RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 249.264 van 16 december 2020
in de zaak A. 226.505/XIV-37.857

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

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Burnet
kantoor houdend te 1060 Brussel
Moskoustraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 oktober 2018, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 209.727 van 20 september 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.082 van 30 november 2018.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 23 september 2020, om 15u30.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Brecht Heirman, die *loco* advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annelies Nachtengaele, die *loco* advocaat Philippe Burnet verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 17 oktober 2017 een aanvraag in voor een toelating tot verblijf, met name als dochter van een Belgische onderdaan.

Op 12 april 2018 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerster een beslissing tot weigering van verblijf zonder bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerster stelt op 17 mei 2018 tegen de voornoemde beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 20 september 2018 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de voornoemde beslissing van 12 april 2018. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij werpt in een enig (genoemd “eerste”) middel de schending op van de artikelen 39/2, § 2, 39/65 en 40*ter* 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 149 van de Grondwet 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 wel erkent dat de Inkomensgarantie voor Ouderen (hierna: IGO) valt onder de sociale bijstand doch motiveert dat dit op zich niet volstaat om te kunnen besluiten dat in het kader van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet geen rekening mag worden gehouden met deze bestaansmiddelen. Nochtans blijkt uit het voornoemde artikel 40*ter* en de parlementaire voorbereiding erbij dat geen rekening mag worden gehouden met inkomsten uit sociale bijstand. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 juli 2011 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de wet van 8 juli 2011) blijkt uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever een bestaansmiddelenvoorwaarde te stellen om te voorkomen dat personen na een aanvraag tot gezinshereniging ten laste zouden vallen van de

openbare overheden. Verder blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 4 mei 2016 ‘houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’ (hierna: de wet van 4 mei 2016), waarmee artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet werd gewijzigd in zijn huidige vorm, op geen enkele wijze dat de voormelde primaire bekommernis moest worden teruggeschroefd. Ook de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft de IGO reeds beschouwd als een vorm van sociale bijstand. De verzoekende partij benadrukt dat rekening moet worden gehouden met de *ratio legis* van de bestaansmiddelenvoorwaarde van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet die onbetwistbaar tot doel heeft te verzekeren dat de gezinshereniger beschikt over voldoende bestaansmiddelen om zijn familieleden ten laste te nemen en aldus te vermijden dat deze laatsten ten laste zouden vallen van de Belgische sociale bijstand. Volgens de verzoekende partij vindt deze stelling tevens steun in overwegingen B.52.3 EN B.55.5 van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 121/2013 van 26 september 2013. Volledigheidshalve merkt de verzoekende partij nog op dat de wet van 22 maart 2001 ‘tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’ (hierna: de wet van 22 maart 2001) werd ingevoerd ter vervanging van de wet van 1 april 1969 ‘tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden’. De bewoordingen in de toelichting bij het wetsvoorstel van 16 maart 2000 ‘tot wijziging van de wetten inzake het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, het bestaansminimum en de tegemoetkomingen aan gehandicapten’ dat “het gewaarborgd inkomen voor bejaarden […] als een bijstandsstelsel in het leven [werd] geroepen” en dat “het hier gaat om een uitkering die volledig door de gemeenschap wordt gefinancierd” zijn niet voor interpretatie vatbaar. De wetgever kan met de wet van 6 mei 2016 dan ook onmogelijk de bedoeling hebben gehad om de IGO wel in rekening te brengen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen van de Belgische referentiepersoon.

De verzoekende partij vervolgt dat, zelfs indien de IGO niet kan worden begrepen onder de door artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet uitdrukkelijk uitgesloten bestaansmiddelen, deze laatste bepaling uitdrukkelijk voorschrijft dat "bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen […] rekening [wordt] gehouden met de aard en de regelmatigheid van de aangetoonde bestaansmiddelen". De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beperkt zich in het bestreden arrest echter tot de vaststelling dat de IGO niet onder de uitdrukkelijk uitgesloten bestaansmiddelen valt, zonder te oordelen of, rekening houdend met de *ratio legis* van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet, op redelijke wijze kon worden besloten dat de IGO omwille van zijn aard niet in aanmerking kan worden genomen.

De verzoekende partij laat gelden dat bovendien uit artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet blijkt dat alle vormen van "financiële maatschappelijke dienstverlening" worden uitgesloten doch dat de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen de door het voornoemde artikel 40*ter* uitgesloten middelen verengt tot de maatschappelijke dienstverlening zoals gedefinieerd in de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' (hierna: de OCMW-wet). In deze laatste wet wordt de term "financiële maatschappelijke dienstverlening" nergens vermeld zodat dit begrip in zijn bredere betekenis moet worden geïnterpreteerd, als zijnde elke vorm van financiële ondersteuning of hulp die door de maatschappij (de Belgische Staat) wordt verleend aan personen die er aanspraak op maken.

5. Verweerster stelt in de memorie van antwoord dat, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, uit de motieven van de aanvankelijk bestreden beslissing blijkt dat de IGO werd uitgesloten omdat deze niet zou vallen onder het begrip "financiële maatschappelijke dienstverlening" en niet louter omwille van de "aard" van dit bestaansmiddel. Bijgevolg heeft de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen zijn wettigheidsonderzoek terecht beperkt tot de vraag of de IGO al dan niet kan worden beschouwd als een vorm van financiële maatschappelijke dienstverlening.

Verweerster wijst er vervolgens op dat de IGO vóór de wijziging van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet door de wet van 4 mei 2016 niet in aanmerking werd genomen als bestaansmiddel omdat ze behoorde tot de "aanvullende bijstandsstelsels". Dit laatste begrip werd echter geschrapt met de wet van 4 mei 2016. De interpretatie die de verzoekende partij geeft aan het begrip "financiële maatschappelijke dienstverlening" als zijnde elke vorm van financiële steun of hulp die de Belgische Staat verleent aan personen die daar aanspraak op kunnen maken, komt er volgens verweerster echter op neer dat hieronder alles zou vallen wat vóór de wijziging door de wet van 4 mei 2016 viel onder de "aanvullende bijstandsstelsels". Verweerster aanvaardt die interpretatie niet omdat ze erop neer zou komen dat de voornoemde wetswijziging in werkelijkheid geen enkele wijziging zou hebben aangebracht aan artikel 40ter van de vreemdelingenwet.

Verder kan volgens verweerster niet ernstig worden betwist dat de term "financiële maatschappelijke dienstverlening" wel degelijk zijn grondslag vindt in de OCMW-wet. Met verwijzing naar de artikelen 1, 57 en 60 van de OCMW-wet voert zij aan dat de door het OCMW te verstrekken maatschappelijke dienstverlening verschillende vormen kan aannemen, waarvan de financiële er slechts één is. Verweerster besluit hieruit dat de wetgever met de term "financiële maatschappelijke dienstverlening" andere vormen van maatschappelijke dienstverlening heeft willen uitsluiten en niet, zoals de verzoekende partij voorhoudt, een ruimer begrip dan de "maatschappelijke dienstverlening" in de zin van de OCMW-wet heeft willen uitsluiten.

Tot slot acht verweerster de opgeworpen schending van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet niet-ontvankelijk. Vermits duidelijk wordt bepaald welke bestaansmiddelen van rechtswege moeten worden uitgesloten en deze bewoordingen geen nadere interpretatie vergen, kan de *ratio legis* van het voornoemde artikel 40*ter* niet geschonden zijn.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat in de aanvankelijk bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt gewezen op de wezenlijke kenmerken van de IGO, zijnde “een inkomen dat de overheid verstrekt aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en dat wordt uitbetaald wanneer de eigen bestaansmiddelen ontoereikend zijn”, dat werd onderlijnd dat de IGO volledig wordt gefinancierd door de overheid en behoort tot het stelsel van de sociale bijstand en dat de IGO “in wezen het equivalent van het leefloon voor 65-plussers is”. Hieruit blijkt dat de verzoekende partij bij het nemen van haar beslissing rekening heeft gehouden met de aard van de voorgelegde inkomsten om te besluiten dat niet werd aangetoond dat de Belgische referentiepersoon beschikte over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen. Bijgevolg kan de verzoekende partij ook terecht kritiek leveren op het feit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich in het bestreden arrest beperkt tot de vaststelling dat de IGO niet onder de uitdrukkelijk uitgesloten bestaansmiddelen valt.

Volgens de verzoekende partij gaat verweerster verder ten onrechte uit van de premisse dat het weglaten van het begrip “middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels” zou impliceren dat de wetgever de draagwijdte van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet zou hebben willen aanpassen met betrekking tot de bestaansmiddelenvoorwaarde. Dergelijke intentie blijkt immers nergens uit.

Met betrekking tot artikel 57 van de OCMW-wet merkt de verzoekende partij nog op dat “maatschappelijke dienstverlening” een generieke term is die zeker niet uitsluitend wordt gebruikt in het kader van dienstverlening door OCMW’s. Deze term komt bijvoorbeeld in een totaal andere context voor in de wet van 22 december 2009 ‘betreffende een algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook’ en in de wet van 21 juli 2017 ‘tot instelling van een duurzame samenwerking op onderzoeksvlak tussen de federale wetenschappelijke instellingen en universiteiten’. Het begrip “financiële maatschappelijke

dienstverlening" dient derhalve te worden geïnterpreteerd in zijn bredere betekenis als zijnde elke vorm van financiële steun of hulp die de Belgische Staat verleent aan personen die daar aanspraak op kunnen maken. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft dit ten onrechte verengt tot de in artikel 57 van de OCMW-wet bedoelde "materiële maatschappelijk dienstverlening".

Beoordeling

7. Met de aanvankelijk bestreden beslissing, die tot het bestreden arrest heeft geleid, wordt het verblijfsrecht waarop verweerster aanspraak maakt geweigerd, in essentie omdat de IGO die de Belgische referentiepersoon maandelijks ontvangt niet in aanmerking wordt genomen bij de bestaansmiddelen "vermits de IGO, die in wezen het equivalent van het leefloon voor 65-plussers is, onder de in artikel 40*ter*, tweede lid, van de vreemdelingenwet bedoelde 'financiële maatschappelijke dienstverlening' valt".

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wijst er in het bestreden arrest eerst op dat, ingevolge de wijziging van artikel 40*ter*, tweede lid, van de vreemdelingenwet door artikel 18 van de wet van 4 mei 2016, wat betreft de bestaansmiddelen waarmee geen rekening mag worden gehouden bij het beoordelen van de bestaansmiddelenvereiste, geen sprake meer is van "middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels", doch enkel nog van "middelen verkregen uit het leefloon, de financiële maatschappelijke dienstverlening, de kinderbijslagen en toeslagen, de inschakelingsuitkeringen en de overbruggingsuitkering" en dat niet blijkt waarom de wetgever het begrip "aanvullende bijstandsstelsels" heeft willen elimineren, zodat de uitsluiting van de IGO uit de in aanmerking te nemen bestaansmiddelen thans geen grondslag meer kan vinden in de term "aanvullende bijstandsstelsels". Na omstandige vergelijking tussen de OCMW-wet en de wet van 22 maart 2001, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen "dat het stelsel van de 'financiële maatschappelijke dienstverlening' en het stelsel van de IGO […] elk een afzonderlijk normerend kader hebben, waarbij onderscheiden overheden bevoegd zijn voor de

(behandeling van de) aanvraag en de toekenning van de prestaties en dat daarbij aparte voorwaarden gelden", zodat de IGO niet als een vorm van "financiële maatschappelijke dienstverlening" kan worden beschouwd. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen "erkent dat het gaat om sociale bijstand, maar benadrukt dat de term 'aanvullende bijstandsstelsels' uit artikel 40*ter* van de Vreemdelingenwet is geschrapt en enkel met leefloon, financiële maatschappelijke dienstverlening, kinderbijslag, toeslagen, inschakelinguitkering of overbruggingsuitkering geen rekening mag worden gehouden". Hij wijst nog "op de niet voor interpretatie vatbare tekst van de wet zelf […] waarin de IGO en THAB niet worden opgenomen als inkomen waarmee geen rekening mag worden gehouden bij het beoordelen of de Belgische referentiepersoon al dan niet beschikt over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen, temeer nu uitzonderingen op de in aanmerking te nemen bestaansmiddelen restrictief moeten worden geïnterpreteerd".

8. Het middel is ontvankelijk vermits de verzoekende partij er belang bij heeft de in het bestreden arrest gemaakte beoordeling aan te vechten dat de IGO niet tot de in artikel 40*ter*, tweede lid, van de vreemdelingenwet bedoelde "financiële maatschappelijke dienstverlening" behoort, dit laatste in tegenstelling tot hetgeen in de aanvankelijk bestreden beslissing werd aangenomen.

Voor zover verweerster van oordeel is dat artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet zo duidelijk is dat geen interpretatie nodig is, hangt dit samen met de beoordeling ten gronde.

9. Ingevolge de wijziging door de wet van 4 mei 2016, is het begrip "aanvullende sociale bijstand" niet meer opgenomen in de lijst van bestaansmiddelen die overeenkomstig artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet niet in aanmerking worden genomen in hoofde van de referentiepersoon bij een aanvraag tot gezinshereniging.

De IGO is een vorm van financiële hulp die wordt toegekend aan ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om hen het minimuminkomen te waarborgen. Ook het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de IGO, “in tegenstelling tot het regime van de pensioenen, […] een residuair stelsel [is], dat een minimuminkomen waarborgt indien de bestaansmiddelen van de betrokkene onvoldoende blijken te zijn” en opgemerkt dat bij de berekening van het bedrag van de IGO rekening wordt gehouden met “alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijf-plaats deelt, beschikken, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen”. Het Grondwettelijk Hof heeft in dat arrest verder geoordeeld dat de met artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 ‘tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen’ opgelegde verblijfsvoorwaarde voor het verkrijgen van de IGO een aanzienlijke vermindering vormde van het niveau van “bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening”. In hetzelfde arrest heeft het Grondwettelijk Hof nog uitdrukkelijk gewezen op “het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd” (GwH 23 januari 2019, nr. 2019/006, overwegingen B.2.2, B.8 en B.9.6).

De IGO is derhalve te kwalificeren als een vorm van maatschappelijke dienstverlening. Dergelijke dienstverlening, die, zoals *supra* vastgesteld, een systeem van aanvullende bijstand vormt, geldt als een vorm van financiële maatschappelijke dienstverlening. Het aldus verworven inkomen vermag derhalve niet in rekening worden gebracht als een bestaansmiddel en dit op grond van artikel 40*ter*, tweede lid, van de vreemdelingenwet.

Dat de IGO als dusdanig niet voorkomt in de OCMW-wet, doet geen afbreuk aan het voorgaande vermits deze laatste wet niet algemeen en exclusief bepaalt wat moet worden begrepen als financiële maatschappelijke dienstverlening.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft derhalve met het bestreden arrest artikel 40*ter*, tweede lid, van de vreemdelingenwet geschonden door te oordelen dat de IGO niet mag worden uitgesloten als in aanmerking te nemen bestaansmiddel omdat ze niet zou vallen onder het in die bepaling vermelde begrip “financiële maatschappelijke dienstverlening”.

10. Het eerste onderdeel van 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. 209.727 van 20 september 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 rechts-plegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien december tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

met bijstand van

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**