

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.365 van 11 december 2019
in de zaak A. 225.385/XIV-37.739**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
 thans de minister van Asiel en Migratie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carmenta Decordier
 kantoor houdend te 9041 Oostakker
 Orchideestraat 61 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Elisabeth Wellekens
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Doornikstraat 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 4 juni 2018, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 203.335 van 30 april 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 12.910 van 12 juli 2018.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2019.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Bracke, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verweerster dient op 30 juni 2017 een aanvraag in tot afgifte van een visum voor lang verblijf in het kader van gezinshereniging als familielid van een derdelander, meer bepaald van haar in België als vluchteling erkende echtgenoot van Eritrese nationaliteit.

Op 6 december 2017 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerster een beslissing tot weigering van het visum.

Verweerster stelt op 3 januari 2018 tegen de voornoemde beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 30 april 2018 vernietigt de Raad

voor Vreemdelingenbetwistingen de voornoemde beslissing van 6 december 2017. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel, dat zij in de toelichtende memorie herhaalt, de schending op van artikel 149 van de Grondwet, van de artikelen 10 en 39/65 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de vreemdelingenwet), van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: de OCMW-wet) *iuncto* de artikelen 8 en 36 van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ (hierna: de wet van 26 mei 2002) en van “het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht”.

In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest oordeelt dat de inkomsten uit een tewerkstelling in het kader van artikel 60 van de OCMW-wet in aanmerking moeten worden genomen voor de toepassing van artikel 10, § 2, van de vreemdelingenwet. Nochtans kan niet redelijk worden betwist dat een tewerkstelling in het kader van artikel 60 van de OCMW-wet een vorm van sociale bijstand betreft als voorzien in de wet van 26 mei 2002. Volgens de verzoekende partij kan de overweging uit het bestreden arrest niet worden aangenomen dat het zou volstaan dat de referentiepersoon inkomsten uit tewerkstelling ontvangt opdat die met toepassing van artikel 10, § 2, van de vreemdelingenwet als bestaansmiddelen in aanmerking zouden worden genomen. Uit dit laatste artikel blijkt nergens dat een tewerkstelling op basis van een arbeidsovereenkomst zou

volstaan, maar er wordt integendeel in verduidelijkt dat het niet de bedoeling mag zijn dat de aanvrager en zijn gezin ten laste van de openbare overheden vallen. Bovendien wordt in artikel 10, § 5, van de vreemdelingenwet gespecificeerd dat “de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en gezinsbijslagen, niet in aanmerking [worden] genomen”. Deze bepaling vormt de omzetting van artikel 7 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 ‘inzake het recht op gezinshereniging’ (hierna: richtlijn 2003/86) waarin sprake is van “stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder daarbij een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat”. De verzoekende partij merkt op dat de Belgische wetgever heeft geopteerd voor een bestaansmiddelenvoorwaarde als waarborg dat de vreemdeling gedurende zijn verblijf niet ten laste zal vallen van de Belgische staat, hetgeen blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij de totstandkoming van artikel 10 van de vreemdelingenwet.

De verzoekende partij vervolgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volledig voorbijgaat aan de aard van de tewerkstelling in het kader van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet, die een vorm van sociale bijstand is, minstens van financiële maatschappelijke dienstverlening. Uit dit artikel en de artikelen 6 en 8 van de wet van 26 mei 2002 blijkt ontegensprekelijk dat de tewerkstelling op grond van het meergenoemde artikel 60, § 7, de verwezenlijking betreft van het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling, terwijl het recht op maatschappelijke bijstand onbetwistbaar behoort tot het sociaalebijstandsstelsel van het Rijk. De verzoekende partij citeert wat dat betreft ’s Raads arrest nr. 241.565 van 23 mei 2018. Zij verwijst verder naar de toepassingsvoorwaarden voor de toekenning van het recht op maatschappelijk integratie overeenkomstig artikel 3, 4°, van de wet van 26 mei 2002, met name “niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken noch er aanspraak kunnen op maken”. De verzoekende partij leidt hieruit af dat het recht op maatschappelijke integratie, met inbegrip van de tewerkstelling op grond van

artikel 60, § 7, van de OCMW-wet, een residuair stelsel betreft waarvan men slechts kan genieten indien men zelf niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt én men bovendien geen recht kan laten gelden op uitkeringen van de sociale zekerheid.

