



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.741/4
du 18 décembre 2019

advies 66.741/4
van 18 december 2019

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l’accès
au territoire, le séjour,
l’établissement et
l’éloignement des étrangers en
ce qui concerne la
réglementation relative au
regroupement familial’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de
verwijdering van
vreemdelingen wat de
reglementering omtrent de
gezinshereniging betreft’

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la réglementation relative au regroupement familial', déposée par Mme Yoleen VAN CAMP et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0574/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 18 décembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2019.

*

Op 20 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de reglementering omtrent de gezinshereniging betreft', ingediend door mevrouw Yoleen VAN CAMP c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-0574/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1.1. Le 2^o prévoit de porter de 120 % à 140 % du revenu d'intégration, les moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers pour subvenir à leurs propres besoins et ne pas devenir une charge pour les pouvoirs publics, dont le regroupant doit pouvoir faire la preuve. Ce seuil de revenus est augmenté de 10 % par personne supplémentaire.

À cet égard, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 'relative au droit au regroupement familial' prévoit que

« [L]ors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose :

[...]

c) de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné.

Les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille ».

À propos de cette directive, la Cour de Justice de l'Union européenne a, dans un arrêt *Chakroun*¹, considéré ceci :

« 41. Il importe de rappeler que l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, puisqu'il leur impose, dans les hypothèses déterminées par la directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation (arrêt du 27 juin 2006, Parlement/Conseil, C-540/03, Rec. p. I-5769, point 60).

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ C.J., arrêt *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 mars 2010, C-578/08, EU:C:2010:117.

42. Cette disposition réserve cependant le respect des conditions visées notamment au chapitre IV de la directive. L'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de cette directive fait partie de ces conditions et permet aux États membres d'exiger la preuve que le regroupant dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. La même disposition précise que les États membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et à leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.

43. L'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de la directive doit être interprétée de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

44. À cet égard, il résulte du deuxième considérant de la directive que les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. En effet, la directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la CEDH et par la charte. Il s'ensuit que les dispositions de la directive, et notamment l'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de celle-ci, doivent être interprétées à la lumière des droits fondamentaux et, plus particulièrement, du droit au respect de la vie familiale consacré tant par la CEDH que par la charte. Il convient d'ajouter que, selon l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, l'Union européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte, telle qu'adaptée à Strasbourg le 12 décembre 2007 (JO C 303, p. 1), laquelle a la même valeur juridique que les traités.

45. Ainsi que l'a souligné la requérante au principal lors de l'audience, la notion de 'système d'aide sociale de l'État membre' est une notion autonome du droit de l'Union qui ne saurait être définie par référence à des notions de droit national. Au regard, notamment, des différences existant entre les États membres en ce qui concerne la gestion de l'aide sociale, cette notion doit être comprise comme faisant référence à une aide sociale octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local.

46. La première phrase de l'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de la directive oppose, d'un côté, la notion de 'ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins' et, de l'autre, celle d' 'aide sociale'. Il ressort de cette opposition que la notion d' 'aide sociale' figurant dans la directive vise une aide, octroyée par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, à laquelle a recours un individu, en l'occurrence le regroupant, qui ne dispose pas de ressources stables, régulières et suffisantes pour faire face à ses besoins ainsi qu'à ceux de sa famille et qui, de ce fait, risque de devenir, pendant son séjour, une charge pour l'aide sociale de l'État membre d'accueil (voir, par analogie, arrêt du 11 décembre 2007, Eind, C-291/05, Rec. p. I-10719, point 29).

47. L'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), deuxième phrase, de la directive permet aux États membres de tenir compte, lors de l'évaluation des ressources du regroupant, du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales. Ainsi qu'il a été exposé au point 43 du présent arrêt, cette faculté doit être exercée en évitant de porter atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci.

48. Dès lors que l'ampleur des besoins peut être très variable selon les individus, cette autorisation doit par ailleurs être interprétée en ce sens que les États membres peuvent indiquer une certaine somme comme montant de référence, mais non en ce sens qu'ils pourraient imposer un montant de revenu minimal au-dessous duquel tout regroupement familial serait refusé, et ce indépendamment d'un examen concret de la situation de chaque demandeur. Cette interprétation est confortée par l'article 17 de la directive qui impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement.

49. Utiliser comme montant de référence un niveau de revenu équivalent à 120 % du revenu minimum d'un travailleur âgé de 23 ans, montant au-delà duquel tout recours à une aide spéciale serait en principe exclu, n'apparaît pas répondre à l'objectif consistant à déterminer si un individu dispose de ressources régulières pour faire face à ses besoins. En effet, la notion d'« aide sociale » figurant à l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive doit être interprétée comme visant l'aide qui supplée à un manque de ressources stables, régulières et suffisantes et non comme l'aide qui permettrait de faire face à des besoins extraordinaires ou imprévus.

50. En outre, le chiffre de 120 %, utilisé pour fixer le montant imposé par le Vb 2000, n'est qu'un chiffre moyen, déterminé lorsque sont établies des statistiques relatives à l'aide spéciale octroyée par les communes des Pays-Bas et aux critères de revenus pris en considération par ces communes. Ainsi qu'il a été exposé lors de l'audience, certaines communes utilisent comme montant de référence un revenu d'un montant inférieur à celui correspondant à 120 % du revenu minimum, ce qui contredit la thèse selon laquelle un revenu correspondant à 120 % du revenu minimum serait indispensable.

51. Enfin, il n'appartient pas à la Cour de juger si le revenu minimum prévu par la loi néerlandaise est suffisant pour permettre aux travailleurs de cet État de couvrir leurs besoins ordinaires. Il suffit cependant de constater, ainsi que l'a fait valoir à juste titre la Commission, que si, dans l'affaire au principal, les liens familiaux entre les époux Chakroun avaient préexisté à l'entrée de M. Chakroun sur le territoire de la Communauté, le montant de revenus pris en considération lors de l'examen de la demande de Mme Chakroun aurait été le revenu minimum et non 120 % de celui-ci. Il y a lieu d'en conclure que le revenu minimum est considéré par les autorités néerlandaises elles-mêmes comme correspondant à des ressources suffisantes au sens de l'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de la directive.

52. Eu égard à ces éléments, il y a lieu de répondre à la première question posée que la phrase « recourir au système d'aide sociale » figurant à l'article 7, paragraphe 1, *initio* et sous c), de la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à un État membre d'adopter une réglementation relative au regroupement familial refusant celui-ci à un regroupant qui a prouvé qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille, mais qui, eu égard au niveau de ses revenus, pourra néanmoins faire appel à une assistance spéciale en cas de dépenses particulières et individuellement déterminées nécessaires à sa subsistance, à des remises d'impôt accordées par des collectivités locales en fonction des revenus ou à des mesures de soutien aux revenus dans le cadre de la politique minimale (« minimabeleid ») communale ».

Il ressort de ce qui précède que le droit de l'Union a créé un droit subjectif au regroupement familial, que la directive entend l'encourager et que les exceptions doivent être interprétées de manière stricte ². Du reste, les dispositions de la directive doivent s'appliquer dans le respect des droits fondamentaux ³ et singulièrement, des articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁴.

1.2. Plus précisément, quant à la condition des ressources du regroupant, la section de législation a observé, conformément au paragraphe 48 de l'arrêt *Chakroun*, que « si un montant peut être indiqué, il ne doit s'agir que d'un montant de référence, qui ne doit pas empêcher de procéder à un examen concret de la situation de chaque demandeur à l'issue duquel il doit être possible de déterminer, en fonction des besoins propres du demandeur et de sa famille, les moyens nécessaires pour permettre de subvenir à leurs besoins » ⁵.

La Cour constitutionnelle note qu'

« [e]n prévoyant que les moyens de subsistance stables et suffisants du regroupant doivent être au moins équivalents à 120 p.c. du montant visé à l'article 14, § 1^{er}, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, le législateur a voulu fixer un montant de référence, tel qu'il est visé par la Cour de justice dans l'arrêt précité » ⁶.

Ainsi, l'article 10^{ter}, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit-il que

« [s]'il n'est pas satisfait à la condition relative au caractère suffisant des ressources visée à l'article 10, § 5, le ministre ou son délégué doit déterminer, sur la base des besoins propres de l'étranger rejoint et des membres de sa famille, quels moyens de subsistance leur sont nécessaires pour subvenir à leurs besoins sans devenir une charge pour les pouvoirs publics. Le ministre ou son délégué peut, à cet effet, se faire communiquer par l'étranger tous les documents et renseignements utiles pour déterminer ce montant » ⁷.

² Voir également à cet égard la « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial ».

³ C.J., arrêt *Parlement européen c. Conseil*, 27 juin 2006, C-540/03, EU:C:2006:429, (voir en particulier les paragraphes 35, 37, 38, 52, 104 et 105).

⁴ C.J., arrêt *O. et S. contre Maahanmuuttovirasto et Maahanmuuttovirasto contre L.*, 6 décembre 2012, C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776.

⁵ Avis n° 49.356/4 donné le 4 avril 2011 sur les amendements n° 147 à 156 à la proposition de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial des ressortissants de pays non membres de l'UE », *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-443/14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/49356.pdf>. Le même avis rappelle que l'arrêt *Chakroun* considère que « l'autorisation du regroupement familial est la règle générale. La faculté accordée aux États membres, par l'article 7 précité, de fixer certaines conditions doit dès lors être interprétée de manière stricte et la marge de manoeuvre reconnue aux États membre ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci ».

⁶ C.C., 26 septembre 2013, n° 121/2013, point B.17.5.1.

⁷ Dans le même ordre d'idées, voir l'article 42, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi, concernant les citoyens de l'Union.

1.3. La proposition de loi évoque deux motifs pour porter la proportion de base de 120 % à 140 %.

Le premier d'entre eux rappelle l'objectif, contenu dans l'article 7, paragraphe 1, c), de la directive, de disposer de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. À cet égard, la section de législation n'aperçoit pas en quoi le pourcentage proposé serait mieux adapté que le pourcentage actuel en vue d'atteindre un tel but dès lors qu'un montant de moyens de subsistance équivalent à 100 % du revenu d'intégration sociale permet, en théorie, de ne pas être à charge du système d'aide sociale⁸.

En second lieu, la proposition est motivée par le souci d'accueillir dans de meilleures conditions matérielles les personnes regroupées. Le texte à l'examen donne l'exemple d'un conjoint et de quatre enfants. À ce point de vue, en imposant un montant de revenus élevé⁹ dans le chef du regroupant, la proposition paraît disproportionnée, et pourrait heurter l'objectif exprimé par le 4^{ème} considérant de la directive 2003/86/CE à savoir que

« [l]e regroupement familial est un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité ».

Par ailleurs, comme il a été précisé plus haut, le droit au regroupement familial constitue un droit subjectif qui doit être encouragé, et qui ne pourrait être entravé par des conditions disproportionnées, lesquelles le seraient encore plus si 10 % de revenus supplémentaires étaient exigés dans le chef du regroupant par personne dont le regroupement est demandé¹⁰.

Du reste, l'arrêt *Chakroun* admet que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer, dans le cadre d'un regroupement familial, un certain montant de ressources¹¹. Mais un tel montant, qui doit rester indicatif, est un outil permettant d'éviter que les personnes concernées ne deviennent une charge pour les finances publiques. Il ne s'agit pas, en soi, de leur assurer un confort matériel minimal une fois installées sur le territoire¹².

⁸ Voir à ce propos C. FLAMAND et S. SAROLEA, *Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives*, in *Immigration et droits*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 45 à 95, en particulier p. 57.

⁹ Actuellement, le montant du revenu d'intégration sociale pour une personne vivant avec sa famille à sa charge augmenté de 20 % est fixé à 1505,78 euros nets.

¹⁰ Les développements de la proposition donnent l'exemple d'un regroupant rejoint par son conjoint et trois enfants, dont le revenu devrait dès lors s'élever à 170 % du revenu d'intégration.

¹¹ En ce sens voir aussi, C.C., 26 septembre 2013, n° 121/2013, B.17.5.2.

¹² Voir à cet égard G. GASPART, *La condition de ressources et le regroupement familial – Analyse de la conformité de la législation belge au regard des principes de proportionnalité et d'égalité*, R.D.E., 2013, n° 178, pp. 741 à 783, spéc. pp. 756 à 761.

1.4. La disposition proposée sera donc revue à la lumière de ce qui précède et, en particulier, du principe de proportionnalité.

2. Les mêmes observations valent pour l'article 4.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

1.1. Artikel 3, 2°, strekt ertoe te bepalen dat de stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen waarover gezinsherenigers dienen te beschikken ten behoeve van zichzelf en om te voorkomen dat ze ten laste van de openbare overheden vallen, ten minste gelijk moeten zijn aan 140 procent van het leefloon in plaats van aan 120 procent ervan, zoals thans het geval is. Per bijkomende persoon wordt die inkomstengrens met tien procent verhoogd.

In dat verband wordt in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 ‘inzake het recht op gezinshereniging’ het volgende bepaald:

“Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

(...)

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat.

De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.”

Met betrekking tot die richtlijn heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest-*Chakroun*¹ de volgende overwegingen geformuleerd:

“41. Er zij aan herinnerd dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten welbepaalde positieve verplichtingen oplegt, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 60).

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ HvJ 4 maart 2010, C-578/08, EU:C:2010:117, *Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*.

42. Deze bepaling verlangt wel dat is voldaan aan de met name in hoofdstuk IV van de richtlijn gestelde voorwaarden. Artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn is een van die voorwaarden en biedt de lidstaten de ruimte te eisen dat het bewijs wordt geleverd dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. Overeenkomstig laatstgenoemde bepaling beoordelen de lidstaten daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen zij rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.

43. Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.

44. In dit verband moeten blijkens het tweede punt van de considerans van de richtlijn maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming zijn met de in talrijke internationale rechtsinstrumenten neergelegde verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. Deze richtlijn eerbiedigt namelijk de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in artikel 8 EVRM en in het Handvest. Bijgevolg moeten de bepalingen van de richtlijn en met name, artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, daarvan, worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Voorts erkent de Europese Unie volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU, de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest, zoals op 12 december 2007 aangepast te Straatsburg (PB C 303, blz. 1), dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

45. Zoals verzoekster in het hoofdgeding ter terechtzitting heeft beklemtoond, is het begrip 'stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat' een autonoom begrip van het recht van de Unie, dat niet kan worden omschreven onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen. Met name gelet op de tussen de lidstaten bestaande verschillen met betrekking tot het beheer van de sociale bijstand, moet dit begrip aldus worden begrepen, dat het verwijst naar sociale bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat.

46. In de eerste zin van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn wordt het begrip 'stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf te onderhouden' geplaatst tegenover het begrip 'sociale bijstand'. Uit deze tegenstelling volgt dat het begrip 'sociale bijstand' in de richtlijn ziet op bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon, in dit geval de gezinshereniger, die niet beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor dreigt tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat te komen (zie naar analogie arrest van 11 december 2007, Eind, C-291/05, Jurispr. blz. I-10719, punt 29).

47. Volgens artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, tweede zin, van de richtlijn kunnen de lidstaten bij de beoordeling van de inkomsten van de gezinshereniger rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen. Zoals in punt 43 van het onderhavige arrest is uiteengezet, moet deze bevoegdheid zo worden uitgeoefend dat geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, gezinshereniging te bevorderen, en aan het nuttig effect daarvan.

48. Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid bovendien aldus worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitlegging vindt steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.

49. De hantering als referentiebedrag van een inkomensniveau dat gelijk is aan 120% van het minimuminkomen van een 23-jarige werknemer, waarbij boven dit bedrag een beroep op bijzondere bijstand in beginsel is uitgesloten, beantwoordt kennelijk niet aan het doel, uit te maken of een persoon beschikt over regelmatige inkomsten om in zijn onderhoud te voorzien. Het begrip 'sociale bijstand' in artikel 7, lid 1, sub c, van de richtlijn moet immers worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten.

50. Voorts is het cijfer van 120% dat wordt gebruikt ter vaststelling van het in het Vb 2000 gehanteerde bedrag, slechts een gemiddelde, dat wordt bepaald bij het opstellen van de statistieken met betrekking tot bijzondere bijstand door Nederlandse gemeenten en tot de door deze gemeenten in aanmerking genomen inkomenscriteria. Zoals ter terechtzitting is uiteengezet, hanteren sommige gemeenten als referentiebedrag een inkomen dat lager ligt dan 120% van het minimuminkomen, hetgeen in tegenspraak is met de stelling dat een inkomen dat overeenkomt met 120% van het minimuminkomen noodzakelijk is.

51. Ten slotte staat het niet aan het Hof te beoordelen of het minimuminkomen waarin de Nederlandse wettelijke regeling voorziet, voor werknemers in dit land volstaat om in hun algemeen noodzakelijke kosten te voorzien. Het volstaat echter vast te stellen dat, zoals de Commissie terecht heeft betoogd, indien in het hoofdgeding de gezinsband tussen de echtgenoten Chakroun bij de komst van M. Chakroun naar de Gemeenschap reeds had bestaan, het inkomensbedrag waarmee rekening wordt gehouden bij de behandeling van de aanvraag van R. Chakroun het minimuminkomen in plaats van 120% daarvan zou zijn geweest. Daaruit kan worden afgeleid dat volgens de Nederlandse autoriteiten zelf het minimuminkomen overeenkomt met voldoende inkomsten in de zin van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn.

52. Gelet op een en ander, dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de zinsnede 'beroep op het stelsel voor sociale bijstand' in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze een lidstaat niet de mogelijkheid biedt een regeling voor gezinshereniging vast te stellen die ertoe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, maar die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid."

Uit het bovenstaande blijkt dat bij het Unierecht een subjectief recht op gezinshereniging ingevoerd is, dat de richtlijn ertoe strekt dat recht te bevorderen en dat de uitzonderingen daarop strikt uitgelegd dienen te worden.² Overigens dienen de bepalingen van de richtlijn toegepast te worden met inachtneming van de grondrechten³ en bepaaldelijk van de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁴

1.2. Wat meer in het bijzonder de voorwaarde op het stuk van de inkomsten van de gezinshereniger betreft, heeft de afdeling Wetgeving, overeenkomstig randnummer 48 van het arrest *Chakroun*, geoordeeld dat “[h]et enige bedrag dat kan worden vastgesteld (...) een referentiebedrag (is) dat er niet aan in de weg mag staan dat de situatie van iedere aanvrager concreet wordt onderzocht, waarna het mogelijk moet zijn op basis van de eigen behoeften van de aanvrager en zijn gezin te bepalen welke middelen ze nodig hebben om in hun behoeften te voorzien.”⁵

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat

“[de wetgever, d]oor te bepalen dat de stabiele en toereikende bestaansmiddelen van de gezinshereniger ten minste gelijk moeten zijn aan 120 pct. van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, (...) een referentiebedrag [heeft] willen vaststellen zoals bedoeld door het Hof van Justitie in het voormelde arrest.”⁶

Zo wordt in artikel 10ter, § 2, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 het volgende bepaald:

“Indien aan de voorwaarde van het toereikend karakter van de bestaansmiddelen bedoeld in artikel 10, § 5, niet is voldaan, dient de minister of zijn gemachtigde, op basis van de eigen behoeften van de vreemdeling die vervoegd wordt en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien zonder ten laste te vallen van de openbare overheden. De minister of zijn gemachtigde kan hiervoor alle bescheiden en inlichtingen die voor het bepalen van dit bedrag nuttig zijn, doen overleggen door de vreemdeling.”⁷

² Zie in dit verband eveneens de “Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging”.

³ HvJ 27 juni 2006, C-540/03, EU:C:2006:429, *Europees Parlement v. Raad*, (zie in het bijzonder de randnummers 35, 37, 38, 52, 104 en 105).

⁴ HvJ 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, *O. en S. v. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto v. L.*

⁵ Advies 49.356/4, dat op 4 april 2011 gegeven is over de amendementen nrs. 147 tot 156 bij het wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voor wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging van niet-EU-onderdanen”, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-443/14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/49356.pdf>. In datzelfde advies is eraan herinnerd dat in het arrest *Chakroun* geoordeeld is dat “de toelating tot gezinshereniging de algemene regel (is). De mogelijkheid die het voornoemde artikel 7 aan de lidstaten biedt om bepaalde voorwaarden vast te leggen dient derhalve strikt te worden geïnterpreteerd, en de handelingsvrijheid die aan de lidstaten wordt gelaten mag niet gebruikt worden op een manier die afbreuk doet aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van de gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.”

⁶ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, punt B.17.5.1.

⁷ Zie in dezelfde zin artikel 42, § 1, tweede lid, van de wet, betreffende de burgers van de Unie.

1.3. In het wetsvoorstel worden twee redenen aangehaald om het basispercentage van 120 procent op te trekken tot 140 procent.

In de eerste van die twee redenen wordt eraan herinnerd dat de bedoeling van artikel 7, lid 1, c), van de richtlijn erin bestaat van de betrokkene te eisen dat hij beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. In dat verband begrijpt de afdeling Wetgeving niet in welk opzicht het voorgestelde percentage beter geschikt zou zijn dan het huidige percentage om dat doel te bereiken, aangezien een bedrag aan bestaansmiddelen dat overeenkomt met 100 procent van het leefloon in theorie maakt dat de betrokkene niet ten laste van het stelsel van sociale bijstand valt.⁸

Als tweede reden wordt aangehaald dat ernaar gestreefd wordt mensen die in het kader van de gezinshereniging overkomen in betere materiële omstandigheden op te vangen. In de voorliggende regeling wordt het voorbeeld gegeven van een echtgenoot en vier kinderen. In dat opzicht lijkt het voorstel, doordat daarin van de gezinshereniger vereist wordt dat hij over een hoog bedrag aan inkomsten⁹ beschikt, te ver te gaan en zou het kunnen indruisen tegen het doel dat gesteld is in de vierde overweging van richtlijn 2003/86/EG, die als volgt luidt:

“Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.”

Zoals hiervoor uiteengezet is, is het recht op gezinshereniging daarenboven een subjectief recht dat bevordert dient te worden en waarvan de uitoefening niet belemmerd zou mogen worden door voorwaarden die buitensporig zijn en die des te buitensporiger zouden zijn indien van de gezinshereniger vereist zou worden dat hij over 10 % inkomen extra beschikt per persoon die hij in het kader van de gezinshereniging wil laten overkomen.¹⁰

Overigens wordt in het arrest *Chakroun* erkend dat de overheid over enige beoordelingsvrijheid beschikt om van een gezinshereniger te eisen dat hij bestaansmiddelen ten belope van een bepaald bedrag bezit.¹¹ Maar een dergelijk bedrag, dat niet meer dan een indicatie mag geven, is een hulpmiddel dat het mogelijk moet maken te vermijden dat de betrokken personen een last voor de overheidsfinanciën worden. Het is *in se* niet de bedoeling om hen een minimaal materieel comfort te garanderen zodra ze zich op het grondgebied gevestigd hebben.¹²

⁸ Zie in dat verband C. FLAMAND en S. SAROLEA, *Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives*, in *Immigration et droits*, Brussel, Larcier, 2018, 45 tot 95, in het bijzonder 57.

⁹ Thans beloopt het bedrag van het leefloon voor een persoon met een gezin ten laste, vermeerderd met 20 procent, 1.505,78 euro netto.

¹⁰ In de toelichting bij het voorstel wordt het voorbeeld gegeven van een gezinshereniger wiens echtgenote en drie kinderen zouden overkomen en wiens inkomen dan ook 170 % van het leefloon zou moeten bedragen.

¹¹ Zie in deze zin eveneens GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.17.5.2.

¹² Zie in dat verband G. GASPART, *La condition de ressources et le regroupement familial – Analyse de la conformité de la législation belge au regard des principes de proportionnalité et d'égalité*, *R.D.E.*, 2013, nr. 178, 741 tot 783, in het bijzonder 756 tot 761.

1.4. De voorgestelde bepaling moet dan ook herzien worden in het licht van het bovenstaande en in het bijzonder van het proportionaliteitsbeginsel.

2. Deze opmerkingen gelden ook voor artikel 4.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET