



Arrêt

**n° 276 843 du 1^{er} septembre 2022
dans l'affaire X / III**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître I. de VIRON
Rue des Coteaux 41
1210 BRUXELLES**

Contre :

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 septembre 2021, par Madame X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à l'annulation de « *La décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire (annexe 20), prise le 3 août 2021* ».

Vu le titre I^{er} 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, ci-après la Loi.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 24 mai 2022 convoquant les parties à l'audience du 14 juin 2022.

Entendue, en son rapport, Mme M.-L. YA MUTWALE, juge au contentieux des étrangers.

Entendus, en leurs observations, Me I. de VIRON, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. ELJASZUK *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 3 novembre 2016, la requérante a introduit une demande de carte de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, en tant que partenaire de Belge.

1.2. Le 25 avril 2017, la partie défenderesse a pris à son égard une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire. Cette décision a été annulée par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après ; le Conseil) dans un arrêt n°191 564 du 5 septembre 2017.

1.3. Le 23 octobre 2017, la partie défenderesse a adressé au Bourgmestre de la commune d'Anderlecht un courrier rédigé comme suit : « *Pourriez-vous convoquer l'intéressée afin qu'elle produise les documents suivants : la preuve actualisée des moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers de Monsieur [N.N.O.] au sens de l'article 40 ter de la loi du 15/12/1980 - dans le cadre d'une demande de regroupement familial avec un Belge nécessitant la production de moyens de subsistance, si les moyens des subsistance ne sont pas équivalents aux 120% du revenu d'intégration sociale d'une personne avec famille à charge, la preuve des moyens de subsistance du Belge doit être accompagnée de documents relatifs aux dépenses mensuelles du Belge et des membres de sa famille (coûts fixes et variables).* »

1.4. Le 26 janvier 2018, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire. Par son arrêt n° 249 753 du 24 avril 2021, le Conseil a annulé la décision.

1.5. Le 3 août 2021, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire. Cette décision constitue l'acte attaqué et est motivée de la manière suivante :

« En exécution de l'article 52, § 4, alinéa 5 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la demande de carte de séjour de membre de la famille d'un l'Union introduite en date du 03.11.2016, par :

Nom : B. M.

Prénom(s) : G.

[...]

est refusée au motif que :

□ l'intéressé(e) n'a pas prouvé dans le délai requis qu'il ou elle se trouve dans les conditions pour bénéficier du droit de séjour de plus de trois mois en qualité de membre de la famille d'un citoyen l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union ;

Le 03.11.2016, la personne concernée a introduit une demande de regroupement familial en qualité de partenaire de N. N. O. (NN [...]) de nationalité belge, sur base de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. A l'appui de sa demande, bien qu'elle ait produit la preuve de son identité et de l'existence d'un partenariat avec la personne qui lui ouvre le droit au regroupement familial, la condition de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers exigée par l'article 40ter de la loi du 15/12/1980, n'a pas été valablement étayée.

En effet, suite au courrier de l'Office des étrangers datée du 01/07/2021 demandant à la personne concernée de produire des documents complémentaires relatifs aux revenus actualisés de la personne lui ouvrant le droit au séjour ainsi que les dépenses du ménage, madame B. M. a produit des fiches de paie à son nom pour la période d'avril à juin 2021. Or, les revenus du demandeur ne sont pas pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance au sens de l'article 40ter de la Loi du 15/12/1980 En effet, seuls

les revenus de la personne qui lui ouvre le droit au séjour sont pris en considération. Cette disposition est confirmée par l'arrêt du Conseil d'Etat CE n° 240.164 du 12/12/2017, selon lequel l'article 40ter alinéa 2 de la loi du 15/12/1980 prévoit bien que le regroupant belge doit disposer, à titre personnel, des moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers.

En outre, il ressort du dossier administratif que la personne qui lui ouvre le droit au séjour bénéficie de la Garantie de revenu aux personnes âgées (attestation du 08/02/2018). Or, l'arrêt du Conseil d'Etat n°249459 daté du 12/01/2021 rappelle que la GRAPA est une prestation à caractère non contributif financée exclusivement par l'argent des contribuables. Elle constitue une aide financière accordée par les pouvoirs publics aux personnes âgées d'au moins 65 ans quand leurs moyens de subsistance personnels sont insuffisants. Une telle aide, qui relève d'un régime d'assistance complémentaire, correspond dès lors à une aide financière et ne peut, conformément au prescrit de l'article 40ter, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 être prise en compte dans le calcul des revenus du regroupant belge. ». Dès lors, les revenus de la personne qui ouvre le droit au séjour ne peuvent être pris en considération.

En conséquence, une appréciation in concreto ne doit pas être réalisée, vu l'absence de preuve de revenu au sens légal du terme.

Au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne sont pas remplies, la demande est donc refusée. ».

2. Mémoire de synthèse

Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, de la Loi, le Conseil « statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens ».

3. Exposé des moyens d'annulation

3.1. La partie requérante prend un premier moyen « de la violation de :

- [...] des articles 40 ter § 2 et 62 §2 de la loi du 15.12.1980.
- du caractère déclaratif de la demande de séjour et du caractère effectif du recours,
- de la violation des articles 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- du principe de bonne administration, de légitime confiance, de proportionnalité ».

3.2.1. Elle considère que la partie défenderesse ne pouvait affirmer que le revenu tiré de la GRAPA (Garantie de revenus aux personnes âgées) allouée au regroupant ne pouvait être pris en considération dans le calcul des revenus de celui-ci. Elle soutient que l'article 40ter de la Loi est une disposition avec un effet déclaratif et soutient que la partie défenderesse, en prenant sa décision devait tenir compte de la situation au moment de l'introduction de la demande soit le 3 novembre 2016 et non au moment où elle prend la décision. Elle note que cela se confirme par le fait que l'article 40ter est rédigé au présent et estime que cela se confirme par les articles 42bis et ter de la Loi qui prévoit que la partie défenderesse peut mettre fin au séjour si les revenus deviennent insuffisants. Elle conclut en la violation de l'effet déclaratif de l'article 40ter et en la violation de l'obligation de motivation en ce que la partie défenderesse ne tient pas compte de la GRAPA du regroupant.

3.2.2. Elle note que la partie défenderesse « soutient que le caractère déclaratif du droit est remis en question par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 27/05/2021 n°77/2021 ». Elle soutient que cet arrêt ne peut être transposé au cas présent dans la mesure où « la Cour a

été interpellée sur la constitutionnalité de l'article 7 bis du code de nationalité en ce qu'il limite le champ d'application de la loi uniquement à l'article 40 bis de la loi ».

Elle estime que « Dans ce contexte de l'acquisition de la nationalité belge, droit éminemment politique qui relève de la souveraineté de l'état Belge, le législateur a pu raisonnablement appliquer un traitement différent entre les citoyens UE et le Belge sédentaire pour le point de départ du séjour ». Elle reproduit plusieurs extraits de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité.

Elle affirme que « si le législateur dans un contexte bien déterminé d'acquisition de nationalité belge a décidé d'opérer une différence de traitement entre les Belges et UE, tel n'est pas le cas. Dans la demande de séjour visé à l'article 40 ter de la loi, le législateur a clairement voulu aligner l'obtention du droit de séjour des membres de la famille de belges à celui des citoyens de l'UNION comme le précise l'article 40 ter §2 de la loi du 15.12.1980 qui prévoit que les belges «sédentaires» «sont soumis aux dispositions du présent chapitre». Cette disposition rejoint l'analyse faite par la Cour Constitutionnelle en son point B.4.3. « de déterminer les modalités de cet effet déclaratif. » Concernant les demandes de séjour l'article 40 ter §2 de la loi, le législateur n'a pas voulu faire une différence de traitement entre la nature déclarative du droit selon que le regroupant est citoyen UE ou belge sédentaire. Dans ces conditions la décision de la partie adverse de prendre en compte les revenus du regroupant en 2018 et non ceux de la date de la demande de séjour formée en 2016, viole le caractère déclaratif du droit tel qu'il s'applique aux citoyens de l'Union et aux Belges en exécution des articles 40 40 bis et 40 ter de la loi du 15.12.1980. [...] La cour a ainsi constaté que le traitement différent entre Belges et citoyens de l'UE sur la nature du droit peut constituer une discrimination si le retard pris dans l'examen de la demande n'est pas lié à la négligence du demandeur. Il y a donc lieu de constater que le droit au séjour (40 ter de la loi) est déclaratif et qu'après un arrêt d'annulation, il incombe à la partie adverse, sous peine de violer ce droit, d'examiner les conditions de revenus du regroupant au moment de l'introduction de la demande initiale et non au moment où elle adopte une nouvelle décision ; En agissant différemment, la partie adverse viole les articles 40 40bis et ter de la loi du 15 décembre 1980, porte atteinte au principe de proportionnalité et de légitime confiance, en exigeant de la requérante qu'elle prouve le caractère stable des revenus du regroupant durant plus de deux ans, au lieu des 6 mois prévus par la loi ».

