regroupement familial sont cumulatives. Étant donné qu'au moins une de ces conditions n'est pas remplie, votre demande de visa est rejetée.*

*L'Office des étrangers n'a pas entièrement vérifié si les autres conditions étaient remplies. En cas de nouvelle demande de visa, cette décision n'empêchera donc pas l'Office des étrangers de vérifier si ces autres conditions sont remplies, ou de lancer toute enquête ou analyse jugée nécessaire.*

*L'Office des étrangers vous invite à vérifier votre dossier avant d'introduire une nouvelle demande. Les conditions à remplir et les documents justificatifs à présenter sont renseignés sur le site de l'Office des étrangers ([www.dofi.fgov.be](http://www.dofi.fgov.be)) ».*

## **2. Exposé du moyen d'annulation.**

**2.1.** *La requérante prend un moyen unique de « la violation des articles 40ter et 62 de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'éloignement et l'établissement des étrangers, des articles 2 et 3 de la loi du 29.7.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, qui commande un examen précis et minutieux des éléments avancés, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'article 27 du Code de droit international privé et des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme ».*

Elle relève que la partie défenderesse a indiqué dans l'acte attaqué que son époux perçoit une pension de salarié de 64,52 euros par mois et une pension d'indépendant de 4,84 euros par mois. Il bénéficie également de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) de 1.168,33 euros par mois. A cet égard, elle précise que la partie défenderesse a écarté « la GRAPA qui « doit être qualifiée de prestation sociale » et ne peut être prise en compte dans le calcul des revenus du regroupant belge ».

**2.2.** Dans une première branche, elle indique que « *Avant l'entrée en vigueur de la loi du 4.5.2016, modifiant la loi du 15.12.1980, il a été considéré, tant par la partie adverse, que par votre Conseil, que la Grapa ne pouvait être prise en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers tels que visés par l'article 40ter de la loi du 15.12.1980, car il ne pouvait être exclu qu'elle rentre dans la catégorie « des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires » mentionné dans l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 (voir : CCE arrêt n° 88.540 du 29.9.2012) ».*

A cet égard, elle reproduit l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 et expose que suite à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016, l'article 40ter précité a été modifié et « *la référence aux « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires » a été supprimée* ». Elle ajoute que « *Votre Conseil a déjà souligné que les exceptions mentionnées dans le nouveau libellé de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 doivent être interprétées de façon restrictive (CCE arrêt n° 194.146 du 24.10.2017)* » et reproduit un extrait de cet arrêt afin de soutenir qu'un raisonnement similaire est applicable en l'occurrence étant donné que la GRAPA n'est pas explicitement exclue par l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980. Dès lors, elle fait grief à la partie défenderesse d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation et d'avoir méconnu les articles 40ter et 62, § 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 en excluant la GRAPA de l'analyse des moyens de subsistances.

En outre, elle souligne que sa demande de visa reposait sur un courrier du 14 septembre 2020 qui faisait référence à l'arrêt du Conseil n° 232.987 du 21 février 2020 prononcé en chambres réunies. A cet égard, elle reproduit un extrait de cet arrêt afin de relever que la même conclusion s'impose en l'occurrence et indique que la partie défenderesse « *qui se réfère dans la décision entreprise à un arrêt du Conseil d'Etat n° 245.187 du 16.7.2019, n'a pas pris position à l'égard de l'arrêt prononcé, postérieurement, en chambre réunie par Conseil n° 232.987 du 21.2.2020* ». Dès lors, elle considère que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé dans la mesure où il ne répond pas à la référence de l'arrêt prononcé par le Conseil en chambres réunies et invoqué dans son courrier à l'appui de sa demande de visa.

Par ailleurs, concernant l'article 42 de la loi précitée du 15 décembre 1980, elle reproduit un extrait de l'arrêt susmentionné du Conseil n° 232.987 du 21 février 2020 afin de soutenir que la partie défenderesse ne peut considérer qu'elle n'a pas intérêt au moyen « *au motif que les ressources de son époux sont, en tout état de cause, inférieures au seuil légal* ».

**2.3.** En une deuxième branche, elle rappelle avoir sollicité un visa de regroupement familial afin de rejoindre son époux en Belgique et que celui-ci s'inscrit dans le cadre de l'article 8 de la C.E.D.H. qui protège la vie privée et familiale.

Elle fait valoir qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu garantir le respect de la vie familiale des personnes handicapées et des personnes âgées, qualifiées de personnes vulnérables. Elle invoque que, contrairement à d'autres groupes de la population qui pourraient aspirer à une évolution de leur situation financière, une personne âgée ne pourra plus prétendre à d'autres revenus que ceux perçus via la pension et, le cas échéant, en complément, la GRAPA. !

Elle estime que lui refuser le regroupement familial au motif que la GRAPA n'est pas prise en compte comme moyen de subsistance au sens de l'article 40ter revient à lui opposer une fin de non-recevoir à sa vie familiale, sans limite dans le temps et qu'une telle ingérence n'est pas conforme à l'article 8 de la C.E.D.H. puisqu'aucun examen de proportionnalité ne ressort de l'acte attaqué et que le législateur lui-même a considéré qu'une telle ingérence n'était pas nécessaire puisqu'il s'est dit attentif au sort des personnes âgées et a entendu prévoir une exception en faveur des membres de leur famille.

Elle reproche à la partie défenderesse de ne pas expliquer pourquoi elle s'écarte de la position prise par le législateur dans les travaux préparatoires. Elle considère que la position de la partie défenderesse illustre en outre une discrimination basée sur l'âge, incompatible avec l'article 14 de la Convention.

**2.3.** Dans une troisième branche, elle relève que l'acte attaqué « *semble reposer, in fine, sur un second motif : « considérant, par ailleurs que A.R. et M.A. n'ont pas produit l'acte de décès de leur précédent conjoint respectif ».* A cet égard, elle considère que ce motif « *se comprend mal* » étant donné qu'elle a joint à sa demande son acte de mariage, lequel la renseigne « *au point 5 « situation familiale de la mariée (célibataire, veuve, divorcée) », comme « veuve »* ».

En outre, elle reproduit l'article 27 du code de droit international privé et indique que la partie défenderesse ne conteste pas la validité de l'acte de mariage produit, en telle sorte que c'est « *l'ensemble des mentions reprises dans cet acte qui doit être reconnu, en ce compris l'état civil de la requérante* ».

Par ailleurs, elle souligne que si la partie défenderesse entendait prévenir une bigamie « *le point 21 de l'acte de mariage qui pose la question « au cas où le marié aurait déjà une femme, ...» : « Néant ». Monsieur M. apparaît, par ailleurs, comme « veuf » dans le registre national belge, auquel la partie adverse a accès* ».

Elle ajoute que son mariage ressort également de son passeport étant donné qu'il y est mentionné que « *Husband name : A.M.* » et de son extrait de casier judiciaire, lequel mentionne que « *Mme R.A., épouse de M.A.M.* ».

De surcroît, elle expose que ni la loi précitée du 15 décembre 1980 ni l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'imposent la production des actes de décès des précédents conjoints des candidats au regroupement familial. Ainsi, seul « *le lien de famille, en l'occurrence le mariage, doit être démontré* ».

Dès lors, elle soutient qu'en exigeant la production de l'acte de décès de son précédent époux et de la précédente épouse de son conjoint, la partie défenderesse d'une part, a méconnu les articles 40ter et 62 de la loi précitée du 15 décembre 1980, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, le principe de bonne administration et l'article 27 du code de droit international privé et, d'autre part, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

### **3. Examen du moyen.**

**3.1.1.** En ce qui concerne la première branche, selon l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'applicable en l'espèce, l'étranger qui invoque le droit de s'établir en Belgique en qualité de conjoint ou de descendant du conjoint d'un Belge est soumis à diverses conditions, notamment la condition que le ressortissant belge démontre qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers.

