

Arrêt

n° 277 085 du 6 septembre 2022
dans l'affaire X / I

En cause : X

**Ayant élu domicile : chez Maître I. DE VIRON, avocat,
Rue des Coteaux 41,
1210 BRUXELLES,**

Contre :

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

LE PRESIDENT F.F. DE LA 1^{ère} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 octobre 2020 par X, de nationalité marocaine, tendant à l'annulation de « la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire prise le 18 août 2020 et notifiée le 16 septembre 2020 ».

Vu le titre 1er 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 le mémoire en réponse et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 28 juillet 2022 convoquant les parties à comparaître le 30 août 2022.

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

Entendu, en leurs observations, Me I. DE VIRON, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS *loco* Mes D. MATRAY et C. PIRONT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La requérante a déclaré avoir introduit, en date du 14 août 2018, une demande de carte de séjour en tant que conjointe d'un Belge, laquelle a donné lieu à une décision de refus de séjour en date du 31 janvier 2019. Le recours contre cette décision a été accueilli par l'arrêt n° 232.988 du 21 février 2020. Le recours en cassation contre cet arrêt été déclaré admissible par l'ordonnance n° 13.819 du 23 juillet 2020.

1.2. En date du 18 août 2020, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire, laquelle a été notifiée à la requérante le 16 septembre 2020.

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

« En exécution de l'article 52, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union introduite en date du 14.08.2018, par :

[...]

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 ;

Par son arrêt n°232.988 du 21.02.2020 le Conseil du contentieux des étrangers a annulé la décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire prise le 31.01.2019. En date du 25 mars 2020, l'Office des étrangers a introduit un recours en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'Etat. En date du n° 13.819 du 20 juillet 2020, le Conseil d'Etat a déclaré ce recours admissible.

Considérant l'introduction d'un pourvoi en cassation, l'Etat belge est tenu de prendre une décision identique à la décision annulée et ce, afin de maintenir son intérêt durant la procédure devant le Conseil d'Etat.

Le 14.08.2018, la personne concernée a introduit une demande de regroupement familial en qualité de conjoint de Z. A. (...) 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 son lien d'alliance avec la personne qui lui ouvre le droit au regroupement familial, ainsi que les preuves relatives aux conditions de logement suffisant, d'assurance maladie couvrant les risques en Belgique exigées par l'article 40ter de la loi du 15/12/1980, la demande de regroupement familial n'est pas adéquatement étayée.

En effet, elle n'a pas démontré que les revenus de son conjoint satisfont aux conditions de l'article 40 ter de la loi du 15/12/1980. Selon les documents produits, la personne qui ouvre le droit au séjour perçoit un revenu de garantie aux personnes âgées. Or, la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) est une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément l'Office National des Pensions, aux personnes âgées dont le revenu est trop faible pour assurer leur subsistance, la garantie de revenus aux personnes âgées constitue une « aide sociale et financière » (arrêt CCE 150.502 du 07/08/2015). La modification apportée à l'article 40ter, §2 alinéa 2, par la loi du 04/05/2016, n'a pas modifié la portée de cette disposition. Il ne ressort aucunement des travaux préparatoire de la loi que le législateur a eu la volonté de modifier le régime des moyens ne pouvant être pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance du regroupant.

Au vu de ce qui précède, les conditions de l'article 40 ter 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.

« 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 séjour est rejetée. L'Office des étrangers n'a pas entièrement vérifié si les autres conditions étaient remplies. En cas de nouvelle demande de séjour, 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) » ».

2. Remarque préalable.

La note d'audience transmise au Conseil le 25 août 2022 par la requérante ne peut être considérée comme un écrit de procédure et doit seulement être perçue comme un geste de courtoisie. Elle sera, dès lors, uniquement prise en compte à titre informatif, en tant que support de la plaidoirie.

3. Exposé du moyen d'annulation.

3.1. La requérante prend un moyen unique de « la violation des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme, des articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des articles 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 10, 11, 22, 23 et 191 de la Constitution,, des articles 40ter, 42 §1 et 62 §2 de la loi du 15.12.1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs ; violation du principe général de bonne administration, et plus particulièrement des principes de prudence et de minutie, de l'erreur manifeste dans l'appréciation des faits, de l'obligation pour l'autorité administrative de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents de la cause ».

Elle rappelle que l'acte attaqué a été pris suite à l'arrêt du Conseil n° 232.988 du 21 février 2020 annulant la précédente décision de refus de séjour prise par la partie défenderesse. Elle ajoute que la partie défenderesse a adopté une décision de refus motivée à l'identique par rapport à la décision annulée.

3.2. En une première branche, elle fait référence à l'arrêt n° 232.988 du 21 février 2020 rendu en chambres réunies et dont la jurisprudence est constante depuis lors de sorte que la partie défenderesse « doit s'y plier ».

Ainsi, elle déclare qu'en ne prenant toujours pas en considération les revenus de son époux issus de la GRAPA, la partie défenderesse a méconnu l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 de sorte que l'acte attaqué serait mal motivé.

3.3. En une deuxième branche, elle déclare que si le Conseil « devait arriver à une conclusion différente concernant l'inclusion de la GRAPA au titre de ressource devant être prise en compte au sens de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980, [la requérante] vous demande alors de poser une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle ».

En outre, elle ajoute 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 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. Dans l'hypothèse de l'article 17 de la Directive, la condition de revenus pour que le citoyen de l'Union européenne et les membres de sa famille se maintiennent en Belgique disparaît. La personne âgée ressortissante de l'Union européenne bénéficie donc d'un séjour permanent dès qu'elle est admise à la retraite et son séjour n'est plus conditionné par une notion de revenus. Il n'y a donc plus 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) ».

Elle estime que la question préjudicielle suivante doit être posée à la Cour constitutionnelle « Existe-t-il - en exécution des articles 10, II, 22, 23 et 191 de la Constitution lus de manière isolée ou combinée avec les articles H 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 ? ».

3.4. En une troisième branche, elle déclare que « Si Votre Conseil devait arriver à une conclusion différente concernant l'inclusion de la GRAPA au titre de ressource devant être prise en compte au sens de l'article 40ter de la loi du 15.12.1980, [la requérante] vous demande alors de poser des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne » .

Premièrement, elle constate que si les revenus du regroupant (issus de la GRAPA) ne peuvent être pris en compte, son époux belge risque de devoir quitter le territoire de l'Union européenne dans son ensemble pour pouvoir exercer son droit fondamental de vivre en famille et ce en violation des articles 20 et 21 du TFUE et des articles 1, 7, 20, 21 et 25 de la Charte. Dès lors, elle prétend qu'il convient de vérifier si cette mesure ne viole pas les normes européennes.

A ce sujet, elle rappelle les termes de l'article 25 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle ajoute que « ce droit de la personne âgée implique le droit de vivre en famille protégé par l'article 8 de la CEDH et l'article 7 de la Charte, le principe de non-discrimination reconnu à l'article

14 de la CEDH et aux articles 20 et 21 de la Charte ». Elle estime que les règles de droit européen doivent s'appliquer au cas d'espèce.

Ainsi, elle précise que le regroupant n'est plus apte au travail et n'aura plus jamais les moyens de subvenir à ses besoins par le travail de sorte qu'il n'a pas d'autre solution que de devoir quitter l'ensemble du territoire de l'Union européenne afin de vivre avec son épouse dans son pays d'origine, ce qui constitue une violation des articles 20 et 21 du TFUE et des articles 7, 20, 21 et 25 de la Charte.

Deuxièmement, elle relève, qu'en quittant la Belgique, son époux perdrait son droit de percevoir la GRAPA, ce droit n'étant accordé qu'aux Belges qui ont leur résidence principale en Belgique, conformément à l'article 4 alinéa 2 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

Dès lors, « *En cas de départ du territoire belge, [l'époux de la requérante] perdrait donc en outre son droit à la GRAPA, instituée justement par la loi afin de permettre aux personnes âgées d'avoir une vie conforme à la dignité humaine conformément aux articles 1 et 34 de la Charte, à l'article 23 de la Constitution et à l'article 1 du protocole additionnel n°1 de la CEDH* ».

En conséquence, elle estime que « *le Législateur européen et à sa suite le Législateur et l'Exécutif belge, ne peuvent refuser à une personne âgée citoyenne de l'Union, le droit de vivre avec sa famille au motif qu'elle perçoit un revenu garanti aux personnes âgées, droit fondamental au regard des dispositions précitées* ».

Par conséquent, elle considère qu'il convient de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« - « *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 CFA)H 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 H 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* ».

3.5. En une quatrième branche, elle estime que l'acte attaqué est mal motivé et viole l'article 42 de la loi précitée du 15 décembre 1980. En effet, elle constate que la partie défenderesse « *n'a pas effectué d'analyse concrète et individualisée des besoins du ménage en cause afin de déterminer les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics* ». A ce sujet, elle fait référence à un arrêt du Conseil dont elle ne mentionne pas les références.

Dès lors, elle considère que la partie défenderesse a méconnu l'article 42 de la loi précitée du 15 décembre 1980.

4. Examen du moyen d'annulation.

4.1. En ce que la requérante invoque une violation des articles 22, 23 et 191 de la Constitution ; 14 de la Convention européenne précitée ; 1, 7, 20, 21, 25 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; du principe général de bonne administration, des principes de prudence et de minutie et de l'obligation pour l'autorité administrative de prendre en considération l'ensemble des éléments de la cause, il lui appartient non seulement de désigner les règles de droit et principes violés mais également la manière dont ils l'auraient été, *quod non in specie*. Dès lors, le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions et principes.

4.2. S'agissant du moyen unique pour le surplus, selon l'article 40ter de la loi précitée 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, de cette même loi précise en effet que « *Les membres de la famille visés à l'alinéa 1er, 1°, doivent apporter la preuve que le Belge :*

1° dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1er, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale 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 ».

4.3. Sur la première branche du moyen unique, la requérante invoque, en substance, la teneur de l'arrêt n° 232.988, prononcé le 21 février 2020 par le Conseil, statuant en chambres réunies. La requérante estime que l'acte attaqué viole l'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980, en ne prenant pas en compte les revenus issus de la GRAPA du regroupant belge.

À ce sujet, 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 du Conseil.

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 kinderbijlagen 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 de la requérante, 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 formulée par la partie défenderesse.

4.4. S'agissant de la deuxième branche du moyen unique, le Conseil s'interroge sur la pertinence de la question préjudicielle à poser à la Cour constitutionnelle. En effet, il n'apparaît pas que la requérante ait démontré en quoi la réponse serait nécessaire à la résolution du litige et en quoi elle serait pertinente.

Il en est d'autant plus ainsi que, comme l'admet elle-même la requérante, la Cour constitutionnelle a considéré, dans son arrêt n°121/2013 du 26 septembre 2013, que la différence de traitement entre les citoyens de l'Union européenne et les Belges est justifiée, raisonnable et qu'elle ne porte pas atteinte au principe d'égalité. Selon la Cour, les conditions de revenus plus strictes imposées au regroupant belge par rapport à celles imposées au regroupant citoyen de l'Union européenne constituent une mesure pertinente pour assurer la pérennité du système d'aide sociale. Comme l'a également rappelé la Cour Constitutionnelle dans son arrêt n° 49/2019 du 24 octobre 2019, le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les « citoyens de l'Union » et les Belges peut autoriser, en raison de la situation particulière de chacune de ces deux catégories de personnes, certaines différences de traitement. Cela est également rappelé dans le cadre de l'arrêt n° 167/2013 où il est précisé que « Imposer des conditions de regroupement familial plus strictes à l'égard d'un Belge qu'à l'égard d'un citoyen européen non belge apparaît donc comme une mesure pertinente au regard de [l'objectif de maîtriser les flux migratoires créés par le regroupement familial] ».

Dès lors, la deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

4.5. S'agissant de la troisième branche du moyen unique, la requérante souhaite également que des questions préjudicielles soient posées à la Cour de Justice de l'Union européenne. Or, le Conseil n'aperçoit pas l'intérêt de poser ces questions à la Cour de Justice de l'Union européenne. En effet, il s'agit, en l'espèce, d'une situation de droit purement interne, le regroupant étant de nationalité belge et n'ayant pas fait usage de sa liberté de circulation.

L'article 40ter de la loi précitée du 15 décembre 1980 est une disposition de droit national qui s'applique uniquement lorsque le regroupant est de nationalité belge et qu'il n'a pas fait usage de sa liberté de circulation. Or, la requérante n'a nullement démontré que le droit de l'Union européenne lui serait applicable.

Enfin, le regroupant belge n'est pas partie à la cause et la requérante ne dispose pas d'un intérêt personnel à invoquer la violation des articles 20 et 21 du Traité fondateur de l'Union européenne et les dispositions de la Charte des droits fondamentaux précitée au nom du regroupant.

A toutes fins utiles, dans l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real c. RH* (C-836/18) du 27 février 2020, la CJUE précise notamment que :

*« 41 Il s'ensuit qu'un ressortissant d'un pays tiers ne peut prétendre à l'octroi d'un droit de séjour dérivé, au titre de l'article 20 TFUE, que si, à défaut de l'octroi d'un tel droit de séjour, tant ce dernier que le citoyen de l'Union, membre de sa famille, se verraient contraints de quitter le territoire de l'Union. Dès lors, l'octroi d'un tel droit de séjour dérivé ne peut être envisagé que lorsque le ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, ne remplit pas les conditions imposées pour obtenir, sur le fondement d'autres dispositions et, notamment, en vertu de la réglementation nationale applicable au regroupement familial, un droit de séjour dans l'État membre dont ledit citoyen est ressortissant.
42 Cependant, une fois qu'il a été constaté qu'aucun droit de séjour, en vertu du droit national ou du droit de l'Union dérivé, ne peut être octroyé au ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, le fait qu'il existe entre ce ressortissant et ce citoyen de l'Union une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à contraindre ledit citoyen de l'Union à quitter le territoire de l'Union dans son ensemble, en cas de renvoi, en dehors dudit territoire, du membre de sa famille, ressortissant de pays tiers, a pour conséquence que l'article 20 TFUE oblige, en principe, l'État membre concerné à reconnaître un droit de séjour dérivé à ce dernier ».*

Or, en l'espèce, pas plus dans sa demande de regroupement familial que dans son recours, la requérante n'a fait valoir d'élément démontrant l'existence d'une dépendance particulière vis-à-vis du regroupant.

S'agissant de la méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne précitée, 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 européenne des droits de l'homme [(ci-après : la Cour EDH)], 13 février 2001, Ezzouhdi contre France, § 25 ; Cour EDH 31, octobre 2002, Yildiz contre Autriche, § 34 ; Cour EDH, 15 juillet 2003, Mokrani contre 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. contre Finlande, § 150).

La notion de vie privée n'est pas non plus définie par l'article 8 de la CEDH. La Cour EDH souligne que la notion de vie privée est un terme large et qu'il n'est pas possible ni nécessaire d'en donner une définition exhaustive (Cour EDH, 16 décembre 1992, Niemietz contre Allemagne, § 29).

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, comme c'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 contre Pays-Bas, § 63; Cour EDH, 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer contre 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 contre 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 (Mokrani contre France, op. cit., § 23 ; Cour EDH, 26 mars 1992, Beldjoudi contre France, § 74 ; Cour EDH, 18 février 1991, Moustaquim contre 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 (Rodrigues Da Silva et Hoogkamer contre Pays-Bas, op. cit., § 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 contre Belgique, § 81 ; Moustaquim contre Belgique, op. cit., § 43 ; Cour EDH, 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali contre Royaume-Uni, § 67). L'Etat est dès lors habilité à fixer des conditions à cet effet dont il n'a pas été valablement contesté qu'elles n'ont pas été respectées..

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 contre 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 la partie requérante 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.

En l'espèce, indépendamment de la question de l'application de la CEDH au cas d'espèce, le lien familial entre la requérante et le regroupant belge n'est pas formellement contesté par la partie défenderesse.

S'agissant toutefois d'une première admission, on se trouve dans une hypothèse où la Cour EDH admet qu'il n'y a pas d'ingérence dans la vie privée et familiale de la requérante, comme exposé ci-dessus. Dans cette hypothèse, seule la démonstration de ce qu'il y aurait une obligation positive dans le chef de l'Etat belge de délivrer à la requérante un titre de séjour, compte tenu de la balance des intérêts en présence permettrait de conclure à une violation de l'article 8 de la CEDH. Il convient de relever que la requérante n'a fait état d'aucun obstacle insurmontable à ce que la famille vive dans son pays d'origine. Ainsi, la requérante n'explique pas en quoi la perte des revenus issus de la Grapa constituerait un obstacle insurmontable en cas de retour au pays d'origine.

Par ailleurs, concernant cette appréciation relative à l'existence ou l'absence d'obligation positive dans le chef de l'Etat, la Cour européenne a jugé :

« (...) l'Etat doit ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la communauté dans son ensemble. Dans un cas comme dans l'autre, toutefois, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation. De surcroît, l'article 8 n'emporte pas une obligation générale pour un Etat de respecter le choix par des immigrants de leur pays de résidence et d'autoriser le regroupement familial sur le territoire de ce pays.(...). Les facteurs à prendre en considération dans ce contexte sont la

mesure dans laquelle il y a effectivement entrave à la vie familiale, l'étendue des liens que les personnes concernées ont avec l'Etat contractant en cause, la question de savoir s'il existe ou non des obstacles insurmontables à ce que la famille vive dans le pays d'origine d'une ou plusieurs des personnes concernées et celle de savoir s'il existe des éléments touchant au contrôle de l'immigration (par exemple, des précédents d'infractions aux lois sur l'immigration) ou des considérations d'ordre public pesant en faveur d'une exclusion (Solomon c. Pays-Bas (déc.), no 44328/98, 5 septembre 2000). Un autre point important est celui de savoir si la vie familiale en cause s'est développée à une époque où les personnes concernées savaient que la situation au regard des règles d'immigration de l'une d'elles était telle qu'il était clair immédiatement que le maintien de cette vie familiale au sein de l'Etat hôte revêtirait d'emblée un caractère précaire. La Cour a précédemment jugé que lorsque tel est le cas ce n'est que dans des circonstances particulièrement exceptionnelles que le renvoi du membre de la famille n'ayant pas la nationalité de l'Etat hôte constitue une violation de l'article 8. ».

Or, la requérante s'est installée illégalement sur le territoire belge. Elle ne pouvait donc ignorer que la poursuite de sa vie privée et familiale en Belgique revêtait un caractère précaire.

Quoi qu'il en soit, la décision de refus de séjour n'est pas accompagnée d'un ordre de quitter le territoire de sorte qu'il s'interroge sur l'intérêt de la requérante à invoquer une violation de l'article 8 de la Convention européenne précitée.

Dès lors, la troisième branche du moyen unique n'est pas fondée.

4.6. S'agissant de la quatrième branche du moyen unique invoquant une violation de l'article 42 de la loi précitée du 15 décembre 1980, l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 1980 stipule 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* ».

Dès lors, il ressort de cette disposition que la partie défenderesse est tenue de procéder à un examen des besoins propres de la requérante et de sa famille uniquement 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°,* » de la loi précitée du 15 décembre 1980. Il apparaît donc que l'article 42 de la loi précitée trouve à s'appliquer uniquement si les ressources du regroupant sont régulières et stables mais non suffisantes.

Dans le cas présent, le regroupant bénéficie de la grapa et donc d'une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément l'Office National des Pensions, aux personnes âgées dont le revenu est trop faible pour assurer leur subsistance. Dès lors, étant le bénéficiaire d'une telle prestation, le regroupant est d'ores et déjà, par définition, à la charge de l'Etat belge. Dans ces conditions, il ne saurait être admis que le regroupant puisse disposer des moyens de subsistance nécessaires pour assurer leurs besoins propres. Dès lors, au vu de la teneur de l'article 40 ter, alinéa 2, 2°, de la loi précitée du 15 décembre 1980, la grapa n'est pas prise en considération dans le cadre de l'évaluation des moyens de subsistance au sens de cet article, tel que cela a été rappelé *supra*, et, ainsi, elle ne doit également pas être prise en compte lors de l'examen au sens de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de cette même loi.

Dès lors, il ne peut être question d'une quelconque méconnaissance de l'article 42 de la loi précitée du 15 décembre 1980 de sorte que la quatrième branche du moyen unique n'est pas fondée.

4.7. Par conséquent, l'acte attaqué apparaît suffisamment et adéquatement motivé et il ne peut être fait grief à la partie défenderesse d'avoir conclu 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 de l'Union ou d'autre membre de la famille d'un citoyen de l'Union* ».

4.8. Dès lors, le moyen unique n'est pas fondé.

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 six septembre deux mille vingt-deux par :

M. P. HARMEL,
M. A. IGREK,

président f.f., juge au contentieux des étrangers,
greffier.

Le greffier,

Le président,

A. IGREK.

P. HARMEL.