Elle ajoute que « Cette application incorrecte de l'article 40 ter viole le droit fondamental de vivre en famille au sens de l'article 8 de la CEDH. Elle restreint de manière significative de droit de vivre en famille sans que cette restriction soit légalement autorisée ; La partie adverse qui a tardé à instruire la demande de séjour de la requérante, prive enfin la requérante d'un recours effectif, en estimant que la condition de revenus telle qu'elle est reconnue par l'article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980, doit perdurer tout au long de la procédure, soit en l'espèce 5 ans, alors que si la partie adverse avait statué immédiatement, en faveur de la demande de séjour, seule la période de 6 mois pouvait être prise en compte pour apprécier la condition de revenus imposée par l'article 40 ter §2 de la loi du 15.12.1980 ; L'acte administratif viole le caractère effectif du recours prévu à l'article 13 de la CEDH reconnu à toute personne bénéficiaire du droit de vivre en famille au sens de l'article 8 de la CEDH. Contrairement à ce que la partie adverse soutient, l'effectivité d'un recours, est la possibilité pour la requérante de faire valoir de manière effective son droit de vivre en famille que ce soit devant l'administration ou devant les juridictions administratives, à fortiori, quand un arrêt d'annulation a été adopté par votre Conseil ».

3.3.1. Elle prend un second moyen de « la violation :

- des articles 40ter, 42 et 62 §2 de la loi du 15.12.1980,

- des articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- des articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne,
- des articles 8 et 14 de la CEDH, de l'article 1 du protocole additionnel n°1 de la CEDH des articles 10, 11, 22, 23 et 191 de la Constitution ».

3.3.2. Elle soutient qu'en ne tenant pas compte de la GRAPA comme moyen de subsistance stable, suffisant et régulier, la partie défenderesse « engendre ainsi une discrimination non justifiée entre un Belge sédentaire et un citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite qui s'installe dans un autre État membre de l'Union accompagné de sa famille ».

Elle note que la partie défenderesse indique, dans sa note d'observations, que

- « - le droit européen et notamment la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne s'applique pas aux situations de membres de la famille d'un Belge (sédentaire)
- la Cour Constitutionnelle, en son arrêt 121/2013, a considéré dans certains cas, qu'un régime différent entre les belges sédentaires et les citoyens de l'Union puisse exister sans que ce soit nécessairement anticonstitutionnel ;
- de toute façon, le droit européen ne prévoit pas de régime différent pour les personnes âgées qui disposent d'un séjour permanent, puisqu'elles restent soumises aux conditions de revenus
- enfin les violations invoquées par la requérante au regard du traité sur le fonctionnement de l'Union n'est pas justifié seule la requérante intervenant en cette cause ».

3.3.3. Elle soutient que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà décidé, à plusieurs reprises que le droit européen peut s'appliquer à des situations purement internes. Elle reproduit un extrait de l'arrêt C34/09 du 8 mars 2011 dans l'affaire Zambrano contre Belgique et soutient qu'« En l'espèce le refus de séjour de la requérante, en raison de la situation financière de son compagnon, prive ce dernier de pouvoir vivre en famille tant en Belgique qu'au sein de l'UE, car étant privé de revenus de la Grapa, celle-ci n'étant allouée qu'aux personnes résidant en Belgique, il ne pourrait s'établir dignement dans un autre état membre ». Elle ajoute que « Le fait que le regroupant ne soit pas à la cause, [n'] exonère pas de vérifier la conformité de l'acte attaqué au regard du droit européen, les droits visés aux articles 20 et 21 du TFUE sont d'ordre public, et il incombe à la partie adverse de s'assurer que sa décision n'y porte pas atteinte, même si le regroupant belge n'est pas à la cause ; (voir notamment les arrêts ZAMBRANO / ONEM et KA / Belgique précités) ».

Elle invoque les articles 16 et 17 de la Directive 2004/38/CE et soutient que « La personne âgée ressortissante de l'Union européenne bénéficie dans ce cas d'un séjour permanent dès qu'elle a atteint l'âge de 60 ans, et ce sans plus qu'aucune condition de revenus ne conditionne son droit au séjour. Elle peut également faire venir sa famille sans devoir justifier d'un niveau de revenus minimum pour elle-même ni pour les membres de sa famille ».

Elle précise que « Si la Cour Constitutionnelle a rappelé dans ses arrêts 121/2013 et 149/2019 qu'il était raisonnablement justifié d'appliquer un régime différencié aux citoyens de l'Union européenne par rapport aux Belges, notamment en raison du fait que les citoyens de l'Union européenne devaient eux-mêmes justifier de revenus suffisants au sens de l'article 7 de la Directive 2004/38/CE, la Cour ne s'est cependant pas prononcée dans l'arrêt précité, sur la situation des personnes ayant atteint l'âge de la retraite et qui bénéficient d'un séjour permanent au sens de l'article 17 de la Directive 2004/38/CE, ni de la

discrimination pouvant exister entre les citoyens UE bénéficiaires de l'article 17 de la Directive 2004/38/CE et les belges sédentaires de plus de 60 ans. Cela n'est pas précisément contredit par la partie adverse.

De même, si le Conseil d'Etat en son arrêt du 249.844 du 16/2021 a refusé de prendre en compte le revenu GRAPA comme un revenu stable, suite à une des deux affaires du même type qui avait été traitée par votre conseil en chambres réunies, le deuxième recours en cassation contre votre arrêt est toujours pendante au Conseil d'Etat (affaire G/A 230.774). L'auditeur du Conseil d'Etat doit déposer son rapport. Dans le cadre de cette procédure en cassation. Le Conseil d'Etat est également saisi de questions préjudicielles, comme le sait d'ailleurs pertinemment la partie adverse partie au litige.

La requérante et son compagnon estiment que dans le cas d'espèce, il n'y a pas de justification raisonnable pour imposer des règles de droit plus strictes à l'égard des Belges qui ont par ailleurs la qualité de citoyen européen. (Voir les considérants B 50.1, B 50.2, B 52.3. de l'arrêt 121/13 du 26 septembre 2013).

On peut ainsi aisément considérer qu'il existerait une différence de traitement injustifiée entre d'une part, le citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite et qui bénéficie d'un séjour permanent au sens de la Directive 2004/38 et qui peut faire venir sa famille sans devoir justifier d'un niveau de revenus minimum pour lui-même et les membres de sa famille, et d'autre part, le Belge ayant atteint l'âge de la retraite qui n'a pas circulé préalablement au sein de l'Union européenne, sachant que ce dernier doit justifier de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants au sens de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 en ce que les revenus de la GRAPA sont exclus des revenus à prendre en considération.

Dans la mesure où le regroupant, âgé de + de 65 ans et touche la GRAPA, ses revenus sont par essence prévus pour les personnes âgées et retraitées.

Dans cet ordre d'idée, la requérante doit pouvoir bénéficier d'un droit de séjour sans que son compagnon, en tant que Belge, mais également en tant que citoyen européen, ne justifie ses revenus.

Refuser de tenir compte de la GRAPA comme moyen de subsistance stable suffisant et régulier au sens de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 engendre une discrimination non justifiée entre un Belge sédentaire et un citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite qui s'installe dans un autre Etat membre de l'Union accompagné de sa famille ».

Elle souhaite poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « Existe-t-il - en exécution des articles 10, 11, 22, 23 et 191 de la Constitution lus de manière isolée ou combinés avec les articles 8 et 14 de la CEDH, les articles 20 et 21 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE et les articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte des droits fondamentaux - une différence de traitement injustifiée entre le citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite et qui bénéficie d'un séjour permanent au sens de la Directive 2004/38 et le Belge ayant atteint l'âge de la retraite n'ayant pas circulé préalablement au sein de l'Union européenne, sachant que ce dernier doit justifier de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants au sens de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 en ce que les revenus de la GRAPA sont exclus des revenus à prendre en considération, alors que le citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite bénéficiant d'un séjour permanent peut faire venir sa famille sans devoir justifier d'un niveau de revenus minimum pour lui-même et les membres de sa famille ? »

3.3.4. Elle ajoute que la décision attaquée va contraindre le regroupant à quitter le territoire de l'Union européenne s'il souhaite pouvoir exercer son droit à une vie familiale. Elle précise qu'il n'est plus apte au travail et qu'il ne pourra donc pas subvenir à ses besoins par le travail. Elle conclut en la violation des articles 20 et 21 du Traitement du fonctionnement de

l'Union européenne et des articles 1, 7, 20, 21, 25 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après ; la Charte). Elle invoque également l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après ; la Charte).

3.3.5. Elle ajoute finalement que le regroupant va perdre son droit à la GRAPA s'il quitte le territoire belge. Elle estime que le législateur et l'exécutif belge ne peuvent empêcher une personne âgée citoyenne de l'Union européenne de vivre avec sa famille au motif qu'elle perçoit la GRAPA. Elle demande par conséquent de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle : *« L'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, en ce qu'il refuse de prendre en considération les revenus de la personne âgée belge, provenant de la pension de retraite et d'un revenu garanti aux personnes âgées viole-t-il les articles 20 et 21 du TFUE lus de manière combinée avec les articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte et les articles 8 et 14 de la CEDH, sachant que le citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite, qui bénéficie d'un séjour permanent en exécution de l'article 17 de la Directive 2004/38 peut être rejoint par les membres de sa famille sans qu'il lui soit imposé de bénéficier de ressources suffisantes ? »*

« L'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, en ce qu'il refuse de prendre en considération les revenus de la personne âgée belge, provenant de la pension de retraite et d'un revenu garanti aux personnes âgées viole-t-il les articles 20 et 21 du TFUE lus de manière combinée avec les articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte et les articles 8 et 14 de la CEDH en ce qu'il impose au ressortissant belge de quitter la Belgique et donc de renoncer au revenu garanti aux personnes âgées, afin de pouvoir vivre auprès des membres de sa famille ? »

4. Examen des moyens d'annulation

4.1.1. A titre liminaire, le Conseil rappelle que l'exposé d'un « moyen de droit » requiert non seulement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué.

En l'espèce, la partie requérante ne précise pas en quoi l'acte attaqué serait constitutif d'une violation de l'article 42 de la Loi.

Partant le second moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition.

4.1.2. En outre, la partie requérante n'expose pas en quoi l'acte attaqué serait constitutif d'une violation du principe général de bonne administration qu'elle invoque, du reste sans l'identifier plus précisément, et ce alors même qu'il résulte de l'enseignement de l'arrêt n°245.280, prononcé le 5 août 2019 par le Conseil d'Etat auquel le Conseil se rallie, que *« [...] le principe général de bonne administration n'a pas de contenu précis et ne peut donc, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif [...] »*. Le moyen est dès lors irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ce principe.

4.1.3. S'agissant des articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte, le Conseil rappelle que l'article 51 de la Charte, qui circonscrit son champ d'application prévoit que : *« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences*

respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. [...] ».

L'applicabilité de la Charte à l'action de l'administration se limite donc aux cas où celle-ci « met en œuvre le droit de l'Union ».

Or, le cas d'espèce concerne une situation purement interne, à laquelle le droit de l'Union ne s'applique pas. Le deuxième moyen manque, dès lors, en droit, en ce qu'il se réfère à ces dispositions.

4.2.1. Pour le surplus, l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la Loi, précise en effet que « *Les membres de la famille visés à l'alinéa 1^{er}, 1^o, doivent apporter la preuve que le Belge : 1^o 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^{er}, 3^o, 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. [...] ».*

Par ailleurs, le Conseil rappelle encore que l'obligation de motivation formelle à laquelle l'autorité administrative est tenue en vertu, notamment, des dispositions légales visées au moyen, doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours, et à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. Sur ce dernier point, le Conseil souligne qu'exerçant, en l'occurrence, un contrôle de légalité, il ne lui appartient pas, dans ce cadre, de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée, mais bien uniquement de vérifier si cette autorité a pris en considération tous les éléments de la cause et a procédé à une appréciation largement admissible, pertinente et non déraisonnable des faits qui lui ont été soumis.

4.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que la décision attaquée est fondée sur la considération que la preuve de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers, telle qu'exigée par l'article 40ter dans les termes rappelés ci-avant au point 4.2.1., n'a pas été rapportée, le regroupant percevant la GRAPA, ne pouvant être pris en considération.

Cette motivation se vérifie à l'examen du dossier administratif et n'est pas utilement contestée par la partie requérante. Le Conseil note également que la partie requérante ne conteste nullement l'argumentation selon laquelle les revenus de la requérante ne peuvent être pris en considération en sorte qu'elle doit être considérée comme suffisante.

4.3. Quant au premier moyen et au fait que la partie défenderesse devait tenir compte de la situation au moment de l'introduction de la demande et non au moment où elle a statué, le Conseil note que, dans son arrêt n°253.373 du 28 mars 2022, le Conseil d'Etat a indiqué que « [...] les requérants soutiennent que, lors de l'application combinée de l'article 40ter, § 1^{er}, 1^o, et de l'article 40bis, paragraphe 2, point 1, 3^o, de la loi sur les étrangers, en particulier lors de l'appréciation de la condition de "dépendance", il ne faut pas tenir compte

du travail du requérant dans le pays d'accueil après l'introduction de la demande de regroupement familial.

Or, les requérants ne disposaient pas d'un droit de séjour irrévocable ou certain au moment de l'introduction de la demande. Il n'y a un droit irrévocablement établi que si les autorités ont constaté que les conditions légales sont remplies et ont donc reconnu le droit de séjour, ce qui n'est pas encore le cas au moment du dépôt de la demande. La reconnaissance du droit au regroupement familial exige donc non seulement que le demandeur en bénéficie lorsqu'il y a droit, mais aussi que les autorités prennent une décision sur sa demande.

Le droit de séjour, auquel les requérants pensaient avoir droit lorsqu'ils ont introduit la demande, n'est pas inconditionnel. Lors de l'introduction de la demande, celle-ci était également soumise aux conditions que l'ascendant belge justifie de "ressources stables, suffisantes et régulières", d'un "logement approprié" pour lui et les membres de sa famille et d'une "assurance maladie couvrant les risques encourus par lui et les membres de sa famille en Belgique". Il est vrai que les demandeurs sont réputés bénéficier de ce droit de séjour à partir du moment où ils en font la demande, mais à condition qu'il soit accordé par l'autorité compétente après examen des conditions qui doivent être remplies. Il ne résulte donc pas de la simple présentation de la demande que les requérants disposaient déjà d'un droit de séjour certain et irrévocable au moment de la présentation de la demande. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 121/2013 du 26 septembre 2013, a statué dans le même sens sur les dispositions relatives au droit au regroupement familial et n'a pas constaté de violation des articles 10 et 11 de la Constitution à cet égard.

Il s'ensuit que, lors de l'examen de la question de savoir si la première requérante remplissait la condition de "dépendance" pour bénéficier du droit au regroupement familial, il fallait également tenir compte de la situation au moment où il a été statué sur la demande des requérants et pas seulement de la situation au moment de l'introduction de la demande.

Il ne suffisait donc pas que le premier requérant soit dépendant de la personne de référence belge au moment de l'introduction de la demande, il fallait aussi que ce soit le cas au moment de la décision initialement contestée. Le Conseil du contentieux des étrangers n'a pas violé les dispositions précitées en admettant, aux fins de l'interprétation de la notion de "dépendance", que la défenderesse a tenu compte du fait que la requérante disposait de ses propres revenus en Belgique (non contestés en tant que tels) et n'était donc pas à la charge de la personne de référence belge lorsqu'elle a pris la décision initialement contestée ».

Cette jurisprudence est applicable au cas d'espèce, la partie défenderesse ne devant pas examiner les revenus du regroupant tels qu'ils existaient au moment de l'introduction de la demande, mais bien ceux existant au moment de l'examen de la demande, et donc de la GRAPA.

Sur le caractère disproportionné de la mesure, le Conseil ne peut suivre la partie requérante dans la mesure où celle-ci n'explique nullement en quoi la décision attaquée serait disproportionnée.

4.4. Sur la non prise en considération de la GRAPA, le Conseil observe que, dans son arrêt n°253.637 du 3 mai 2022, le Conseil d'Etat, statuant en chambres réunies, a jugé qu'« Aux termes de l'article 40ter, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 – dans la version qui s'appliquait du fait de son remplacement par la loi du 8 juillet 2011 mais avant son remplacement par la loi du 4 mai 2016 (ci-après dénommé : l'ancien article 40ter, alinéa 2) – l'évaluation des moyens de subsistance 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 ». Selon l'arrêt attaqué, l'énumération des régimes d'assistance complémentaires exclus figurant dans la disposition précitée est limitative et ne comprend pas la GRAPA.

Les « régimes d'assistance complémentaires », « Aanvullende bijstandsstelsels » dans le texte néerlandais, doivent être distingués des revenus de remplacement ordinaires résultant de la sécurité sociale et ne sont pas financés au moyen de cotisations propres mais intégralement par les autorités. Le Conseil d'Etat relève en ce sens que l'article 2, 1°, e, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social dispose que le régime d'aide sociale est constitué par les allocations aux handicapés, le droit à un minimum de moyens d'existence, l'aide sociale, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées.

La GRAPA, qui est un revenu minimum, accordé par les autorités aux personnes ayant atteint l'âge de la pension de 65 ans et versé en cas d'insuffisance des moyens de subsistance propres, relève indubitablement des régimes d'assistance complémentaires. Il y a également lieu de se référer à la ratio legis de l'article 40ter précité sous-tendant la condition de revenus imposée à la personne pour laquelle un regroupement familial est demandé. Cette condition a pour but d'éviter que le ressortissant étranger qui souhaite obtenir un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial devienne une charge pour les pouvoirs publics. La GRAPA est à cet égard totalement à la charge des pouvoirs publics, de sorte que si un droit de séjour était obtenu pour une personne bénéficiaire d'une telle aide, le ressortissant étranger deviendrait complètement une charge pour les autorités. La GRAPA qui équivaut essentiellement au revenu d'intégration pour les plus de 65 ans, tombe donc sous le coup des « régimes d'assistance complémentaires » visés dans l'ancien article 40ter, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980. Dès lors que la GRAPA relève de cette notion, le fait que l'énumération inscrite dans l'ancien article 40ter, alinéa 2, premier tiret, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 n'en fait pas mention en termes exprès, n'y change rien.

La déclaration d'un membre de la Chambre des représentants à laquelle renvoie le Conseil du contentieux des étrangers dans l'arrêt attaqué, n'y change rien.

Il n'est donc pas non plus possible de conclure qu'il faille exclure, consécutivement à la loi du 8 juillet 2011, la GRAPA des régimes d'assistance complémentaires dont fait état l'ancien article 40ter, alinéa 2, premier tiret, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

À la suite du remplacement de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2016, l'article 40ter, alinéa 2, 1°, dispose actuellement qu'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. La notion « aide sociale complémentaire » ne figure par conséquent plus dans la liste des moyens de subsistance qui, conformément à l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, ne sont pas pris en compte pour la personne de référence en cas de demande de regroupement familial. Comme il a déjà été indiqué précédemment, la GRAPA constitue une forme d'aide financière accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants leur assurant un revenu minimum. La Cour constitutionnelle a également considéré que la GRAPA constitue « à la différence [...] (du régime) des pensions, [...] un régime résiduel qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes » et a observé 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 encore estimé 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' en vue de bénéficier de la GRAPA, constituait un recul significatif du niveau « de protection en matière d'aide sociale ». Dans ce même arrêt, la Cour constitutionnelle a encore expressément souligné le « caractère non contributif du régime de la GRAPA, financé exclusivement par l'impôt » (C. const., 23 janvier 2019, n° 6/2019, considérants B.2.2, B.8 et B.9.6).

La GRAPA doit donc être considérée comme une forme d'aide sociale. Une telle aide, qui comme il a été indiqué ci-dessus, constitue un régime d'assistance complémentaire, constitue une forme d'aide sociale financière. Pour ce motif, le revenu ainsi perçu ne peut pas être pris en considération comme moyen de subsistance, et ce en vertu de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 ».

Dès lors, l'argumentation de la partie requérante visant à contester l'absence de prise en compte des revenus issus de la GRAPA du regroupant belge ne permet pas de s'écarter du raisonnement suivi par le Conseil d'Etat (reproduit ci-dessus), lequel valide l'interprétation de l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la Loi, faite par la partie défenderesse. En conséquence, cette dernière a valablement pu exclure les revenus issus de la GRAPA des moyens de subsistance du regroupant, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation.

4.5.1. Quant à la violation présumée de l'article 8 de la CEDH et de l'article 7 de la Charte et à l'argumentation selon laquelle la vie familiale de la requérante et de son époux sera violée, la partie requérante n'y a pas intérêt, l'acte attaqué n'étant pas assorti d'une mesure d'éloignement en sorte qu'ils ne seront pas séparés.

En toute hypothèse, le Conseil d'Etat a déjà jugé que « *Procédant à une mise en balance des intérêts en présence dans le cadre d'une demande de regroupement familial, le législateur a considéré que le bénéfice d'une autorisation de séjour, pour certains membres de la famille d'un Belge, ne pouvait être accordé que si certaines exigences étaient satisfaites [...]. Si l'article 8 de la [CEDH] prévaut sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980, il ne fait pas obstacle à l'application de normes, tel l'article 40ter, qui lui sont conformes et assurent, moyennant le respect de certaines conditions, la mise en œuvre du droit au respect de la vie privée et familiale de l'étranger en Belgique. Dès lors, l'arrêt attaqué viole l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 et méconnaît la portée de l'article 8 de la [CEDH] en considérant que cette dernière disposition impose à l'autorité administrative de procéder à une mise en balance des intérêts en présence, à laquelle le législateur a déjà procédé, quitte à dispenser l'étranger de remplir les conditions légales prévues pour bénéficier du regroupement familial* » (CE, arrêt n°231.772 du 26 juin 2015).

Au vu de cette interprétation, à laquelle le Conseil se rallie, la violation de l'article 8 de la CEDH et de l'article 7 de la Charte n'est pas établie, puisque la partie défenderesse a considéré que la requérante ne remplissait pas la condition rappelée ci-dessus, sans que la partie requérante conteste valablement ce motif.

4.5.2. Quant à l'invocation de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union (ci-après ; le TFUE), la Cour constitutionnelle a considéré, à l'aune notamment de l'arrêt « Dereci » prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne, le 15 novembre 2011 (C256/11), que « [...] ce n'est qu'exceptionnellement, dans la situation très particulière où, à la suite de mesures nationales qui privent les membres de sa famille du droit au regroupement familial, un citoyen de l'Union serait contraint non seulement de quitter le territoire de l'Etat membre dont il est citoyen mais également celui de l'Union dans son ensemble, qu'il serait porté atteinte à l'essentiel des droits qu'il puise dans le droit de l'Union et que les membres de sa famille pourraient se prévaloir de ces droits pour rejoindre le citoyen de l'Union sur le territoire d'un Etat membre. La réponse à la question de savoir si cette situation se présente exige, selon la jurisprudence de la Cour de justice, une appréciation des circonstances de fait de chaque cas concret, étant entendu que toutes les circonstances de la cause doivent être examinées (CJUE, 6 décembre 2012, C356/11 et C-357/11, O. et S., points 47-56). Il n'est pas possible au législateur de prévoir celles-ci de manière générale lors de l'élaboration de normes abstraites. [...] S'il devait résulter des circonstances de fait d'un cas concret que le refus d'octroyer à un membre de sa famille un droit de séjour dans le cadre du regroupement familial aboutissait à priver un Belge de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par son statut de citoyen de l'Union, en ce qu'il serait obligé de facto de quitter le territoire de l'Union européenne, il conviendrait d'écarter l'application de la disposition en vertu de laquelle un tel droit au regroupement familial serait refusé » (Cour Const., arrêt n°121/2013, du 26 septembre 2013, B.59.4., B.59.5. et B.59.6.).

En l'occurrence, à la lecture de la motivation de l'acte attaqué et au vu du dossier administratif, il n'apparaît nullement que le refus de séjour dont a fait l'objet la requérante soit *ipso facto* de nature à priver son époux de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par son statut de citoyen de l'Union, en ce qu'il serait obligé *de facto* de quitter le territoire de l'Union européenne. La partie requérante reste en défaut d'établir une telle privation dans la mesure où, premièrement, la décision attaquée n'est accompagnée d'aucune mesure d'éloignement et où deuxièmement, elle se contente d'alléguer qu'en cas de retour de la requérante dans son pays d'origine, il ne fait nul doute que son époux, de nationalité belge, n'aura d'autre choix que de quitter lui aussi le territoire et de l'accompagner afin de pouvoir poursuivre leur vie de famille ailleurs que sur le territoire belge, ce qui relève de l'hypothèse.

Partant, la décision attaquée ne peut être considérée comme violant l'article 20 du TFUE.

4.6. Le Conseil ne comprend pas l'argumentation relative à la violation de l'article 13 de la CEDH et à la violation du caractère effectif du recours dans la mesure où la requérante a toujours pu introduire un recours contre les décisions prises par la partie défenderesse et a, dès lors, pu valablement faire valoir son argumentation, notamment concernant le respect de sa vie familiale.

4.7. Quant à la question d'une éventuelle discrimination entre les citoyens de l'Union et les ressortissants belges sédentaires dans le cadre du regroupement familial, celle-ci a été examinée par la Cour Constitutionnelle qui a en substance considéré dans ses arrêts n°121/2013 du 26 septembre 2013 et 149/2019 du 24 octobre 2019, que « *L'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 résulte en revanche de la volonté du législateur de mener une politique équitable en matière d'immigration et poursuit un objectif différent de celui que poursuit le droit de l'Union en matière de libre circulation.*

Par son arrêt n°121/2013 du 26 septembre 2013, la Cour a jugé qu'en imposant des conditions de regroupement familial plus strictes à l'égard d'un Belge qu'à l'égard d'un citoyen européen non belge, le législateur a pris une mesure pertinente au regard de l'objectif qui consiste à maîtriser les flux migratoires créés par le regroupement familial, dès lors qu'il a constaté que le nombre de Belges susceptibles d'introduire une demande de regroupement familial au profit des membres de leur famille a sensiblement augmenté, en ce que l'accès à la nationalité belge a été facilité et que la plupart des regroupements familiaux concernent des Belges, nés en Belgique, issus de l'immigration, ou devenus Belges (B.52.1 et B.52.2).

La Cour a également jugé qu'imposer des conditions de revenus plus strictes au regroupant belge est une mesure pertinente pour assurer la pérennité du système d'aide sociale et le séjour des membres de la famille du regroupant dans des conditions conformes à la dignité humaine. À cet égard, la Cour a relevé qu'à la différence du citoyen de l'Union, dont le droit de séjour peut être retiré lorsqu'il devient une charge déraisonnable pour le budget de l'État, le Belge dispose du droit à l'aide sociale sans courir à aucun moment le risque que son droit de séjour lui soit retiré. La Cour a également relevé que le respect de la vie familiale peut imposer aux autorités de ne pas mettre un terme au droit de séjour d'un membre de la famille d'un Belge qui réside légalement sur le territoire belge depuis un certain nombre d'années (B.52.3). » (CC, n°149/2019, B.10.2. à B. 10.4.).

L'argumentation relative aux articles 16 et 17 de la Directive 2004/38/CE ne peut davantage être suivie dans la mesure où ces dispositions prévoient, pour les citoyens de l'Union européenne ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire d'un Etat membre, la possibilité d'obtenir le séjour permanent sur ce territoire. Ces dispositions ne concernent nullement l'ouverture, l'octroi du droit au séjour et ne

prévoient dès lors nullement de dérogation quant à la preuve de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants pour un citoyen de l'Union européenne ayant atteint l'âge de la retraite et souhaitant ouvrir le droit au séjour à un membre de sa famille.

Par conséquent, le Conseil ne voit pas la pertinence de poser les questions préjudicielles invoquées.

4.8. Il résulte de ce qui précède que la partie défenderesse a suffisamment et adéquatement motivé la décision entreprise et n'a pas violé les dispositions et principes invoqués aux moyens.

Par conséquent, les moyens ne sont pas fondés.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article unique

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier septembre deux mille vingt-deux, par :

Mme M.-L. YA MUTWALE, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme A. KESTEMONT greffière.

La greffière,

La présidente,

A. KESTEMONT

M.-L. YA MUTWALE