CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.152 du 15 mars 2024

A. 233.037/XI-23.464

En cause : **l'État belge,** représenté par
le Secrétaire d'État de l'Asile et la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Isabelle SCHIPPERS, avocat,
rue François Wathoul 3
4260 Fallais,

contre :

XXX,
ayant élu domicile devant le
Conseil du contentieux des étrangers chez
M^e Ives DETILLOUX, avocat,
rue Mattéoti 34
4102 Ougrée.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2021, la partie requérante sollicite la cassation de l'arrêt n° 248.150 du 26 janvier 2021 rendu par le Conseil du contentieux des étrangers dans l'affaire 250.162/III.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.332 du 27 avril 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ORD.14.332) a déclaré le recours en cassation admissible.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

Par une ordonnance du 19 janvier 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas

appelée à l’audience, conformément à l’article 18, § 2, alinéas 2 et suivants de l’arrêté royal du 30 novembre 2006 précité. Le rapport était joint à cette ordonnance.

Aucune partie n’a sollicité la tenue d’une audience.

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.

III. Faits utiles à l’examen de la cause

Il ressort des constats effectués dans l’arrêt attaqué que la partie adverse en cassation a introduit une seconde demande de visa de regroupement familial en tant que conjointe d’un Belge, qu’une première décision de refus de cette seconde demande a été annulée, le 27 novembre 2019, par le Conseil du contentieux des étrangers et que, le 4 mai 2020, la partie requérante a pris une nouvelle décision de refus de cette demande de visa.

Par un arrêt n° 248.150 du 26 janvier 2021, le Conseil du contentieux des étrangers a annulé cette décision de refus de visa du 4 mai 2020. Il s’agit de l’arrêt dont la cassation est demandée.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l’article 40*ter*, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

Elle reproche au Conseil du contentieux des étrangers d’avoir considéré que la « Garantie de revenus aux personnes âgées » (GRAPA) devait être prise en compte dans le cadre de l’évaluation des moyens de subsistance du regroupant alors qu’il « s’agit d’une aide sociale financière accordée par les pouvoirs publics qui en est exclue en vertu de l’article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980 ». Elle explique que « la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) est un dispositif d’aide financière pour les personnes âgées qui ne disposent pas de revenus suffisants puisqu’il s’agit d’une prestation attribuée par l’ONP, sous certaines conditions, aux personnes âgées qui ne disposent pas de revenus suffisants » et que c’est donc à juste titre qu’elle « a considéré que le législateur n’avait pas eu la volonté de modifier le

régime des moyens ne pouvant être pris en considération dans l'évaluation des moyens de subsistance du regroupant et qu'[elle] a estimé que la Grapa était exclue au regard de l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980 ». Elle souligne que « cette notion doit être interprétée au sens large, comme recouvrant toute forme de soutien financier accordée par l'Etat belge/les autorités belges ». Elle en déduit que « la GRAPA perçue par le regroupant est une aide sociale financière et qu'elle est donc bien exclue de l'article 40*ter* » et se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État. Elle en conclut que « c'est à tort que le premier juge a considéré que l'Etat belge aurait dû prendre en compte la GRAPA perçue par le regroupant dans le calcul des revenus dont celui-ci bénéficiait ».

IV.2. Appréciation

Selon l'arrêt attaqué, « la décision de refus de visa contestée repose notamment sur le constat que la personne rejointe perçoit une garantie de revenus aux personnes âgées. La partie défenderesse estime que la garantie de revenus aux personnes âgées [Grapa] est une prestation octroyée aux personnes âgées dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance et que cette garantie de revenus constitue une aide sociale et financière dont la prise en compte est exclue par l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980 ».

Dans l'arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers retrace l'historique de l'article 40*ter* 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 40*ter* 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 40*ter* 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 40*ter*, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980, concerne une exception de stricte interprétation.

Aux termes de l'article 40*ter*, alinéa 2, premier tiret, 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 40*ter*, 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 » 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 40*ter* 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 40*ter*, 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 40*ter*, alinéa 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 40*ter*, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980.

À la suite du remplacement de l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 4 mai 2016, l'article 40*ter*, § 2, 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 40*ter* 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) (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.006).

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 40*ter*, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980.

Partant, par son arrêt attaqué, le Conseil du contentieux des étrangers a violé l'article 40*ter*, § 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 en cassation sollicite l'octroi des dépens, en ce compris une indemnité de procédure fixée au montant de base. Dès lors que la partie requérante a obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui octroyer une indemnité de procédure fixée au montant de base.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêt n° 248.150 rendu le 26 janvier 2021 par le Conseil du contentieux des étrangers (affaire n° 250.162/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 les droits de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 mars 2024, par la XI^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Yves Houyet