De verzoekende partij wijst vervolgens op de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 mei 2002, waaruit blijkt dat het recht op maatschappelijke tewerkstelling, zoals onder meer uitgewerkt in artikel 60, § 7, van de OCMW-wet, onlosmakelijk is verbonden met het recht op leefloon. In die memorie wordt aangehaald dat het recht op maatschappelijke integratie door het OCMW wordt ingelost wanneer het een job kan aanbieden aan een arbeidsgeschikte persoon, dat het OCMW zelf als werkgever kan optreden en de jongere tewerkstellen, al dan niet door hem ter beschikking te stellen van andere werkgevers en dat het recht op maatschappelijke integratie stopt wanneer de persoon gerechtigd is op een socialezekerheidsuitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan het leefloon. De verzoekende partij benadrukt in dit verband dat personen die beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 3 van de wet van 26 mei 2002 een recht kunnen laten gelden op maatschappelijke integratie door tewerkstelling. In het bestreden arrest is dan ook volkomen ten onrechte geoordeeld dat tewerkstelling in het kader van artikel 60 van de OCMW-wet niet kan worden aanzien als sociale bijstand omdat er sprake is van een reële en daadwerkelijke arbeidsverhouding. De verzoekende partij besluit dat in het bestreden arrest het bestaan van een reële en daadwerkelijke arbeidsverhouding ten onrechte als criterium wordt gebruikt bij de beoordeling van de inkomsten uit tewerkstelling, zonder acht te slaan op de aard van de tewerkstelling op grond van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet.

In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest oordeelt dat uit de doelstelling van de tewerkstelling op grond van artikel 60 van de OCMW-wet niet kan worden afgeleid dat de inkomsten uit dergelijke tewerkstelling moeten worden beschouwd als middelen verkregen uit een

aanvullend bijstandsstelsel. Nochtans blijkt uit artikel 60, § 7, van die wet, gelezen samen met artikel 8 van de wet van 26 mei 2002, dat dergelijke tewerkstelling deel uitmaakt van het sociale bijstandsstelsel. In artikel 36 en volgende van de wet van 26 mei 2002 wordt trouwens uiteengezet dat elk OCMW een staatstoelage ontvangt wanneer het optreedt als werkgever in de zin van het voornoemde artikel 60, § 7. De verzoekende partij beklemtoont dat het recht op maatschappelijke integratie, door leefloon of door tewerkstelling, slechts kan worden verkregen indien men ontoereikende bestaansmiddelen heeft én men geen beroep kan doen op enig ander systeem van sociale zekerheid. Dit residuaire karakter is het primaire kenmerk van een aanvullend bijstandsstelsel waarbij maatschappelijke dienstverlening door het OCMW het laatste vangnet vormt. Het is de verzoekende partij volstrekt onduidelijk op grond van welke overwegingen de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft besloten dat die maatschappelijke dienstverlening door tewerkstelling niet zou kunnen worden beschouwd als een aanvullend bijstandsstelsel. Daarom acht de verzoekende partij artikel 10 van de vreemdelingenwet, artikel 60, § 7, van de OCMW-wet en de artikelen 8 en 36 en volgende van de wet van 26 mei 2002 geschonden, evenals artikel 149 van de Grondwet, artikel 39/65 van de vreemdelingenwet en het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht.

Beoordeling

5. Met de aanvankelijk bestreden beslissing, die tot het bestreden arrest heeft geleid, wordt het door verweerster gevraagde visum geweigerd omdat haar echtgenoot niet beschikt over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen, meer bepaald omdat diens tewerkstelling in het kader van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet “een sociale tewerkstelling die wordt gesubsidieerd met openbare middelen en waarvoor geen werkgeversbijdragen verschuldigd zijn” betreft, die “een vorm van maatschappelijke dienstverlening/sociale bijstand” is, die “bedoeld [is] om de overgang te maken van het sociale bijstandsstelsel naar het sociale zekerheidsstelsel” en tijdens dewelke “de Belgische referentiepersoon evenwel [wordt] gefinancierd vanuit het

sociale bijstandsstelsel, hetgeen tot gevolg heeft dat hij ten laste valt van de openbare overheid”.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vernietigt de voornoemde beslissing met het bestreden arrest omdat de referentiepersoon “zich in het kader van artikel 60 van de OCMW-wet ertoe heeft verbonden tegen loon arbeid te verrichten voor een werkgever en dit werk onder zijn gezag uit te voeren, zodat [...] er wel degelijk sprake is van tewerkstelling met een arbeidsovereenkomst”. Hij wijst erop dat “een tewerkstelling op grond van artikel 60 van de OCMW-wet niet kan beschouwd worden als een financiële maatschappelijke dienstverleningen, nu dit laatste gaat om een financiële aanvulling van sociale zekerheidsprestaties of een financiële aanvulling van het bestaansminimum” en dat “in het kader van een tewerkstelling op grond van artikel 60 van de OCMW-wet [...] er wel degelijk sprake [is] van een loon voortvloeiend uit het verrichten van arbeid, dat steunt op een arbeidsovereenkomst die moet voldoen aan de vereisten zoals bepaald in de Arbeidsovereenkomstenwet en dit loon [...] niet lager [mag] liggen dan het minimumloon”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen besluit dat “een tewerkstelling via artikel 60 van de OCMW-wet niet zomaar gelijkgesteld kan worden met leefloon en het onjuist is om de aanvraag voor een visum af te wijzen enkel omdat verzoeksters [thans verweersters) echtgenoot werkt in het kader van artikel 60 van de OCMW-wet”.

6. Zoals blijkt uit de aanvankelijk bestreden beslissing, die deel uitmaakt van het rechtsplegingsdossier, was verweersters aanvraag voor een visum lang verblijf in het kader van gezinshereniging als echtgenote van een derdelander gesteund op artikel 10, § 1, eerste lid, 4°, van de vreemdelingenwet. De in die bepaling bedoelde vreemdeling moet naar luid van artikel 10, § 2, derde lid, van die wet “het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen”. Artikel 10, § 5, tweede lid, 2°, van dezelfde wet bepaalt dat bij de beoordeling van de in § 2 bedoelde stabiele en toereikende

bestaansmiddelen “de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking [worden] genomen”.

Verder blijkt uit de aanvankelijk bestreden beslissing, hetgeen niet wordt betwist, dat verweersters echtgenoot was tewerkgesteld bij een OCMW op grond van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet. Hierin wordt bepaald dat, “wanneer een persoon het bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale bijdragen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, [...] het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen [neemt] om hem een betrekking te bezorgen”, waarbij het “in voorkomend geval [...] deze vorm van dienstverlening zelf [verschafft] door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden”. In het tweede lid van de voornoemde paragraaf wordt nog bepaald dat de periode van die tewerkstelling “niet langer [mag] zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen”.

Naar luid van artikel 6, § 1, van de wet van 26 mei 2002 heeft “iedere meerderjarige persoon jonger dan 25 jaar [...] recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen de drie maanden vanaf de datum van de beslissing van het centrum dat de persoon voldoet aan de in de artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden”. In § 2 van dit artikel wordt gesteld dat “het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling kan bestaan uit hetzij een arbeidsovereenkomst hetzij een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst”.

In artikel 8 van de wet van 26 mei 2002 luidt het dat “de tewerkstelling door middel van een arbeidsovereenkomst bedoeld in artikel 6, kan worden verwezenlijkt met toepassing van artikel 60, § 7, of artikel 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk

welzijn” en dat “dit recht op tewerkstelling door middel van een arbeidsovereenkomst [...] behouden [blijft] zolang betrokkene niet gerechtigd is op een sociale uitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan het bedrag van het leefloon waarop hij volgens zijn categorie aanspraak zou kunnen maken”.

Dienaangaande wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wet van 26 mei 2002 heeft geleid, gesteld:

“Het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling is gerealiseerd wanneer het OCMW bemiddelt en een werkgever vindt die de jongere in dienst neemt. Het OCMW kan ook zelf een actieve rol opnemen in het inschakelingsproces. In toepassing van artikel 60, § 7 van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's kan het OCMW zelf als werkgever optreden en de jongere tewerkstellen, al dan niet door hem ter beschikking te stellen van andere werkgevers. Zo is het perfect mogelijk dat de jongere ter beschikking wordt gesteld van een VZW waar de jongere een administratief ondersteunende functie krijgt in een buurtproject. De tewerkstelling waarbij het OCMW de juridische werkgever blijft, is in dit geval een vorm van sociale dienstverlening die dag na dag wordt ingevuld. Deze dienstverlening stopt, met in achtneming van het arbeidsrecht, wanneer de persoon niet meer voldoet aan de voorwaarden om recht te hebben op maatschappelijke integratie. Gezien zijn residuair karakter stopt het recht op maatschappelijke integratie wanneer de persoon gerechtigd is op een sociale zekerheidsuitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan het bedrag van het leefloon. Alsdan kan de betrokkene beschikken over toereikende bestaansmiddelen waardoor het recht op een maatschappelijke integratie ophoudt te bestaan.” (Parl. St. Kamer, nr. 50-1603/001, 15)

7. In artikel 60, § 7, van de OCMW-wet wordt dus uitdrukkelijk gesteld dat de daarin bedoelde tewerkstelling bij een OCMW, zoals de tewerkstelling van verweersters echtgenoot er een is, een vorm van maatschappelijke dienstverlening is die wordt gegeven wanneer de betrokkene het bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te krijgen of om werkervaring op te doen, waarbij die tewerkstelling niet langer mag duren dan de periode die voor de betrokkene nodig is om te worden gerechtigd op volledige sociale uitkeringen. Dat het moet gaan om een volwaardige betrekking in het kader van een arbeidsovereenkomst waarop de arbeidswetgeving van toepassing is, doet geen afbreuk aan het feit dat het, zoals ook verwoord in de *supra* geciteerde memorie van toelichting, gaat om een vorm van sociale dienstverlening die dag na dag wordt ingevuld doch stopt

wanneer de betrokkene niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie, en dat dit recht op maatschappelijke integratie een residuair karakter heeft, zodat het ophoudt wanneer de betrokkene recht heeft op een socialezekerheidsuitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan het bedrag van het leefloon. Bovendien is ingevolge het bepaalde in artikel 36, § 1, van de wet van 26 mei 2002 door de federale overheid, thans de Vlaamse Gemeenschap, een toelage verschuldigd aan het OCMW wanneer het optreedt in de hoedanigheid van werkgever met toepassing van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet waarvan het bedrag bij een voltijdse tewerkstelling gelijk is aan het bedrag van het leefloon.

Uit dit alles blijkt dat de tewerkstelling in het kader van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet een vorm van maatschappelijke dienstverlening is met een residuair karakter en gefinancierd als een aanvullend bijstandsstelsel. Deze vorm van maatschappelijke dienstverlening heeft per definitie een zeer tijdelijk karakter en wordt slechts gegeven totdat de betrokkene recht heeft op een gewone sociale uitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan dat van het leefloon. Het gaat net om inkomsten waardoor de betrokkene ten laste van de openbare overheden is en niet om inkomsten waardoor zulks wordt vermeden.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft derhalve met het bestreden arrest artikel 10, § 5, tweede lid, 2°, van de vreemdelingenwet geschonden door te oordelen dat de inkomsten uit een tewerkstelling op grond van artikel 60, § 7, van de OCMW-wet niet moeten worden beschouwd als middelen uit een aanvullend bijstandsstelsel die niet in aanmerking mogen worden genomen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen, doch als inkomsten die (mede) het bestaan van stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen in de zin van artikel 10 van de vreemdelingenwet kunnen aantonen.

Het enige middel is in die mate gegrond en deze vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 203.335 van 30 april 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 2. Dit arrest zal in de registers van voormelde Raad worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 4. Verweerster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf december tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques