

## Arrêt

n°286 013 du 13 mars 2023  
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. DESWAEF  
Rue du Congrès, 49  
1000 BRUXELLES

contre:

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

### LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 octobre 2022, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 28 septembre 2022 .

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, dite ci-après « la Loi ».

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 8 novembre 2022 avec la référence X.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 5 janvier 2023 convoquant les parties à l'audience du 28 février 2023.

Entendu, en son rapport, C. DE WREEDE, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me M. OUEDRAOGO *loco* Me A. DESWAEF, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS *loco* Mes S. MATRAY et L. RAUX, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

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

#### 1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 17 décembre 2019, la requérante a introduit, auprès de l'ambassade belge à Yaoundé, une demande de visa en vue d'un regroupement familial afin de rejoindre son époux, Monsieur [A.A.], de nationalité belge, laquelle a été refusée en date du 6 mai 2020.

1.2. Le 6 juillet 2022, elle a introduit, auprès de l'ambassade belge à Yaoundé, une seconde demande de visa en vue d'un regroupement familial afin de rejoindre son époux, Monsieur [A.A.], de nationalité belge.

1.3. En date du 28 septembre 2022, la partie défenderesse a pris à son égard une décision de refus de visa. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« *Commentaire :*

*En date du 06/07/2022, une demande de visa de regroupement familial a été introduite sur base de l'article 40ter de la loi du 15/12/1980 concernant l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, au nom de [D.E.A.V.], née le [...], ressortissante du Cameroun, en vue de rejoindre en Belgique son époux, [A.A.], né le [...], de nationalité belge.*

*L'article 40ter de la loi du 15/12/1980 prévoit 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.*

*Monsieur [A.] a produit une attestation de l'Office des Pensions datée du 03/05/2021 et une attestation de l'Office des Pensions datée du 14/04/2022. Cette dernière attestation, la plus récente et qui concerne les revenus de l'année 2022, laisse apparaître que Monsieur perçoit une garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa en abrégé).*

*Cette GRAPA ne peut être prise en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance.*

*En effet, l'article de loi précité prévoi[t] que l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte de l'aide sociale financière. Or, selon la définition donnée par l'Office des pensions, la Garantie de revenus aux personnes âgées est une prestation octroyée aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. (Arrêt 245187 du 16/07/2019 du Conseil d'État/Arrêt n°249.459 du 12 janvier 2021 du Conseil d'État).*

*En ce qui concerne la prime " Covid-19 ", il ne s'agit pas d'un moyen de subsistance stable et régulier, mais d'une prime allouée de manière temporaire suite à une situation exceptionnelle (la crise sanitaire).*

*En revanche, Monsieur [A.] perçoit une pension de retraite de salarié à hauteur de 0,69 euros/mois selon l'attestation de l'Office des Pensions produite datée du 14/04/2022. Ce revenu est pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance dont il dispose.*

*Il a bien été tenu compte du fait que l'avocat de Monsieur [A.] précise que ce dernier bénéficie de tarifs préférentiels pour le paiement de ses charges.*

*Il a bien été tenu compte du fait que l'avocat de Monsieur [A.] précise que Monsieur [A.] bénéficie de défraiements concernant certaines dépenses (repas, etc.) de la part de l'ASBL " Sawa Solidarités ASBL " dont il est président ainsi que d'indemnités parfois journalières d'une dizaine d'euros. Cependant, ces défraiements et indemnités constituent un dédommagement de frais engagés mais ne sauraient être considérés comme des moyens de subsistance.*

*Monsieur [A.] a en outre produit des fiches de paie émanant de l'employeur BTS Consulting, dont une fiche de paie concernant le mois de juin 2021 et une fiche de paie concernant le mois de juillet 2021. Ces deux fiches de paie concernent une situation trop antérieure à la date d'introduction de la présente demande de visa pour être prises en considération. En revanche, Monsieur [A.] a produit des fiches de paie émanant du même employeur pour la période de février 2022 à avril 2022 dont il ressort qu'il disposait, sur l'ensemble de ces trois mois documentés, d'un revenu d'un montant mensuel moyen net de 461,62€ (moyenne obtenue en additionnant l'ensemble des montants figurant sur les fiches de paie et en tenant compte des bonus à l'emploi mentionnés sur celles-ci); Considérant que nous devons ajouter à ce montant moyen mensuel net le montant de sa pension de retraite de salarié de 0,69 euros, ce qui porte le montant moyen net mensuel de Monsieur [A.] à 462,31 euros net/mois. Considérant qu'un tel montant ne constitue pas un revenu suffisant au sens de l'article de loi précité ; en effet, ce montant est inférieur à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, par.1er, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (1.845,48€ net/mois) ;*

Considérant que l'article 42 § 1er al 2 de la loi précitée prévoit qu'en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée à l'article 40ter, alinéa 2, le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres du citoyen de l'Union rejoint et des membres de sa famille, les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics ;

Considérant que d'après le contrat de bail produit, ainsi que les extraits de compte et le courrier émanant de l'avocat de Monsieur [A.] contenus dans le dossier administratif, il apparaît que Monsieur [A.] paye un loyer mensuel de 450 euros. En déduisant ce montant du revenu mensuel moyen net de Monsieur [A.], il lui reste un montant de 12,31 euros.

L'Office des Étrangers estime que ce montant est insuffisant pour subvenir à tous les autres besoins (soins de santé, alimentation, frais de mobilité, habillement, assurances, télécommunications, loisirs...) d'une famille de deux personnes.

Notons par ailleurs qu'une analyse des besoins a également été effectuée par l'Office des Pensions, administration qui a décidé d'octroyer la garantie de revenus aux personnes âgées. Or, selon la définition donnée par l'Office des pensions, la Garantie de revenus aux personnes âgées est une prestation octroyée aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance.

Dans la mesure où l'administration (à savoir l'Office des Pensions) ayant octroyé une aide sociale financière (la grapa) à Monsieur [A.] a estimé que ses moyens de subsistance étaient trop faibles pour assurer sa subsistance, la conclusion de l'analyse in concreto réalisée par l'Office des Étrangers peut être considérée comme manifestement raisonnable.

La demande de visa est rejetée.

[...]

Motivation :

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

L'office des étrangers attire votre attention sur le fait que les conditions à remplir dans le cadre d'un regroupement familiale sont cumulatives. Etant donné qu'au moins une (sic) ».

## **2. Question préalable**

2.1. Demande de suspension.

2.2.1. En termes de requête, la partie requérante demande de suspendre l'exécution de l'acte attaqué dont elle postule également l'annulation.

2.2.2. En l'espèce, le Conseil rappelle que l'article 39/79, § 1<sup>er</sup>, de la Loi, dispose : « Sous réserve du paragraphe 3 et sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours introduit contre les décisions visées à l'alinéa 2 ni pendant l'examen de celui-ci, et de telles mesures ne peuvent être prises à l'égard de l'étranger en raison de faits qui ont donné lieu à la décision attaquée. Les décisions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont : [...] 8° toute décision de refus de reconnaissance du droit de séjour d'un étranger visé à l'article 40ter ».

Dès lors, force est de constater que la décision contestée constitue une décision refusant le droit de séjour telle que visée par ledit article 39/79, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Il en résulte que le recours en annulation introduit par la partie requérante à l'encontre de l'acte attaqué est assorti d'un effet suspensif automatique, de sorte que cet acte ne peut pas être exécuté par la contrainte.

2.2.3. En conséquence, il y a lieu, au vu de ce qui précède, de constater que la partie requérante n'a pas d'intérêt à la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée qu'elle formule en termes de recours.

### 3. Exposé des moyens d'annulation

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

- De l'article 41 de la Charte de l'Union européenne (violation des principes de bonne administration) ;
- De l'article 7 § 1 c) de la Directive 2003/86/CE du 22.09.2003 relative au droit au regroupement familial ( violation de cette disposition en ce que la partie adverse a interprété largement la notion d'« aide sociale ») ;
- De l'article 40 ter de la [Loi] ( violation de cette disposition dès lors que Monsieur [A.] dispose de revenus stables, suffisants et réguliers) ;
- Des enseignements tirés des arrêts n°196.293 rendu le 7.12.2017, du 21.02.2020 (232.987) et du 21.02.2020 (232.988) rendu par le CCE par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, le « CCE ») (violation des enseignements tirés de cette jurisprudence) ;
- Des enseignements tirés de l'arrêt n°12.702 rendu le 6.02.2018 par le Conseil d'Etat ( violation des enseignements tirés de cette jurisprudence) ;
- Des enseignements tirés de l'arrêt n°209.894 du 24.09.2018, de l'arrêt n°210.189 du 27.09.2018, de l'arrêt n°210.185 du 27.09.2018, et de l'arrêt n°211.203 du 18.10.2018, tous rendus par le Conseil du contentieux des étrangers (violation des enseignements tirés de ces jurisprudences) ;
- Des principes généraux de bonne administration, en particulier du devoir de minutie, de l'obligation de prudence, du principe de légitime confiance et du principe de sécurité juridique {la partie adverse fonde sa décision de refus séjour de plus de 3 mois, notamment, sur les enseignements tirés d'un arrêt n°150.502 rendu par le CCE le 7.05.2015. Le CCE a, cependant, rendu plusieurs arrêts, plus récents, dans lesquels il a jugé que, d'une part, les revenus relevant de la GRAPA ne figuraient pas parmi les revenus exclus de l'article 40ter de la [Loi], et, d'autre part, que ces revenus ne constituaient pas une aide sociale financière, de sorte qu'ils doivent être pris en considération pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant. En omettant de prendre en considération les enseignements tirés de ces derniers arrêts, la partie adverse a violé les principes généraux de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, le devoir de prudence, le principe de légitime confiance et le principe de sécurité juridique) ;
- De l'erreur manifeste d'appréciation (l'omission de la prise en considération des enseignements tirés de l'arrêt n°196.293 du 7.12.2017 rendu par le CCE de l'arrêt n°12.702 rendu le 6.02.2018 par le Conseil d'Etat d'une part, et, des enseignements tirés de l'arrêt n°209.894 du 24.09.2018, de l'arrêt n°210.189 du 27.09.2018, de l'arrêt n°210.185 du 27.09.2018, et de l'arrêt n°211.203 du 18.10.2018, d'autre part, a entraîné la commission d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse. En effet, cette dernière n'a pas pris en compte les revenus de la GRAPA pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant alors qu'elle y était tenue) ;
- Des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (dès lors que la décision querellée se fonde sur une erreur manifeste d'appréciation, la motivation de la décision n'est pas adéquate) ».

3.2. Elle expose « La partie adverse doit prendre en considération les revenus relevant de la Garantie de Revenus Aux Personnes Agées (ci-après, la « GRAPA ») pour déterminer les moyens de subsistance de Monsieur [A.], le regroupant. L'article 41 de la Charte de l'Union européenne consacre le principe de bonne administration. En droit interne, les principes de bonne administration constituent un ensemble de devoirs qui s'imposent à toute administration normalement soucieuse d'agir et, en particulier d'exercer son pouvoir d'appréciation comme le fait une bonne administration, soit une administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité. Le devoir de minutie impose à l'administration de veiller, avant d'arrêter une décision, à recueillir toutes les données utiles de l'espèce et de les examiner soigneusement, afin de pouvoir prendre une décision en pleine et entière connaissance de cause (C.E., 23 février 1996, n°58.328, Hada ; 16 février 20098, n° 190.517, s.c.r.i.s. Elevage piscicole de la Strange ; 21 avril 2009, n°192.484, s.p.r.l. Castronovo ; 12 décembre 2012, n°221.713, Fellah). Il requiert en d'autres termes de l'administration qu'elle procède à un examen complet et particulier des données de l'espèce, avant de prendre une décision (C.E., 31 mai 1979, n°19.671, s.a. Integan). L'obligation de prudence requiert que lors de la préparation et la prise d'une décision des autorités, tous les facteurs et circonstances pertinents doivent être soupesés. Le principe de légitime confiance a été, notamment, consacré par le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Vervliet du 19 mars 2001 (n°94.090), et dans lequel le Conseil d'Etat déclare que : « les principes généraux de bonne administration raisonnable comprennent le droit à la sécurité juridique duquel il découle que les attentes légitimes de

*l'administré doivent en règle être respectées ». Le principe de légitime confiance suppose que l'administré puisse se prévaloir sinon d'un droit acquis, du moins d'espérances fondées, d'« une expectative légitime » . Le principe de sécurité juridique est un principe général de droit élevé par la Cour constitutionnelle au rang de principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences juridiques d'un acte déterminé au moment cet acte se réalise. Il a donc valeur constitutionnelle. La Cour de cassation identifie, quant à elle, le droit à la sécurité juridique comme impliquant notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir que comme étant une règle fixe de conduite et d'administration (Cass., 27 mars 1992). L'erreur manifeste d'appréciation, enfin, constitue une violation du principe général de droit du raisonnable « qui interdit à l'autorité d'agir contrairement à toute raison » (C.E., 27 septembre 1988, n°30.876, De Leener et Ballon). C'est en d'autres termes « l'erreur qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable» (C.E., 20 avril 1994, n°46.917, Descamps), ou encore ce qu'aucune autorité, placée dans les mêmes circonstances et fonctionnant normalement, n'aurait décidé (C.E., 18 février 1986, n°26.181, De Wilde). Le Conseil d'Etat précise aussi qu'« est manifeste ce dont l'existence ou la nature s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires » (CE., 12 août 1992, 40.082, Asante Waa ; 21 août 1992, n°4.121, Vianga). L'Office des étrangers est une autorité administrative compétente pour le traitement d'une demande de regroupement familial. Les principes de bonne administration s'imposent, par conséquent, à elle. En l'espèce, la partie adverse a refusé de prendre en considération les revenus relevant de la GRAPA au motif que ce type de revenus constitue une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément par l'Office National des Pensions (ci-après, l'« ONP »), aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance de sorte que la GRAPA constitue une « aide sociale financière ». Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 juillet 2011s, les Belges qui souhaitent se faire rejoindre en Belgique par un membre de leur famille doivent, pour la plupart, démontrer qu'ils disposent de moyens de subsistance suffisants afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale. Avant 2016, lorsque cette condition de ressources était applicable, la loi excluait directement les revenus issus de l'aide sociale au sens large et certaines prestations précises de sécurité sociale. L'article 40ter de la [Loi] disposait, en effet, que : « (...) L'évaluation de ces moyens de subsistance : (...) 2° ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni [d]e l'aide sociale financière et des allocations familiales. (...) » [...]. L'objectif du législateur était d'« inviter » les personnes ayant droit au regroupement familial à faire évoluer leur situation financière avant de pouvoir en bénéficier. Conscient du fait que tout le monde n'était pas en mesure de remplir cette condition, certains cas de dispense ont été prévus. La loi restait cependant muette s'agissant des individus qui, en raison de leur âge, étaient dans l'incapacité de se procurer des moyens de subsistance répondant aux critères légaux. En cinq années d'application, tant l'Office des étrangers que les juridictions administratives ont soutenu des interprétations variées des catégories de ressources exclues par la loi. En 2016, la [Loi], et notamment son article 40ter, a été modifiée. Depuis cette modification de l'article 40ter, ce dernier est libellé comme suit : « Les membres de la famille visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 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, §1<sup>er</sup>, 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 (...). » [...]. Ainsi, depuis cette modification, la loi n'exclut plus automatiquement les régimes d'assistance complémentaires des moyens de subsistance dont peut faire état le Belge pour bénéficier d'un regroupement familial. Par conséquent, la GRAPA doit désormais être examinée par l'administration. Votre conseil a, dans un arrêt n°196.293 rendu le 7.12.2017, déclaré que le nouvel article 40ter de la [Loi] énumère limitativement les revenus exclus pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant. Votre Conseil a, en effet, jugé que : « 4.3. A l'instar de la partie requérante, le Conseil observe que le nouvel article 40ter ne vise pas le système d'aide sociale dans son intégralité mais exclut, an titre de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers, le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale financière, les allocations familiales de base et suppléments, des allocations d'insertion professionnelle et de l'allocation de transition, le législateur énumérant limitativement les revenus qui ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation des moyens de subsistance du regroupant. as (sic) exclus par la nouvelle version de l'article 40ter de la Loi ; quod non in specie. (...) La décision de refus de visa prise le 5 janvier 2017 est annulée » [...]. Plus important encore, le Conseil d'Etat a également suivi ce raisonnement dans son arrêt n°12.702 rendu le 6.02.2018. Le 10.01.2018, l'Etat belge, représenté par le*

Secrétaire d'Etat à l'Asile et la migration, sollicite la cassation de l'arrêt n°196.293 précité. Le 6.02.2018, le Conseil d'Etat rend son arrêt n°12.702 dans lequel il énonce que : « (...) A cet égard, il importe de souligner que ladite décision, qui se réfère effectivement à une jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, n'évoque nullement la modification apportée à l'article 40ter par la loi du 4 mai 2016, ne serait-ce que pour préciser, voire justifier, l'absence d'incidence de ces modifications sur la notion de revenus ou d'allocations qui ne peuvent être pris en compte pour la détermination des revenus suffisants du regroupant. Le premier juge souligne que, contrairement à ce que soutient l'Etat belge, la loi du 4 mai 2016 a bien apporté des modifications à la liste des allocations et revenus qui ne peuvent être pris en compte et que l'autorité administrative ne pouvait dès lors légalement conclure, sans la moindre explication, que les allocations d'handicapé attribuées au regroupant en vertu de la loi du 27 février 1987, ne pouvaient pas être prises en considération. Un examen de la nouvelle version de l'article 40ter confirme que « les moyens provenant de régimes d'assistance complémentaire » ne sont plus repris dans la liste des revenus qui ne sont pas pris en compte. (...) Il résulte des éléments qui précèdent que le juge administratif n'a nullement méconnu la foi due à sa décision administrative qui était soumise à sa censure, mais a exercé de manière parfaitement régulière son contrôle de la régularité de la motivation en droit des actes administratifs (...). (...) Le recours en cassation n'est pas admissible ». Ce raisonnement juridique a encore été suivi dans de nombreux arrêts rendus par Votre conseil, notamment dans un arrêt n°209.894 du 24.09.2018 ; un arrêt n°210.189 du 27.09.2018, un arrêt n°210.185 du 27.09.2018 ; et un arrêt n°211.203 du 18.10.2018. Le 6.02.2018, le Conseil d'Etat rend son arrêt n°12.702 dans lequel il énonce que : Ainsi, l'article 40ter de la [Loi] énumère limitativement les revenus qui doivent être exclus pour l'évaluation des moyens de subsistance du regroupant. A l'égard des revenus relevant de la GRAPA en particulier, Votre conseil a jugé, dans l'arrêt n°209.894 du 24.09.2018, que : « (...) Selon la doctrine, il ne peut être sérieusement contesté que la GRAPA, précédemment dénommée « revenu garanti aux personnes âgées », tombe dans la catégorie des « régimes d'assistance complémentaires » (S. BOUCKAERT. Documentloze vreemdelingen, Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985, pp. 295 et suivantes). Cette notion qui figurait dans l'ancien article 40ter de la [Loi], est un terme générique recouvrant la garantie d'un niveau minimal de sécurité d'existence, à savoir les prestations sociales minimales et l'aide sociale. Cette catégorie vise à assurer une protection de base aux personnes qui n'ont pas pu acquérir (suffisamment) de revenus par leur propre participation au marché de l'emploi et qui, en conséquence, ont d'autant moins le droit aux prestations classiques de sécurité sociale. L'accès à ces systèmes est en principe soumis à la condition que le demandeur ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants. Ces auteurs estiment en effet que les régimes d'assistance complémentaires comportent le revenu d'intégration, la GRAPA, les prestations familiales garanties, les allocations pour handicapées et les allocations pour l'aide aux personnes âgées, et ne dépendent pas, à la différence des prestations classiques de sécurité sociale, du paiement de contributions individuelles, mais sont exclusivement financés par les pouvoirs publics (J. VANLANGENDONCK, V. STEVENS et A. VAN REGENMORTELE, Handboek Sociale zekerheidsrecht, Intersentia, 9e édition, 2015, p. 12 et 787). Par ailleurs, l'une des Chambres néerlandophones du Conseil d'Etat a jugé récemment (voy. C.E., 2V novembre 2016, n°236.566) que « dès lors que la GRAPA est un revenu minimum que l'autorité procure aux personnes ayant atteint l'âge de 65 ans et qui est accordé quand les moyens de subsistance personnels sont insuffisants, (...) elle fait incontestablement partie des régimes d'assistance complémentaires » (traduction libre) (Voyez aussi l'ordonnance de non-admissibilité n°9.227 du 20 novembre 2012[]). Force est cependant d'observer que les revenus perçus dans le cadre de la GRAPA, qui constituent des revenus provenant d'un régime d'assistance complémentaire, ne sont pas visés par l'article 40ter de la [Loi] - tel qu' applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016 -, au titre des moyens de subsistance qui ne peuvent être pris en considération dans l'analyse de la condition des revenus (...) ». Ce raisonnement a également été suivi par Votre conseil dans l'arrêt n°210.185 du 27.09.2018 et l'arrêt n°211.203 du 18.10.2018. Au vu des enseignements tirés des arrêts précités, l'article 40ter de la [Loi] énumère limitativement les revenus qui ne doivent pas être pris en compte pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant. Dès lors que les revenus relevant de la GRAPA, aide sociale complémentaire, ne sont pas repris expressément à l'article 40ter de la [Loi], la partie adverse devait tenir compte de ces revenus pour évaluer le caractère stable, régulier et suffisant des moyens de subsistance de Monsieur En l'espèce, la partie adverse a justifié l'exclusion du revenu relevant de la GRAPA pour évaluer les moyens de subsistance de ce dernier en énonçant que la modification apportée à l'article 40ter, § 2, alinéa 2, par la loi du 4 mai 2016, n'a pas modifié la portée de cette disposition. Selon la partie adverse, il ne ressort, en effet, aucunement des travaux préparatoires 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 de moyens de subsistance du regroupant. Les exceptions et restrictions apportées à une règle de droit doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. La nécessité de procéder à une interprétation stricte de l'article 40ter de la [Loi] a encore été rappelé dans l'arrêt CHAKROUN rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne en date du 4.03.2010 (Affaire C-578/08). Cet arrêt enseigne

que : « 43. L'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), de la directive (2003/86/CE du 22 septembre 2003) doit être interprétée de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux Etats membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci (...). 47. L'article 7, paragraphe 1, initio et sous c), deuxième phrase, de la directive permet aux Etats membres de tenir compte, lors de l'évaluation des ressources du regroupant, du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales. Ainsi qu'il a été exposé au point 43 du présent arrêt, cette faculté doit être exercée en évitant de porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci ». Dans l'arrêt n°209.894 rendu le 24.09.2018, Votre conseil déclarait que : « (...) Ainsi, alors que l'article 40ter de la [Loi] exclut expressément les « moyens provenant du revenu d'intégration sociale, de l'aide sociale financière, des allocations familiales de base et supplémentaires, des allocations d'insertion professionnelle et de l'allocation de transition », le constat selon lequel la GRAPA constitue « une prestation octroyée par l'Etat, plus précisément l'Office national des pensions, aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance », ne peut à lui seul suffire à considérer que les revenus perçus à ce titre sont exclus par l'article 40ter précité. (...) » [...]. Dans l'arrêt n°210.189 du 27.09.2018, Votre conseil a enco[r]é été plus loin et a déclaré que : « (...) L'argumentation de la partie défenderesse, développée en termes de mémoire en réponse, selon laquelle « la garantie de revenus aux personnes âgées constitue une aide sociale financière » ne peut être suivie. En effet, le Conseil souligne que la GRAPA est un revenu qui n'est pas régi par la loi CPAS, mais par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (M.B., 29 mars 2001). A la différence de l'aide sociale (financière), la demande d'octroi de la GRAPA peut être introduite auprès de l'Office National des Pensions (actuellement le Service fédéral des Pensions) ou auprès du bourgmestre de la commune dans laquelle le demandeur a sa résidence principale (article 5 de la loi du 22 mars 2001, précitée, et articles 2 à 8 de l'arrêté royal du 23 mai 20001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées (M.B., 31 mai 2001)). Le Conseil observe que c'est le Service fédéral des Pensions qui statue sur la demande de la garantie de revenus et estime que rien ne permet des lors d'affirmer que le Service fédéral des Pensions puisse soumettre l'octroi de la GRAPA aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13 §2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, susmentionnée (...) ». Au vu de ces arrêts précités, les revenus relevant de la GRAPA ne constituent en aucun cas une aide sociale. Partant, la partie adverse ne pouvait légalement conclure que les revenus relevant de la GRAPA de Monsieur [A.], ne pouvaient pas être pris en considération pour déterminer les moyens de subsistance de ce dernier. Ce faisant, la partie adverse n'a pas respecté les principes de bonne administration. En effet, la partie adverse n'a pas recueilli toutes les données utiles en vue de les examiner soigneusement afin de pouvoir prendre une décision en pleine connaissance de cause. Elle n'a pas non plus soupesé les facteurs et circonstances avant de prendre ses décisions. La partie adverse a ainsi agi contrairement à toute raison mettant, également, à mal le principe de prévisibilité du droit et le principe de sécurité juridique. L'article 2 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dispose que : « les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle ». L'article 3 de la même loi dispose que : « LA motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate » [...]. Dès lors que la partie adverse n'a pas respecté les principes généraux de bonne administration, la décision querellée se fonde sur une erreur manifeste d'appréciation, à savoir la non prise en considération des revenus relevant de la GRAPA. Par conséquent, la décision querellée n'est pas adéquatement motivée. La partie adverse, en omettant de prendre en considération les enseignements tirés, d'une part, de l'arrêt n°19.293 rendu le 7.12.2017 par le CCE et de l'arrêt n° 12.702 rendu le 6.02.2018 par le Conseil d'Etat, et, d'autre part, de l'arrêt n°209.894 du 24.09.2018, de l'arrêt n°210.189 du 27.09.2018, de l'arrêt n°210.185 du 27.09.2018, et de l'arrêt n°211.203 du 18.10.2018, tous rendus par le CCE, n'a pas respecté les principes de bonne administration - en particulier le devoir de minutie, l'obligation de prudence, le principe de légitime confiance et le principe de sécurité juridique. Partant, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation entraînant la violation de l'article 40ter de la [Loi] et des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le constat de la violation de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs s'impose également en raison du fait que la partie adverse n'a pas eu égard à la note de synthèse déposée par la requérante (pièce 18 de sa demande de visa). Cette note fait partie intégrante de la demande en ce qu'elle épingle les discriminations existantes dans l'interprétation de l'article 40ter de la partie adverse. La partie adverse, enfin, exclut l'indemnisation forfaitaire journalière perçue par le regroupant en sa qualité de président de l'association Sawa Solidarités ASBL alors qu'elle représente un revenu de près de 300 euros par mois. La décision querellée doit, dès lors, être annulée. Le moyen est fondé ».

3.3. La partie requérante prend un second moyen de la « violation :

- De l'article 40ter de la [Loi] (le regroupant, Monsieur [A.], dispose de moyens de subsistance suffisants, stables et réguliers. Les revenus de la GRAPA doivent être pris en considération pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant) ;
- Des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (violation de ces articles en ce que la décision querellée viole le principe d'égalité et de non-discrimination) ;
- De l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (violation de cette disposition en ce que la décision querellée viole le principe de non)discrimination) ;
- Des articles 10 et 11 de la Constitution (violation de ces dispositions en ce que la décision querellée viole le principe d'égalité et de non-discrimination) ;
- De l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (violation de cette disposition en ce que la décision querellée viole le droit à la vie privée et familiale) ;
- De l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (violation de cette disposition en ce que la décision querellée viole le droit à la vie privée et familiale) ;
- De l'article 22 de la Constitution (violation de cette disposition en ce que la décision querellée viole le droit à la vie privée et familiale) ».

3.4. Elle développe « Si l'article 40ter de la [Loi] devait être interprété comme permettant à la partie adverse de ne pas tenir compte des revenus de la GRAPA pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant, cette disposition, et la décision querellée fondée sur cette interprétation, sont source de discrimination. Conformément à l'article 40ter de la [Loi], le regroupé doit apporter la preuve que le Belge, le regroupant, dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. L'article 40 ter de la [Loi] exclut, cependant, 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 » pour évaluer ces moyens de subsistance. Le site internet de la partie adverse énonce que : « Certains revenus provenant de régimes complémentaires, tels le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, l'aide sociale financière (CPAS), les allocations familiales, les allocations d'attente, l'allocation de transition, l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration perçue par une personne handicapée, les revenus tirés d'un contrat de travail signé sur base de l'article 60§7 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 08/07/1976, et l'engagement de prise en charge signé en faveur d'un étudiant (annexe 32) ne sont pas pris en compte » . Ce faisant, la partie adverse adopte une interprétation de l'article 40 ter de la [Loi] qui va au-delà du prescrit de cet article. La décision querellée a été adoptée conformément à cette interprétation de l'article 40ter de la [Loi]. L'article 40ter de la [Loi], et la décision querellée fondée sur cette interprétation, violent, dès lors, les principes d'égalité et de non-discrimination en ce qu'ils créent une discrimination fondée sur l'âge. L'article 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que : « Toutes les personnes sont égales eu droit » [...]. L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose encore que : « Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite » [...]. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » [...]. L'article 10 de la Constitution dispose que : « Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. L'égalité des femmes et des hommes est garantie ». L'article 11 de la Constitution dispose que : « La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Le principe de non-discrimination s'oppose à ce que des personnes se trouvant dans des situations différentes soient traitées de manière identique, à moins que la mesure ne repose sur une justification objective et raisonnable. La Constitution belge, la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union interdisent les discriminations - notamment fondées sur l'âge. En l'espèce, l'article 40ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse, et la décision querellée adoptée fondée sur cette interprétation, entendent appliquer les mêmes conditions d'octroi de regroupement familial à deux catégories de personnes comparables mais différentes : d'une part, l'étranger dont le conjoint Belge est a priori en mesure d'obtenir des revenus répondant aux critères légaux du regroupement familial vu son âge et, d'autre part, l'étranger dont le

conjoint Belge n'est plus, en raison de son âge, capable d'obtenir ces revenus répondant aux critères légaux du regroupement familial. Ces deux catégories de personnes souhaitent pouvoir bénéficier de leur droit à la vie privée et familiale - consacré par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne et l'article 22 de la Constitution. Afin de vérifier si la décision querellée crée une discrimination entre ces deux catégories de personnes, il convient d'identifier le but poursuivi par le législateur lorsqu'il a établi la condition de moyens de subsistance dans le regroupement familial, de vérifier si la mesure prise permet d'atteindre ce but et d'examiner si cette dernière est proportionnée. A la lecture des travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011, deux objectifs semblent se détacher : s'assurer que ni la personne à rejoindre, ni les membres de sa famille ne deviennent une charge pour les pouvoirs publics et permettre aux primo-arrivants de vivre dignement dès leur arrivée en Belgique. Les objectifs poursuivis par le législateur sont légitimes. Cependant l'article 40ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse ne permet pas, automatiquement, de répondre à ces buts légitimes. En l'espèce, Monsieur [A.], qu'il se fasse rejoindre ou non par la requérante, continuera de bénéficier des revenus relevant de la GRAPA en ce qu'il ne peut tout simplement pas faire autrement. Il ne peut, en effet, obtenir des revenus alternatifs. Il sera donc à charge des pouvoirs publics. Ainsi, à l'égard de la requérante et de son époux, l'article 40ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse, et la décision querellée qui en découle, ne permettent pas d'atteindre les buts poursuivis par le législateur. En outre, l'article 40ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse, et la décision querellée fondée sur cette interprétation, ne sont pas proportionnels. En effet, l'article 40 ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse, et la décision querellée qui en découle, ont pour conséquence d'exclure totalement la possibilité pour le regroupant et le regroupé, en l'espèce Monsieur [A.] et Madame [D.], de mener une vie familiale en Belgique. Ce faisant, l'article 40ter de la [Loi] tel qu'interprété par la partie adverse, et la décision querellée qui en découle, portent atteinte au droit à la vie familiale, consacré par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne et l'article 22 de la Constitution, de Monsieur [A.] et de Madame [D.]. La décision querellée doit, dès lors, être annulée. Le moyen est fondé. La requérante estime, en outre, qu'il faut saisir la Cour Constitutionnelle et poser la question suivante : « L'article 40ter de la Loi du 15 décembre 1980 [viole]-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et combinés avec l'article 22 de la Constitution et les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent le droit au respect de la vie familiale, en ce que les revenus relevant de la GRAPA ne sont pas pris en considération pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant, traitant ainsi de façon identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes, soit les étrangers dont le regroupant peut obtenir des revenus alternatifs en raison de son âge et les étrangers dont le regroupant ne peut obtenir de revenus alternatifs en raison de son âge ? ».

3.5. La partie requérante prend un troisième moyen de la « violation :

- De l'article 41 de la Charte de l'Union européenne ( violation des principes de bonne administration) ;
- Des articles 40 ter de la [Loi] ( violation de cette disposition dès lors que Monsieur [A.] dispose de revenus stables, suffisants et réguliers) ;
- De l'article 42 § 1er, alinéa 2 de la [Loi] (violation de cette disposition dès lors que la partie adverse n'a pas déterminé les moyens de subsistance nécessaires pour subvenir aux besoins du ménage) ;
- De l'article 62 § 2 de la [Loi] (violation de cette disposition en ce que la partie adverse n'a pas motivé la décision querellée au regard des besoins du ménage de la requérante) ;
- Des principes généraux de bonne administration, en particulier du devoir de minutie, de l'obligation de prudence, du principe de légitime confiance et du principe de sécurité juridique (la partie adverse a déclaré que le regroupant ne disposait pas de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers sans avoir déterminé les moyens de subsistance nécessaires pour subvenir aux besoins du ménage alors même que la requérante avait démontré que le regroupant, son époux, disposait de moyens de subsistance nettement supérieurs aux besoins de ce ménage. Dès lors, la partie adverse a violé les principes généraux de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, le devoir de prudence, le principe de légitime confiance et le principe de sécurité juridique) ;
- De l'erreur manifeste d'appréciation (l'omission de la détermination des moyens de substance nécessaire pour subvenir aux besoins du ménage de la requérante a entraîné la commission d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse. En effet, le regroupant dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers) ;
- Des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (dès lors que la décision querellée se fonde sur une erreur manifeste d'appréciation, la motivation de la décision n'est pas adéquate) ».

3.6. Elle argumente « Conformément à l'article 40 ter de la [Loi], la requérante est tenue de démontrer que le regroupant dispose de revenus stables, suffisants et réguliers. Selon l'article 40ter § 2, al., 1° de la [Loi] le montant est considéré comme suffisant lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à 120% du revenu d'intégration sociale, soit équivalant à 1.845, 48 € net/mois actuellement. Monsieur [A.] percevait, au moment de l'introduction la demande de regroupement familial, un montant de 2.102,29 € par mois, soit 1.339,98 € à titre de revenu relevant de la GRAPA, 462, 31 euros pour son travail à temps partiel et sa pension et, enfin, une indemnité mensuelle de plus ou moins 300 euros en sa qualité de président de l'association Sawa Solidarités. La partie adverse était tenue de prendre ces revenus en considération pour déterminer les moyens de subsistance de Monsieur (voir « Premier moyen » et « Deuxième moyen »). En tout état de cause, même à considérer que les 300 euros de l'ASBL ne peuvent être prise en compte dans l'appréciation des revenus, il faut avoir égard à l'article 42 de la [Loi]. L'article 42 § 1er, alinéa 2, de la [Loi] dispose 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 » [...]. Cette possibilité offerte à la partie adverse n'est pas une simple faculté, mais vise à lui permettre de réaliser l'examen des besoins auquel l'article 42 § 1, alinéa 1, de la loi l'astreint. L'article 62 § 2 de la même loi dispose, en outre, que : « Les décisions administratives sont motivées. Les faits qui les justifient sont indiqués (...) » [...]. En l'espèce, la partie adverse n'a aucunement tenu compte des besoins propres du ménage de la requérante et ce, sans se justifier. Or, la requérante avait détaillé les besoins de son ménage afin de démontrer que les revenus de son époux sont amplement suffisants pour subvenir à leurs besoins. Ainsi, la décision querellée viole l'article 42, § 1er, alinéa 2 et l'article 62 § 2 de la [Loi]. Partant, la décision querellée doit être annulée. Le moyen est fondé ».

3.7. En termes de dispositif, elle demande, à titre subsidiaire, « - de saisir la Cour constitutionnelle et de poser la question préjudicielle suivante : « L'article 40ter de la Loi du 15 décembre 1980 [viole]-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et combinés avec l'article 22 de la Constitution et les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent le droit au respect de la vie familiale, en ce que les revenus relevant de la GRAPA ne sont pas pris en considération pour évaluer les moyens de subsistance du regroupant, traitant ainsi de façon identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes, soit les étrangers dont le regroupant peut obtenir des revenus alternatifs en raison de son âge et les étrangers dont le regroupant ne peut obtenir de revenus alternatifs en raison de son âge ? - Surseoir à statuer pour le surplus ».

#### 4. Discussion

4.1.1. A titre liminaire, dans le cadre du premier moyen, le Conseil rappelle que l'invocation de l'article 7, § 1, c) de la Directive 2003/86/CE manque en droit. En effet « dès qu'une directive est transposée dans le droit interne, son invocation directe n'est plus possible, sauf à soutenir que sa transposition est incorrecte » (CE n° 117 877 du 2 avril 2003), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

4.1.2. En ce qu'ils invoquent l'article 41 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, le Conseil souligne en tout état de cause que les premier et troisième moyens manquent en droit. En effet, la CJUE s'est notamment exprimée, dans un arrêt du 5 novembre 2014 (C-166/13), comme suit : « [...] 44 Ainsi que la Cour l'a rappelé au point 67 de l'arrêt YS e.a. (C-141/12 et C-372/12, EU:C:2014:2081), il résulte clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, point 28). Partant, le demandeur d'un titre de séjour ne saurait tirer de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte un droit d'être entendu dans toute procédure relative à sa demande [...] ».

Pour le surplus, à l'instar de la partie défenderesse dans sa note d'observations, le Conseil « rappelle, qu'aux termes de son article 51, cette Charte s'applique aux États membres « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Or, dans la mesure où la décision attaquée est prise, sur la base de l'article 40ter de la [Loi], à l'égard d'un membre de la famille d'un Belge, qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation, il ne peut être considéré que le citoyen belge a mis à cet égard en œuvre le droit de l'Union ».

Ce dernier raisonnement peut également être soulevé relativement à l'article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne invoqué dans le cadre du second moyen.

4.1.3. Au sujet du principe de légitime confiance dont se prévaut la partie requérante dans les premier et troisième moyens, le Conseil se rallie à la note d'observations de la partie défenderesse dont il ressort « *tout citoyen doit, par application du principe de légitime confiance, pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans des cas concrets; [...] la possibilité de réclamer la protection de la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées. En l'espèce, il n'y a aucun élément au dossier administratif permettant de conclure que la partie défenderesse aurait, in specie, fourni au préalable à la partie requérante des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées* ».

4.2. Sur les trois moyens pris réunis, le Conseil rappelle que, conformément à l'article 40 *ter* de la Loi, l'étrangère qui a introduit une demande de visa en qualité de conjointe d'un Belge doit remplir diverses conditions, notamment que le Belge en question démontre qu'il dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. En effet, l'article 40 *ter*, § 2, alinéa 2, de la Loi dispose ce qui suit : « *Les membres de la famille visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, doivent apporter la preuve que le Belge : 1<sup>o</sup> dispose de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers. Cette condition est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et tel qu'indexé selon l'article 15 de ladite loi. Pour l'évaluation des moyens de subsistance, il est tenu compte de leur nature et de leur régularité. Par contre, il n'est pas tenu compte des moyens provenant du revenu d'intégration sociale, de l'aide sociale financière, des allocations familiales de base et suppléments, des allocations d'insertion professionnelle et de l'allocation de transition. Il n'est tenu compte de l'allocation de chômage que si le Belge prouve qu'il cherche activement du travail.* ».

L'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Loi stipule quant à lui 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<sup>o</sup>, le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres du citoyen de l'Union rejoint et des membres de sa famille, les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics. Le ministre ou son délégué peut, à cette fin, se faire communiquer par l'étranger et par toute autorité belge tous les documents et renseignements utiles pour la détermination de ce montant* ».

Le Conseil rappelle également que l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative 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. Quant à ce contrôle, le Conseil rappelle en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (*cfr* dans le même sens: C.E., 6 juil. 2005, n° 147 344 ; C.E., 7 déc. 2001, n° 101 624).

4.3. En l'occurrence, le Conseil constate que la partie défenderesse a motivé que « *Monsieur [A.] a produit une attestation de l'Office des Pensions datée du 03/05/2021 et une attestation de l'Office des Pensions datée du 14/04/2022. Cette dernière attestation, la plus récente et qui concerne les revenus de l'année 2022, laisse apparaître que Monsieur perçoit une garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa en abrégé). Cette GRAPA ne peut être prise en compte dans l'évaluation des moyens de subsistance. En effet, l'article de loi précité prévoi[t] que l'évaluation des moyens de subsistance ne tient pas compte de l'aide sociale financière. Or, selon la définition donnée par l'Office des pensions, la Garantie de revenus aux personnes âgées est une prestation octroyée aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. (Arrêt 245187 du 16/07/2019 du Conseil d'État/Arrêt n°249.459 du 12 janvier 2021 du Conseil d'État)* ».

Le Conseil observe que, dans son arrêt n° 253 637 du 3 mai 2022, le Conseil d'Etat a jugé en chambres réunies 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 bijstandstelsels » 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 » (dans le même sens, CE, n° 249 844 du 16 février 2021).

Ainsi, l'argumentation de la partie requérante qui vise à contester l'absence de prise en compte des revenus issus de la GRAPA du regroupant belge par la partie défenderesse ne peut être reçue. Le Conseil se rallie en effet au raisonnement précité du Conseil d'Etat, validant l'interprétation de l'article 40 ter, § 2, alinéa 2, de la Loi par la partie défenderesse. Il n'appartenait en outre pas à la partie défenderesse de

fournir les motifs de ses motifs et de motiver plus amplement par rapport à l'argumentaire figurant dans la note de synthèse annexée à la demande.

Par ailleurs, le Conseil souligne qu'il ne peut être fait grief à la partie défenderesse de s'être conformée à la jurisprudence du Conseil d'Etat, plus particulièrement aux arrêts n° 245 187 et 249 459 des 16 juillet 2019 et 12 janvier 2021 excluant la GRAPA des moyens de subsistance à prendre en compte dans le chef de la personne rejointe, lesquels ont en outre été suivis ultérieurement par l'arrêt n° 253 637 du 3 mai 2022, détaillé ci-avant. Rien n'obligeait la partie défenderesse à suivre la jurisprudence antérieure du Conseil incluant la GRAPA dans les ressources du regroupant à prendre en considération, laquelle a été cassée par le Conseil d'Etat. Il appartient en effet à la partie défenderesse d'interpréter le plus correctement possible la Loi et elle a pu être guidée en l'espèce par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat.

En ce que la partie requérante soutient que l'exclusion de la GRAPA découlant de l'article 40 *ter*, § 2, alinéa 2, 1°, de la Loi est discriminatoire et viole les articles 10 et 11 de la Constitution, les articles 20 et 21 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne et l'article 14 de la CEDH, le Conseil souligne en tout état de cause qu'être à la pension n'interdit pas d'exercer un métier ni par conséquent d'augmenter ses revenus. Ainsi, la question préjudicielle que la partie requérante souhaite poser à la Cour Constitutionnelle manque de pertinence.

4.4. Le Conseil remarque ensuite que la partie défenderesse a motivé que « *En ce qui concerne la prime " Covid-19 ", il ne s'agit pas d'un moyen de subsistance stable et régulier, mais d'une prime allouée de manière temporaire suite à une situation exceptionnelle (la crise sanitaire). En revanche, Monsieur [A.] perçoit une pension de retraite de salarié à hauteur de 0,69 euros/mois selon l'attestation de l'Office des Pensions produite datée du 14/04/2022. Ce revenu est pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance dont il dispose. Il a bien été tenu compte du fait que l'avocat de Monsieur [A.] précise que ce dernier bénéficie de tarifs préférentiels pour le paiement de ses charges. Il a bien été tenu compte du fait que l'avocat de Monsieur [A.] précise que Monsieur [A.] bénéficie de défraiements concernant certaines dépenses (repas, etc.) de la part de l'ASBL " Sawa Solidarités ASBL " dont il est président ainsi que d'indemnités parfois journalières d'une dizaine d'euros. Cependant, ces défraiements et indemnités constituent un dédommagement de frais engagés mais ne sauraient être considérés comme des moyens de subsistance. Monsieur [A.] a en outre produit des fiches de paie émanant de l'employeur BTS Consulting, dont une fiche de paie concernant le mois de juin 2021 et une fiche de paie concernant le mois de juillet 2021. Ces deux fiches de paie concernent une situation trop antérieure à la date d'introduction de la présente demande de visa pour être prises en considération. En revanche, Monsieur [A.] a produit des fiches de paie émanant du même employeur pour la période de février 2022 à avril 2022 dont il ressort qu'il disposait, sur l'ensemble de ces trois mois documentés, d'un revenu d'un montant mensuel moyen net de 461,62€ (moyenne obtenue en additionnant l'ensemble des montants figurant sur les fiches de paie et en tenant compte des bonus à l'emploi mentionnés sur celles-ci); Considérant que nous devons ajouter à ce montant moyen mensuel net le montant de sa pension de retraite de salarié de 0,69 euros, ce qui porte le montant moyen net mensuel de Monsieur [A.] à 462,31 euros net/mois. Considérant qu'un tel montant ne constitue pas un revenu suffisant au sens de l'article de loi précité ; en effet, ce montant est inférieur à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, par. 1er, 3° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (1.845,48€ net/mois) », ce qui ne fait l'objet d'aucune contestation concrète ou utile ni la démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie défenderesse.*

4.5. Quant au grief fondé sur l'article 42, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Loi, le Conseil relève à nouveau que la partie défenderesse a exclu à bon droit les revenus issus de la GRAPA et les indemnités mensuelles et qu'elle a motivé à juste titre et à suffisance que « *Considérant que l'article 42 § 1er al 2 de la loi précitée prévoit qu'en cas de non-respect de la condition relative aux moyens de subsistance stables et réguliers visée à l'article 40ter, alinéa 2, le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres du citoyen de l'Union rejoint et des membres de sa famille, les moyens de subsistance nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics ; Considérant que d'après le contrat de bail produit, ainsi que les extraits de compte et le courrier émanant de l'avocat de Monsieur [A.] contenus dans le dossier administratif, il apparaît que Monsieur [A.] paye un loyer mensuel de 450 euros. En déduisant ce montant du revenu mensuel moyen net de Monsieur [A.], il lui reste un montant de 12,31 euros. L'Office des Étrangers estime que ce montant est insuffisant pour subvenir à tous les autres besoins (soins de santé, alimentation, frais de mobilité, habillement, assurances, télécommunications, loisirs...) d'une famille de deux personnes. Notons par ailleurs qu'une analyse des besoins a également été effectuée par l'Office des Pensions, administration qui a décidé*

*d'octroyer la garantie de revenus aux personnes âgées. Or, selon la définition donnée par l'Office des pensions, la Garantie de revenus aux personnes âgées est une prestation octroyée aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. Dans la mesure où l'administration (à savoir l'Office des Pensions) ayant octroyé une aide sociale financière (la grapa) à Monsieur [A.] a estimé que ses moyens de subsistance étaient trop faibles pour assurer sa subsistance, la conclusion de l'analyse in concreto réalisée par l'Office des Étrangers peut être considérée comme manifestement raisonnable », ce qui ne fait l'objet d'aucune contestation utile ni démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation.*

Pour le surplus, comme soulevé par la partie défenderesse dans sa note d'observations « *En tout état de cause, il ne fallait pas procéder à une analyse des besoins du ménage conformément à l'article 42 de la loi, vu que le regroupant bénéficie de la GRAPA et est à charge des pouvoirs publics. En effet, s'il est vrai que l'article 42 prévoit que lorsque la condition relative aux moyens de subsistance [suffisants] n'est pas remplie, « le ministre ou son délégué doit déterminer, en fonction des besoins propres de l'étranger rejoint et des membres de sa famille, les moyens d'existence nécessaires pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics. [...] », force est de constater que le ménage rejoint constitue d'ores et déjà une charge pour les pouvoirs publics. La partie requérante n'a donc nullement intérêt à se prévaloir de cette disposition ».*

4.6. S'agissant de l'argumentation fondée sur l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que lorsque la partie requérante allègue une violation de cette disposition, 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/ou familiale qu'elle invoque, ainsi que la manière dont la décision attaquée y a porté atteinte.

Au sujet du lien familial entre la requérante et son époux, formalisé par un acte de mariage, le Conseil relève que l'existence d'une vie familiale dans leur chef peut être présumée en vertu de la jurisprudence de la CourEDH.

Etant donné qu'il n'est pas contesté qu'il s'agit d'une première admission, il n'y a, à ce stade de la procédure, pas d'ingérence dans la vie familiale de la requérante 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 CourEDH 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 familiale (Cour EDH 28 novembre 1996, Ahmut/Pays-Bas, § 63; Cour EDH 31 janvier 2006, Rodrigues Da Silva et Hoogkamer/Pays-Bas, § 38). Cela s'effectue par une mise en balance des intérêts en présence. S'il ressort de cette mise en balance des intérêts que l'Etat est tenu par une telle obligation positive, il y a violation de l'article 8 de la CEDH (cfr Cour EDH 17 octobre 1986, Rees/Royaume-Uni, § Rees/Royaume-Uni, § 37).

En l'occurrence, en termes de recours, la partie requérante reste en défaut d'établir en quoi la partie défenderesse aurait dû user de son obligation positive. Le Conseil précise en tout état de cause que la partie défenderesse a valablement considéré que la requérante ne remplit pas l'ensemble des conditions de l'article 40 *ter* de la Loi mises à l'obtention de son droit au séjour et qu'en obligeant l'étranger à remplir les conditions légales prévues pour bénéficier du regroupement familial, le législateur a déjà procédé à une mise en balance des intérêts en présence. Ainsi, la partie défenderesse n'était en tout état de cause plus tenue de procéder à une telle balance dès lors qu'elle a constaté que toutes les conditions légales requises ne sont pas remplies. Le Conseil renvoie en ce sens à l'arrêt n° 231 772 prononcé le 26 juin 2015 par le Conseil d'Etat. L'on constate par ailleurs que la partie requérante n'invoque nullement l'existence d'obstacles au développement ou à la poursuite d'une vie familiale normale et effective ailleurs qu'en Belgique.

En conséquence, il ne peut être considéré que la partie défenderesse a violé l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution.

4.7. Les trois moyens pris ne sont pas fondés.

## **5. Débats succincts**

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

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

## **6. Dépens**

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

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

### **Article 1.**

La requête en suspension et annulation est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 186 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize mars deux mille vingt-trois par :

Mme C. DE WREEDE, président f.f., juge au contentieux des étrangers,

Mme S. DANDOY, greffier assumé,

Le greffier,

Le président,

S. DANDOY

C. DE WREEDE