

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 256.717 du 8 juin 2023

A. 231.605/XI-23.158

En cause : **l'État belge**, représenté par
le Secrétaire d'État à l'Asile et
la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 522/14
1050 Bruxelles,

contre :

XXX,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre ROBERT, avocat,
rue Saint-Quentin 3/3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 août 2020, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n° 238.677 du 17 juillet 2020, rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 215.391/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.037 du 10 novembre 2020 a déclaré le recours en cassation admissible.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006

déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 31 mars 2023, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 22 mai 2023. Le rapport a été notifié aux parties.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alissia Paule, *loco* M^e Elisabeth Derriks, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sarah Janssens, *loco* M^e Pierre Robert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

La partie adverse a introduit, le 7 juillet 2017, une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne en qualité de conjoint de Belge.

Le 4 janvier 2018, le requérant a pris une décision de refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire.

Le 17 juillet 2020, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé cette décision par l'arrêt attaqué.

IV. Le moyen unique

Le requérant prend un moyen unique de « la violation des articles 40^{ter}, § 2, alinéa 2, 1^o et 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

IV.1. Thèses des parties

Le requérant soutient que « (...) il ressort d'une lecture combinée [des articles 40ter, § 2, alinéa 2, 1^o, et 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980] qu'il revient à l'autorité administrative de veiller à éviter que les personnes concernées par le regroupement familial avec un Belge ne représentent pas une charge pour les pouvoirs publics », que « (...) l'objectif poursuivi par la loi est d'éviter toute forme de recours à l'assistance de la collectivité, dans le cadre du regroupement familial du membre de la famille d'un Belge », que « 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, qui modifie le libellé de l'article 40ter, n'a pas changé l'objectif poursuivi par le législateur », que « (...) afin d'éviter que le regroupement familial ne représente une charge pour les pouvoirs publics, l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 exclut invariablement l'"aide sociale financière" », que « le revenu garanti aux personnes âgées prévu par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenu aux personnes âgées relève des régimes de sécurité sociale de type non-contributif et, à ce titre, constitue une aide sociale financière, entièrement à charge de l'État, ce que le premier juge ne conteste pas », que « (...) l'article 40ter dispose expressément qu'il n'est pas tenu compte, dans l'évaluation des moyens de subsistance, de l'aide sociale financière », que « le texte est clair et il est de principe qu'un texte clair ne s'interprète pas (*interpretatio cessat in claris*) », que « les observations et commentaires figurant éventuellement dans les travaux préparatoires ne peuvent primer sur le texte clair de la loi », que « le premier juge ne peut, en se fondant sur certains extraits de l'intervention d'un des auteurs d'une des propositions de loi ayant donné lieu à l'adoption de la loi du 8 juillet 2011, conclure que les revenus provenant de la GRAPA doivent être pris en considération par l'autorité administrative, sans violer l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 », que « surabondamment, le premier juge semble vouloir comparer la situation des personnes âgées bénéficiaires de la GRAPA et celle des personnes handicapées, sans toutefois établir la comparabilité des situations visées », que « cette comparaison est, partant, dénuée de toute pertinence ».

La partie adverse répond que « l'arrêt attaqué ne viole pas les dispositions visées au moyen », que « l'arrêt attaqué fait application de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, dégagée en chambres réunies dans un arrêt n° 232.988 du 21.2.2020, dont il ressort qu'il y a lieu de tenir compte de la GRAPA dans le calcul des moyens de subsistance du regroupant belge », que « l'article 40ter de la loi du 15.12.1980 tel que modifié par la loi du 8.7.2011,

excluait de la prise en compte des moyens de subsistance, parmi d'autres, (1) les ressources provenant des régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et les suppléments d'allocations familiales et (2) l'aide sociale financière », que « l'article 40ter la loi du 15.12.1980 modifié par la loi du 4.5.2016, énumérant limitativement les ressources à exclure, ne vise plus les régimes d'assistance complémentaires », que « le législateur a par contre retenu, pour les exclure, le revenu d'intégration et l'aide sociale financière », que « le demandeur a longuement soutenu que la GRAPA était un régime d'assistance complémentaire, régime qui n'est plus exclu par la loi », qu'il « soutient à présent qu'il s'agit d'une aide sociale financière (...) », que « la GRAPA n'est pas une aide sociale financière, ni une "financiële maatschappelijke dienstverlening" », que « ces aides sont assurées par les CPAS, dans le cadre de la loi organique des centres publics d'action sociale (article 1^{er} de la loi du 8.7.1976) », que « le simple constat que la GRAPA n'est pas un régime contributif ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une aide sociale dont la prise en compte peut être exclue par le demandeur », que « la loi du 22.3.2001 qui institue la GRAPA ne présente pas celle-ci comme une aide sociale », qu'en « tout état de cause, il ne peut être soutenu, comme le fait le demandeur, que le texte de l'article 40ter § 2 de la loi du 15.12.1980 est clair et ne doit pas être interprété », que « ceci est d'autant plus vrai à la lecture de la jurisprudence abondante de votre Conseil et du Conseil du contentieux des étrangers sur la question », que « (...) le Conseil du contentieux des étrangers établit un parallèle entre personnes handicapées et personnes âgées, à la suite du législateur », que « cette comparaison ressort également de l'arrêt précité de votre Conseil », que « le premier juge justifie cette comparaison au point 3.5 de l'arrêt entrepris ("il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011 que la volonté du législateur est de traiter de la même manière les allocations pour handicapés et la GRAPA") », que « le grief du demandeur, qui affirme que le premier juge n'a pas établi la comparabilité des situations visées, est factuellement erroné », que « le demandeur a exclu la prise en compte des allocations pour personnes handicapées, avant que votre Conseil, et le Conseil du contentieux des étrangers, ne jugent définitivement que ces allocations doivent être prises en considération sous peine, notamment, de créer une discrimination sur base du handicap », que « de manière similaire, le Conseil du contentieux des étrangers, dans son arrêt prononcé en assemblée réunie, a jugé que la GRAPA devait être prise en considération », que « juger autrement reviendrait à créer une discrimination sur base de l'âge, à destination d'une catégorie de personnes qui ne peut plus être active sur le marché de l'emploi, rendant *de facto* impossible le bénéfice du droit au regroupement familial pour cette catégorie de personnes ».

Le requérant réplique que « la partie défenderesse n'étaye pas son affirmation selon laquelle l'aide sociale financière ne concernerait que l'aide servie

par les collectivités communales dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976 organique des c.p.a.s., dont la GRAPA ne relève pas, affirmation qui ne repose sur aucune base légale (...) », que « la partie défenderesse n'étaye pas davantage son affirmation selon laquelle le Conseil du contentieux des étrangers pourrait, à la suite du législateur, établir un parallèle entre bénéficiaires de la garantie de revenu et bénéficiaires des allocations pour personnes handicapées », que « c'est du reste à tort qu'elle reproduit les termes d'un arrêt n° 243.962 du 18 mars 2019, qui concerne les allocations pour personnes handicapées et ne peut être appliqué par analogie aux moyens issus de la GRAPA », qu'il « a été relevé par le Conseil d'État que l'État avait admis devant la Cour constitutionnelle que "les allocations des handicapés et les pensions des personnes âgées sont prises en considération pour le calcul des revenus du regroupant" », que « tel n'est pas le cas s'agissant de la GRAPA, qui constitue une prestation d'aide sociale (...) », que « par ailleurs, on n'aperçoit pas quelle est la discrimination, en raison de l'âge, dénoncée par la partie défenderesse, dès lors que les pensions des personnes économiquement non actives sont prises en compte dans le calcul des moyens de subsistance suffisants », qu'un « traitement identique de catégories différentes supposerait qu'en raison de son âge, tout regroupant ne pourrait travailler et/ou percevoir des revenus suffisants ou serait nécessairement bénéficiaire de l'aide sociale, ce qui n'est pas avéré », que « pour le surplus, l'exigence de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers comme condition de base du regroupement familial a été considérée comme un critère objectif et comme une mesure proportionnée par la Cour constitutionnelle », que « les considérations de la partie défenderesse sont, en conséquence, impuissantes à remettre en cause le bien-fondé du moyen de cassation ».

IV.2 Appréciation

La décision initialement attaquée refuse le droit de séjour que réclame la partie défenderesse parce que la personne de référence belge perçoit un revenu de garanties aux personnes âgées, qui est une prestation octroyée par l'État aux personnes âgées dont le revenu est trop faible pour assurer leur subsistance et qui constitue une « aide sociale et financière » dont la prise en compte est exclue par l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Dans l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers retrace l'historique de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 précitée et souligne qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011 – qui a remplacé l'article 40ter précité – qu'en introduisant l'exigence des moyens de subsistance, la volonté du législateur a été de prévoir une exception pour les personnes handicapées et les

personnes âgées. Le Conseil du contentieux des étrangers constate ensuite que l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 4 mai 2016, énumère expressément les moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte. Il reconnaît qu'il ne peut se déduire clairement de ladite énumération si le législateur a voulu exclure ou non la GRAPA des moyens de subsistance dont il peut être tenu compte pour la personne de référence belge et indique qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 4 mai 2016 que le législateur n'a pas souhaité modifier l'objectif de la loi antérieure. Le Conseil du contentieux des étrangers estime pour ce motif qu'il peut en principe être tenu compte de toutes les formes de revenus dont dispose à titre de moyens de subsistance la personne de référence, à l'exception des revenus dont le législateur a expressément prévu qu'ils ne pouvaient pas être pris en compte. Sur cette base, le Conseil du contentieux des étrangers conclut qu'il y a lieu de prendre en considération les moyens de subsistance provenant de la GRAPA et les allocations aux personnes handicapées et que l'énumération des revenus dont il ne peut pas être tenu compte, qui figure à l'article 40ter, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, concerne une exception de stricte interprétation.

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'État 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 d'« 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.

Partant, par son arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a violé l'article 40ter, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 en considérant que la GRAPA ne pouvait pas être exclue en tant que moyen de subsistance à prendre en compte.

Le moyen unique est donc fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et compte-tenu des pièces que la partie adverse produit et qui établissent sa faible capacité financière, il y a toutefois lieu de limiter le montant de cette indemnité à 154 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêt n° 238.677 du 17 juillet 2020, rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 215.391/III, est cassé.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil du contentieux des étrangers et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 8 juin 2023 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet