RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 249.459 van 12 januari 2021
in de zaak A. 227.515/XIV-37.955

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
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
wonend te 3472 Kortenaken
Leedsevroente 21
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 februari 2019, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 215.635 van 24 januari 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.223 van 14 maart 2019.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie 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 16 december 2020, om 14u30.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Bricout, die verschijnt voor de verzoekende partij, is 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. Verweerder dient op 22 februari 2018 een aanvraag in voor een verblijfskaart als familielid van een Unieburger, met name als bloedverwant in opgaande lijn.

Op 20 augustus 2018 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerder een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden zonder bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerder stelt op 6 september 2018 tegen de voornoemde beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 24 januari 2019 vernietigt de Raad voor

Vreemdelingenbetwistingen de voornoemde beslissing van 20 augustus 2018. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een enig (genoemd “eerste”) middel, dat zij in de toelichtende memorie herhaalt, 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.

Beoordeling

5. Met de aanvankelijk bestreden beslissing, die tot het bestreden arrest heeft geleid, wordt het verblijfsrecht waarop verweerder aanspraak maakt geweigerd, in essentie omdat de IGO die de Belgische referentiepersoon maandelijks ontvangt niet in aanmerking wordt genomen bij de bestaansmiddelen "wel degelijk [dient] beschouwd te worden als een uitkering die onder de noemer 'financiële maatschappelijke dienstverlening' valt en daardoor niet in overweging kan worden genomen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen".

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 overbruggings-uitkering” 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 het leefloon en de ‘financiële maatschappelijke dienstverlening’ enerzijds en het stelsel van de IGO anderzijds 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.

6. 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 hoofdverblijfplaats 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".

7. 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. 215.635 van 24 januari 2019 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. Verweerder 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 twaalf januari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

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

met bijstand van

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**