Ledit article 40ter, § 2, alinéa 2, précise en effet que « *Les membres de la famille visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, doivent apporter la preuve que le Belge :*

*1<sup>o</sup> 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, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et tel qu'indexé selon l'article 15 de ladite loi. Pour l'évaluation des moyens de subsistance, il est tenu compte de leur nature et de leur régularité. 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.*

*[...] ».*

Aux termes de l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, « *S'il n'est pas satisfait à la condition relative au caractère suffisant des ressources visée aux articles 40bis, § 4, alinéa 2 et 40ter, § 2, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, 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 ».*

Par ailleurs, l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante mais seulement l'obligation de l'informer des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé(e). Pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, une décision doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur de manière à permettre à la partie requérante de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. Il souligne sur ce point que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

**3.1.2.** En l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur le constat que le regroupant n'a pas apporté la preuve qu'il disposait de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers au sens de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi précitée du 15 décembre 1980. En effet, la partie défenderesse a considéré que, d'une part, que « *en combinant le montant de sa pension de salarié et le montant de sa pension d'indépendant, l'époux de la requérante perçoit mensuellement 69,36 euros ;*

*Considérant que le montant des revenus de M.A. est très inférieur à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (1.555,092 €) » et, d'autre part, que « *l'article 42 § 1<sup>er</sup> al 2 de la loi précitée qui stipule qu'en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée 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.  
Considérant que d'après les documents apportés à l'appui de la présente demande, l'époux de la requérante doit d'acquitter d'un loyer s'élevant à 255 euros ;  
Considérant que les revenus de l'époux de la requérante ne permettent pas de couvrir le montant de son loyer ;  
Considérant que M.A. n'a remis aucun document relatif à ses autres dépenses ;  
Considérant qu'en tout état de cause, le revenu actuel dont dispose la personne ouvrant le droit au séjour ne peut être raisonnablement considéré comme étant suffisant pour subvenir aux besoins du ménage composé de deux adultes et couvrir l'ensemble des charges et des frais du ménage d'autant que l'époux de la requérante bénéficie déjà d'une aide financière accordée par les pouvoirs publics car ses revenus ont été jugés trop faibles pour assurer sa propre subsistance ».*

Cette motivation se vérifie à l'examen du dossier administratif et n'est pas utilement contestée par les parties requérantes.

**3.1.3.** Dans sa première branche, la requérante invoque, en substance, la teneur de l'arrêt n° 232.987 du 21 février 2020, statuant en chambres réunies. Elle estime que l'acte attaqué viole l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980, en ne prenant pas en compte les revenus issus de la GRAPA du regroupant belge et que la partie défenderesse n'a pas tenu compte de son argumentation à ce sujet .

À ce sujet, le Conseil observe que, dans son arrêt n° 249.844 du 16 février 2021, le Conseil d'Etat, statuant en chambres réunies, a cassé l'arrêt n° 232 987 susmentionné.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé que « 6. *Naar luid van artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet, in de versie die gold door de vervanging ervan door de wet van 8 juli 2011 maar voor de vervanging ervan door de wet van 4 mei 2016 (hierna: het oude artikel 40ter, tweede lid genoemd), worden "de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslagen, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen" bij de beoordeling van de bestaansmiddelen. Volgens het bestreden arrest gaat het in de hiervoor geciteerde bepaling om een limitatieve opsomming van uitgesloten aanvullende bijstandsstelsels waarin de IGO niet is opgenomen.*

*"Aanvullende bijstandsstelsels", in de Franse tekst "régimes d'assistance complémentaires", moeten worden onderscheiden van de gewone vervangingsinkomens uit de sociale zekerheid en worden niet door eigen bijdragen maar volledig door de overheid gefinancierd. Dit wordt ondersteund door artikel 2, 1°, e, van de wet van 11 april 1995, waarin wordt gesteld dat het stelsel van sociale bijstand bestaat uit tegemoetkomingen aan gehandicapten, het recht op een bestaansminimum, de gewaarborgde gezinsbijslag en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.*

*Vermits de IGO een minimuminkomen is dat de overheid verstrekt aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en dat wordt uitbetaald wanneer de eigen bestaansmiddelen ontoereikend zijn, behoort zij ontegensprekelijk tot de aanvullende bijstandsstelsels. In dit verband dient ook te worden verwezen naar de ratio legis van het meergenoemde artikel 40ter voor het opleggen van een inkomensvoorwaarde aan de persoon in functie van wie de gezinshereniging wordt gevraagd. Deze voorwaarde heeft tot doel te vermijden dat de vreemdeling die in het kader van gezinshereniging een verblijfsrecht wil krijgen, ten laste valt van de openbare overheden. De IGO valt echter volledig ten laste van de overheid. Indien een verblijfsrecht*

*zou worden verkregen in functie van een persoon die dergelijke tegemoetkoming ontvangt, zou de vreemdeling volledig ten laste van de overheid vallen. De IGO, die in wezen het equivalent van het leefloon voor 65-plussers is, valt dan ook onder de in het oude artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet bedoelde “aanvullende bijstandsstelsels”. Vermits de IGO onder dit laatste begrip valt, wordt aan het voorgaande geen afbreuk gedaan door het feit dat zij niet uitdrukkelijk is opgenomen in de opsomming van het oude artikel 40ter, tweede lid, eerste streepje, 2°, van de vreemdelingenwet.*

*Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de verklaring van één lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarnaar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest verwijst.*

*Er kan dan ook niet worden besloten dat de IGO ingevolge de wet van 7 [lire : 8] juli 2011 moet worden uitgesloten van de in het oude artikel 40ter, tweede lid, eerste streepje, 2°, van de vreemdelingenwet bedoelde aanvullende bijstandsstelsels.*

*7. Ingevolge de vervanging van artikel 40ter van de vreemdelingenwet door de wet van 4 mei 2016, bepaalt artikel 40ter, tweede lid, 1° thans dat er geen rekening wordt gehouden met de middelen verkregen uit het leefloon, de financiële maatschappelijke dienstverlening, de kinderbijslagen en toeslagen, de inschakelingsuitkeringen en de overbruggingsuitkering. Het begrip “aanvullende sociale bijstand” is derhalve niet meer opgenomen in de lijst van bestaansmiddelen die overeenkomstig artikel 40ter van de vreemdelingenwet niet in aanmerking worden genomen in hoofde van de referentiepersoon bij een aanvraag tot gezinshereniging.*

*Zoals reeds aangehaald, is de IGO een vorm van financiële hulp die wordt toegekend aan ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om hen het minimuminkomen te waarborgen. Ook het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de IGO, “in tegenstelling tot het regime van de pensioenen, [...] een residuair stelsel [is], dat een minimuminkomen waarborgt indien de bestaansmiddelen van de betrokkene onvoldoende blijken te zijn” en opgemerkt dat bij de berekening van het bedrag van de IGO rekening wordt gehouden met “alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen”. Het Grondwettelijk Hof heeft in dat arrest verder geoordeeld dat de met artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 ‘tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie*

*voor ouderen’ opgelegde verblijfsvoorwaarde voor het verkrijgen van de IGO een aanzienlijke vermindering vormde van het niveau van “bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening”. In hetzelfde arrest heeft het Grondwettelijk Hof nog uitdrukkelijk gewezen op “het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd” (GwH 23 januari 2019, nr. 2019/006, overwegingen B.2.2, B.8 en B.9.6).*

*De IGO is dus te kwalificeren als een vorm van maatschappelijke dienstverlening. Dergelijke dienstverlening, die, zoals supra vastgesteld, een systeem van aanvullende bijstand vormt, geldt als een vorm van financiële maatschappelijke dienstverlening. Het aldus verworven inkomen vermag daarom niet in rekening worden gebracht als een bestaansmiddel en dit op grond van artikel 40ter, § 2, tweede lid, van de vreemdelingenwet.*

*De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft derhalve met het bestreden arrest artikel 40ter, § 2, tweede lid, van de vreemdelingenwet geschonden door te oordelen dat de IGO niet mag worden uitgesloten als in aanmerking te nemen bestaansmiddel »*

(traduction libre : « En vertu de l'article 40ter, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, dans la version qui s'appliquait lors de son remplacement par 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 (ci-après : la loi du 8 juillet 2011), mais avant son remplacement par la 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 (ci-après : la loi du 4 mai 2016) (ci-après : l'ancien article 40ter, alinéa 2), les moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière et les allocations familiales ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation des moyens de subsistance. Selon l'arrêt attaqué, la disposition en question est une liste exhaustive des régimes d'assistance complémentaires exclus, dans laquelle la GRAPA n'est pas comprise. Les « régimes d'assistance complémentaires » sont à distinguer des revenus de remplacement ordinaires de la sécurité sociale et ne sont pas financés par des contributions propres mais entièrement par l'État. Ceci est corroboré par l'article 2, 1°, e, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, qui stipule que le régime d'aide sociale est composé des allocations aux handicapés, du droit à un minimum de moyens d'existence, des prestations familiales garanties et du revenu garanti aux personnes âgées. La GRAPA étant un revenu minimum assuré par l'État aux personnes ayant atteint l'âge de la retraite de 65 ans et versé lorsque leurs ressources propres sont insuffisantes, elle fait indéniablement partie des régimes d'assistance complémentaires. A cet égard, il convient également de se référer à la ratio legis de l'article 40ter précité en ce qui concerne la condition de revenus imposée à la personne par rapport à laquelle le regroupement familial est demandé. Cette condition vise à éviter que l'étranger qui veut obtenir un droit de séjour par le biais du regroupement familial, ne devienne une charge pour les autorités publiques. Cependant, la GRAPA est entièrement à la charge des pouvoirs publics. Si un droit de séjour devait être obtenu sur la base d'une personne bénéficiant d'une telle assistance, l'étranger serait entièrement dépendant des autorités publiques. La GRAPA, qui est en substance l'équivalent du revenu minimum de subsistance pour les personnes âgées de plus de 65 ans, relève donc des « régime d'assistance complémentaires » visés à l'ancien article 40ter, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Étant donné que la GRAPA relève de cette dernière notion, le fait qu'elle ne figure pas explicitement dans l'énumération de l'ancien article 40ter, alinéa 2, premier tiret, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 n'a aucune incidence sur ce qui précède. Ce qui précède n'est pas affecté par la déclaration d'un membre de la Chambre des représentants, mentionnée par le Conseil dans l'arrêt attaqué. Par conséquent, il ne peut être conclu qu'en application de la loi du 8 juillet 2011, la GRAPA doit être exclue des régimes d'assistance complémentaires visés à l'ancien article 40ter, alinéa 2, premier alinéa, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

7. Suite au remplacement de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2016, l'article 40ter, § 2, deuxième alinéa, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit désormais que les 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 ne sont pas pris en compte. La notion des « régimes d'assistance complémentaires » ne figure donc plus dans la liste des ressources qui ne sont pas prises en compte pour la personne de référence lors de la demande de regroupement familial conformément à l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980. Comme déjà mentionné, la GRAPA est une forme d'aide financière accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de moyens d'existence suffisants pour leur garantir le revenu minimum. La Cour constitutionnelle a également jugé que la GRAPA, « à la différence de celui des pensions, constitue un régime résiduel qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes » et a relevé que,

*pour le calcul du montant de la GRAPA, il est tenu compte de « toutes les ressources et pensions, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sauf les exceptions prévues par le Roi ». Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a également jugé que la condition de résidence imposée par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées constitue « un recul significatif du niveau de protection en matière d'aide sociale ». Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a également relevé expressément le « caractère non contributif du régime de la GRAPA, financé exclusivement par l'impôt » (Cour const., 23 janvier 2019, n° 2019/006, B.2.2, B.8 et B.9.6). La GRAPA peut donc être considérée comme une forme d'aide sociale. Cette aide, qui, comme il a été établi ci-dessus, constitue une assistance complémentaire, est une forme d'aide sociale financière. Les revenus ainsi acquis ne peuvent donc pas être pris en compte comme moyen de subsistance sur la base de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Le Conseil a donc, par l'arrêt attaqué, violé l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 en jugeant que la GRAPA ne peut être exclue des moyens de subsistance à prendre en compte »).*

L'argumentation des parties requérantes, développée dans la première branche du moyen unique qui vise uniquement à contester l'absence de prise en compte des revenus issus de la GRAPA du regroupant belge, et qui repose intégralement sur une jurisprudence antérieure du Conseil, cassée par le Conseil d'Etat, ne permet pas de s'écarter du raisonnement suivi par le Conseil d'Etat, qui valide l'interprétation de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 par la partie défenderesse.

**3.1.4.** En termes de plaidoirie, la requérante fait valoir qu'en l'espèce, la nouvelle jurisprudence des chambres réunies du Conseil d'Etat ne devrait pas être suivie car il importerait notamment de prendre en considération qu'en l'occurrence, les revenus de la GRAPA sont complémentaires, le regroupant ayant promérité une pension de salarié et une pension d'indépendant. A cet égard, il ne peut qu'être constaté que l'arrêt n° 249.844 du 16 février 2021, rendu en chambres réunies et ayant cassé l'arrêt n° 232.987 susmentionné ne procède pas à ce type de distinction mais considère plus largement que les revenus issus du régime de la GRAPA ne doivent pas être pris en compte. De même, cette conclusion ne saurait être remise en cause du seul fait qu'initialement, il avait été relevé qu'il existait une volonté du Législateur de protéger les personnes âgées.

**3.1.5.** L'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 porte que « *S'il n'est pas satisfait à la condition relative au caractère suffisant des ressources visée aux articles 40bis, § 4, alinéa 2 et 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, 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* ».

En l'espèce, comme indiqué *supra*, c'est à juste titre que la partie défenderesse n'a pas pris en considération les revenus perçus au titre de la GRAPA par l'époux de la requérante – lesquelles s'élèvent en moyenne à un montant mensuel de 1.168,33 euros – , dans l'évaluation du caractère stable, régulier et suffisant des moyens de subsistance du regroupant, au sens de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi précitée du 15 décembre

1980, en sorte que les moyens de subsistance de l'époux de la requérante, à prendre en considération, s'élevaient à 69,36 euros comme indiqué dans la motivation de l'acte attaqué.

Ce montant de 69,36 euros, apparaît plus que largement insuffisant au regard du montant de référence, indiqué par la partie défenderesse dans la motivation de cet acte, à savoir 1.555,092 euros. Dès lors, le Conseil estime, à l'instar de la requérante, que le motif selon lequel « *en combinant le montant de sa pension de salarié et le montant de sa pension d'indépendant, l'époux de la requérante perçoit mensuellement 69,36 euros ;*

*Considérant que le montant des revenus de M.A. est très inférieur à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (1.555,092 €) ;*

*Considérant l'article 42 § 1<sup>er</sup> al 2 de la loi précitée qui stipule qu'en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée 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.*

*Considérant que d'après les documents apportés à l'appui de la présente demande, l'époux de la requérante doit d'acquitter d'un loyer s'élevant à 255 euros ;*

*Considérant que les revenus de l'époux de la requérante ne permettent pas de couvrir le montant de son loyer ;*

*Considérant que M.A. n'a remis aucun document relatif à ses autres dépenses ;*

*Considérant qu'en tout état de cause, le revenu actuel dont dispose la personne ouvrant le droit au séjour ne peut être raisonnablement considéré comme étant suffisant pour subvenir aux besoins du ménage composé de deux adultes et couvrir l'ensemble des charges et des frais du ménage d'autant que l'époux de la requérante bénéficie déjà d'une aide financière accordée par les pouvoirs publics car ses revenus ont été jugés trop faibles pour assurer sa propre subsistance ;*

*En conséquence, les revenus de la personne qui ouvre le droit au séjour ne sont pas suffisants au sens de l'article 42 §1 de la loi du 15/12/1980 », doit être tenu pour adéquat.*

En effet, dès lors que le montant retenu par la partie défenderesse au titre des moyens de subsistance de l'époux de la requérante, a été valablement estimé à 69,36 euros, puisque ne prenant pas en considération les revenus perçus par celui-ci au titre de la GRAPA, la partie défenderesse a pu valablement considérer que ces revenus étaient insuffisants, ne serait-ce qu'à l'égard du seul montant communiqué, à savoir le loyer de 255 euros.

Au vu du caractère manifestement insuffisant des revenus, il n'était pas requis pour la partie défenderesse de s'enquérir plus avant des moyens de subsistance nécessaire pour permettre au ménage de subvenir à ses besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics et de se faire communiquer par l'étranger ou toute autorité belge tous les documents et renseignements utiles à la détermination des besoins propres du ménage.

**3.2.1.** En ce qui concerne la deuxième branche portant sur la violation de l'article 8 de la Convention européenne précitée, le Conseil rappelle que lorsqu'un risque de violation du droit au respect de la vie privée et/ou familiale est invoqué, il examine d'abord s'il existe une vie privée et/ou familiale au sens de la CEDH, avant d'examiner s'il y est porté atteinte par l'acte attaqué.

Quant à l'appréciation de l'existence ou non d'une vie privée et/ou familiale, le Conseil doit se placer au moment où l'acte attaqué a été pris (cf. Cour EDH 13 février 2001, Ezzoudhi/France, § 25 ; Cour EDH 31 octobre 2002, Yildiz/Autriche, § 34 ; Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 21).

L'article 8 de la CEDH ne définit pas la notion de 'vie familiale' ni la notion de 'vie privée'. Les deux notions sont des notions autonomes, qui doivent être interprétées indépendamment du droit national. En ce qui concerne l'existence d'une vie familiale, il convient tout d'abord de vérifier s'il est question d'une famille. Ensuite, il doit apparaître, dans les faits, que le lien personnel entre les membres de cette famille est suffisamment étroit (cf. Cour EDH 12 juillet 2001, K. et T./ Finlande, § 150). L'existence d'une vie familiale ou d'une vie privée, ou des deux, s'apprécie en fait.

Ensuite, le Conseil doit examiner s'il y a ingérence dans la vie familiale et/ou privée. A cet égard, il convient de vérifier si l'étranger a demandé l'admission pour la première fois ou s'il s'agit d'une décision mettant fin à un séjour acquis.

S'il s'agit d'une première admission, ce qui est le cas en l'espèce, la Cour EDH considère qu'il n'y a pas d'ingérence et il n'est pas procédé à un examen sur la base du deuxième paragraphe de l'article 8 de la CEDH. Dans ce cas, la Cour EDH considère néanmoins qu'il convient d'examiner si l'Etat est tenu à une obligation positive pour permettre de maintenir et de développer la vie privée et/ou familiale (Cour EDH 28 novembre 1996, Ahmut/Pays-Bas, § 63; Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 38). Cela s'effectue par une mise en balance des intérêts en présence. S'il ressort de cette mise en balance des intérêts que l'Etat est tenu par une telle obligation positive, il y a violation de l'article 8 de la CEDH (cf. Cour EDH 17 octobre 1986, Rees/Royaume-Uni, § 37).

En matière d'immigration, la Cour EDH a, dans l'hypothèse susmentionnée, rappelé, à diverses occasions, que la CEDH ne garantissait, comme tel, aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un Etat dont il n'est pas ressortissant (Cour EDH 15 juillet 2003, Mokrani/France, § 23 ; Cour EDH 26 mars 1992, Beldjoudi/France, § 74 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43). L'article 8 de la CEDH ne peut davantage s'interpréter comme comportant, pour un Etat, l'obligation générale de respecter le choix, par des étrangers, de leur pays de résidence commune et de permettre le regroupement familial sur le territoire de ce pays (Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 39).

En vertu d'un principe de droit international bien établi, il incombe en effet à l'Etat d'assurer l'ordre public, en particulier dans l'exercice de son droit de contrôler l'entrée et le séjour des non nationaux (Cour EDH 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga/Belgique, §, 81 ; Cour EDH 18 février 1991, Moustaquim/Belgique, § 43 ; Cour EDH 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali/Royaume-Uni, § 67). L'Etat est dès lors habilité à fixer des conditions à cet effet.

Compte tenu du fait que les exigences de l'article 8 de la CEDH, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique (Cour EDH 5 février 2002, Conka / Belgique, § 83), d'une part, et du fait que cet article prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 (C.E, 22 décembre 2010, n° 210.029), d'autre part, il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux

que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devrait avoir connaissance.

Lorsque le requérant allègue une violation de l'article 8 de la CEDH, il lui appartient en premier lieu d'établir, de manière suffisamment précise compte tenu des circonstances de la cause, l'existence de la vie privée et familiale qu'elle invoque, ainsi que la manière dont la décision attaquée y a porté atteinte.

Il ressort en outre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que si le lien familial entre des partenaires, ainsi qu'entre parents et enfants mineurs est supposé, il n'en est pas de même dans la relation entre parents et enfants majeurs. Dans l'arrêt *Mokrani c. France* (15 juillet 2003), la Cour européenne des Droits de l'homme considère que les relations entre parents et enfants majeurs « ne bénéficieront pas nécessairement de la protection de l'article 8 de la Convention sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens affectifs normaux ».

Dans l'appréciation de savoir s'il existe une vie familiale ou non, il y a lieu de prendre en considération toutes les indications que le requérant apporte à cet égard, comme par exemple la cohabitation, la dépendance financière de l'enfant majeur vis-à-vis de son parent, la dépendance du parent vis-à-vis de l'enfant majeur ou les liens réels entre le parent et l'enfant.

**3.2.2.** En l'espèce, l'existence d'une vie familiale entre la requérante et son époux n'est nullement établie. En effet, ces derniers sont actuellement séparés dans la mesure où ils vivent dans des pays différents. Or, ils n'ont nullement démontré avoir continué à entretenir une vie familiale malgré leur éloignement.

Par ailleurs, l'acte attaqué n'est pas une décision mettant fin au séjour de la requérante. Il ne peut donc être question d'une ingérence si bien qu'il y a uniquement lieu de vérifier si la partie défenderesse avait une obligation positive de permettre une vie familiale en Belgique. Or, la requérante n'a pas avancé d'obstacle à l'exercice de son droit à la vie familiale ailleurs que sur le territoire.

**3.3.** En ce qui concerne la troisième branche, s'il est vrai que l'acte attaqué s'appuie sur un second motif qui précise que « *par ailleurs que A.R. et M.A. n'ont pas produit l'acte de décès de leur précédent conjoint respectif* », ce motif est clairement surabondant en telle sorte que son éventuelle illégalité ne peut, compte tenu de la pluralité des motifs, pas entraîner l'annulation de l'acte attaqué qui reste valablement motivé par son premier motif, lequel n'a pas été valablement contesté, ainsi qu'il a été constaté *supra*. En effet, selon la théorie de la pluralité des motifs, le Conseil ne doit pas annuler une décision fondée sur deux ou plusieurs motifs dont l'un ou certains seulement sont illégaux lorsqu'il apparaît que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le ou les motifs légaux.

#### **4. Débats succincts.**

**4.1.** Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

**4.2.** Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

