

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VERENIGDE KAMERS

A R R E S T

**nr. 249.844 van 16 februari 2021
in de zaak A. 230.806/XIV-38.350**

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

tegen : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lisa Ceunen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gaarveldstraat 111
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 maart 2020, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 232.987 van 21 februari 2020 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.830 van 27 juli 2020.

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’.

Met een beschikking van 15 januari 2021 van de eerste voorzitter van de Raad van State wordt de zaak verwezen naar de verenigde kamers van de afdeling Bestuursrechtspraak.

Met een beschikking van 15 januari 2021 wordt de zaak vastgesteld op de terechtzitting van 9 februari 2021, om 14 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Brecht Heirman, die *loco* advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Romy Jessen, die *loco* advocaat Lisa Ceunen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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 5 april 2018 een (tweede) aanvraag in voor een verblijfskaart als familielid van een Unieburger, met name haar Belgische grootvader.

Op 3 oktober 2018 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerster een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden zonder bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerster stelt op 31 oktober 2018 tegen de voornoemde beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 21 februari 2020 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de voornoemde beslissing van 3 oktober 2018. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel, dat zij herhaalt in de toelichtende memorie, de schending op van de artikelen 39/2, § 2, 39/65 en 40ter 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 het niet de bedoeling was van de wetgever om iedere vorm van sociale bijstand uit te sluiten bij de beoordeling van de bestaansmiddelen in het kader van artikel 40ter van de vreemdelingenwet. Nochtans blijkt uit het voornoemde artikel 40ter 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. Het Grondwettelijk Hof heeft dit bevestigd in zijn arrest nr. 121/2013 van 26 september 2013. Anders dan in het bestreden arrest wordt aangenomen, kan de verklaring van één lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet worden beschouwd als de wil van de wetgever. De verzoekende partij merkt ook op dat, niettegenstaande de verklaring van het betrokken lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, geen amendement meer werd ingediend, laat staan goedgekeurd, om de IGO, die onbetwistbaar een vorm van sociale bijstand is, niet buiten beschouwing te laten bij de beoordeling van de bestaansmiddelenvoorwaarde van artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet. De verzoekende partij verwijst verder naar 's Raads arrest nr. 245.187 van 16 juli 2019, waarin werd geoordeeld dat de IGO geen vorm van pensioen is maar van financiële maatschappelijke dienstverlening.

De verzoekende partij merkt “volledigheidshalve” 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 verzoekende partij leest in artikel 2, 1^o, e), van de wet van 11 april 1995 ‘tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde’ (hierna: de wet van 11 april 1995) dat het stelsel van sociale bijstand bestaat uit de tegemoetkomingen aan

gehandicapten, het recht op een bestaansminimum, de gewaarborgde gezinsbijslag en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Volgens de verzoekende partij heeft het Grondwettelijk Hof dit standpunt bevestigd in zijn arrest nr. 64/2019 van 8 mei 2019 met de overweging 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”, waarbij wordt rekening gehouden met “de staat van behoefte van de betrokkene”.

Op grond van het voorgaande is de verzoekende partij van oordeel dat de wetgever met 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) onmogelijk de bedoeling kan hebben gehad om de IGO wel in rekening te brengen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen van de Belgische referentiepersoon.

Beoordeling

5. Met de aanvankelijk bestreden beslissing, die tot het bestreden arrest heeft geleid, wordt het verblijfsrecht waarop verweester aanspraak maakt geweigerd, in essentie omdat de Belgische referentiepersoon, wiens inkomen hoofdzakelijk uit de IGO bestaat, daardoor wel degelijk ten laste valt van het sociale bijstandsstelsel van het Rijk en uitkeringen die onder sociale bijstand vallen op grond van artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet niet in aanmerking kunnen worden genomen bij een aanvraag tot gezinshereniging.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen schetst in het bestreden arrest de historiek van artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet en wijst

erop dat uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 8 juli 2011, waarmee het voormelde artikel 40ter werd vervangen, blijkt dat het de wil van de wetgever is geweest om bij het invoegen van de bestaansmiddelenvereiste een uitzondering te maken voor gehandicapten en bejaarden. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt vervolgens vast dat artikel 40ter van de Vreemdelingenwet, zoals gewijzigd bij de wet van 4 mei 2016, uitdrukkelijk opsomt met welke middelen geen rekening wordt gehouden. Hij erkent dat uit deze opsomming op zich niet duidelijk kan worden afgeleid of de wetgever de IGO al dan niet heeft willen uitsluiten van de bestaansmiddelen waarmee rekening mag worden gehouden in hoofde van de Belgische referentiepersoon en stelt dat uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wet van 4 mei 2016 heeft geleid blijkt dat de wetgever de doelstelling van de vorige wet niet heeft willen wijzigen. Volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kunnen daarom in beginsel alle vormen van inkomsten waarover de referentiepersoon beschikt als bestaansmiddelen in aanmerking worden genomen, behalve die inkomsten waarvan de wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat er geen rekening mee mag worden gehouden. Op grond daarvan besluit de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de bestaansmiddelen verkregen uit de IGO en de tegemoetkoming voor personen met een handicap in aanmerking dienen te worden genomen en dat de opsomming in artikel 40ter, § 2, tweede lid, 1°, van de Vreemdelingenwet van de inkomsten die niet in aanmerking mogen worden genomen, een uitzonderingsbepaling betreft die restrictief moet worden geïnterpreteerd.

6. Naar luid van artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet, in de versie die gold door de vervanging ervan door de wet van 8 juli 2011 maar voor de vervanging ervan door de wet van 4 mei 2016 (hierna: het oude artikel 40ter, tweede lid genoemd), worden “de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslagen, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen” bij de beoordeling van de bestaansmiddelen. Volgens het bestreden arrest gaat het in de hiervoor geciteerde

bepaling om een limitatieve opsomming van uitgesloten aanvullende bijstandsstelsels waarin de IGO niet is opgenomen.

“Aanvullende bijstandsstelsels”, in de Franse tekst “régimes d’assistance complémentaires”, moeten worden onderscheiden van de gewone vervangingsinkomens uit de sociale zekerheid en worden niet door eigen bijdragen maar volledig door de overheid gefinancierd. Dit wordt ondersteund door artikel 2, 1°, e, van de wet van 11 april 1995, waarin wordt gesteld dat het stelsel van sociale bijstand bestaat uit tegemoetkomingen aan gehandicapten, het recht op een bestaansminimum, de gewaarborgde gezinsbijslag en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Vermits de IGO een minimuminkomen is 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, behoort zij ontegensprekelijk tot de aanvullende bijstandsstelsels. In dit verband dient ook te worden verwezen naar de ratio legis van het meergenoemde artikel 40ter voor het opleggen van een inkomensvoorwaarde aan de persoon in functie van wie de gezinshereniging wordt gevraagd. Deze voorwaarde heeft tot doel te vermijden dat de vreemdeling die in het kader van gezinshereniging een verblijfsrecht wil krijgen, ten laste valt van de openbare overheden. De IGO valt echter volledig ten laste van de overheid. Indien een verblijfsrecht zou worden verkregen in functie van een persoon die dergelijke tegemoetkoming ontvangt, zou de vreemdeling volledig ten laste van de overheid vallen. De IGO, die in wezen het equivalent van het leefloon voor 65-plussers is, valt dan ook onder de in het oude artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet bedoelde “aanvullende bijstandsstelsels”. Vermits de IGO onder dit laatste begrip valt, wordt aan het voorgaande geen afbreuk gedaan door het feit dat zij niet uitdrukkelijk is opgenomen in de opsomming van het oude artikel 40ter, tweede lid, eerste streepje, 2°, van de vreemdelingenwet.

Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de verklaring van één lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarnaar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest verwijst.

Er kan dan ook niet worden besloten dat de IGO ingevolge de wet van 7 juli 2011 moet worden uitgesloten van de in het oude artikel 40*ter*, tweede lid, eerste streepje, 2°, van de vreemdelingenwet bedoelde aanvullende bijstandsstelsels.

7. Ingevolge de vervanging van artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet door de wet van 4 mei 2016, bepaalt artikel 40*ter*, tweede lid, 1° thans dat er geen rekening wordt gehouden met de middelen verkregen uit het leefloon, de financiële maatschappelijke dienstverlening, de kinderbijslagen en toeslagen, de inschakelingsuitkeringen en de overbruggingsuitkering. Het begrip “aanvullende sociale bijstand” is derhalve 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.

Zoals reeds aangehaald, is de IGO 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 dus 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 daarom niet in rekening worden gebracht als een bestaansmiddel en dit op grond van artikel 40ter, § 2, tweede lid, van de vreemdelingenwet.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft derhalve met het bestreden arrest artikel 40ter, § 2, tweede lid, van de vreemdelingenwet geschonden door te oordelen dat de IGO niet mag worden uitgesloten als in aanmerking te nemen bestaansmiddel.

8. Het eerste onderdeel van het enige middel is gegrond en deze vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

V. Begroting van de rechtsplegingsvergoeding

9. In het verzoekschrift tot cassatie en de toelichtende memorie vraagt de verzoekende partij verweerster te veroordelen tot de kosten van het geding, waaronder een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro.

Met toepassing van artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt dit bedrag herleid tot 140 euro.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 232.987 van 21 februari 2020 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 en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 februari 2021, door de verenigde kamers van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, samengesteld uit:

Geert DEBERSAQUES,	kamervoorzitter,
Yves HOUYET,	kamervoorzitter,
Carlo ADAMS,	staatsraad,
Kaat LEUS,	staatsraad,
Nathalie VAN LAER,	staatsraad,
Denis DELVAX,	staatsraad,
bijgestaan door	
Gregory DELANNAY,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De voorzitter,

Gregory DELANNAY

Geert DEBERSAQUES