

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.848 van 10 november 2015
in de zaak A. 212.728/XIV-35.673**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
destaatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke
Integratie en Armoedebestrijding, thans de staatssecretaris voor
Asiel en Migratie
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antwerpsesteenweg 59 B
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Harlekijnstraat 9

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Vrijens
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 641
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 juni 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 123.609 van 7 mei 2014 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.570 van 18 juni 2014.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord 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 29 april 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annik Haegeman, die *loco*advocaat Bertrand Vrijens verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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 14 mei 2013 een aanvraag in voor het verkrijgen van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie, met name als echtgenote van een Belg.

Op 8 november 2013 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding in hoofde van

verweerster een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerster stelt op 23 december 2013 tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vernietigt de voornoemde beslissing van 8 november 2013 met een arrest van 7 mei 2014. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij werpt in een enig middel, dat zij in de memorie van wederantwoord 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”.

De verzoekende partij voert in een eerste onderdeel aan dat met de aanvankelijk bestreden beslissing werd beslist dat zowel het leefloon als de Inkomensgarantie voor Ouderen (hierna: IGO) een vorm van aanvullend bijstandstelsel is, waarvan het bedrag overeenkomstig artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet niet in aanmerking kan worden genomen bij de beoordeling van de bestaansmiddelen van de referentiepersoon. Daarentegen heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest geoordeeld dat in artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet op limitatieve wijze wordt opgesomd over welke aanvullende bijstandstelsels het gaat en dat de IGO niet is opgenomen in die opsomming. Volgens de verzoekende partij miskent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aldus artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet vermits

daarin uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat bestaansmiddelen verkregen uit aanvullende bijstandsstelsels niet in aanmerking worden genomen en vermits de IGO net een vorm van aanvullend bijstandsstelsel is. Deze inkomensgarantie vormt het equivalent van het leefloon voor personen vanaf 65 jaar, die met name de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

De verzoekende partij zet nog uiteen dat de voorwaarde van stabiele en regelmatige inkomsten, zonder ten laste te vallen van de sociale bijstand van het betreffende land, duidelijk wordt gesteld in artikel 7 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 ‘inzake het recht op gezinshereniging’ (hierna: richtlijn 2003/86) en verder wordt verduidelijkt in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 maart 2010 inzake Chakroun. Volgens het Hof is het begrip “sociale bijstand” een autonoom begrip van het recht van de Unie dat verwijst naar sociale bijstand van overheidswege die in de plaats is gekomen van de ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten. In België stemt sociale bijstand aldus overeen met aanvullende bijstandsstelsels die een minimaal niveau aan bestaanszekerheid dienen te waarborgen en uitsluitend worden gefinancierd via algemene overheidsmiddelen, waaronder leefloon, inkomensgarantie voor ouderen, gewaarborgde gezinsbijslag en tegemoetkomingen aan gehandicapten, en met financiële maatschappelijke dienstverlening. De verzoekende partij is van oordeel dat de wetgever derhalve heeft beoogd om ook de IGO als aanvullend bijstandsstelsel uit te sluiten.

De verzoekende partij vervolgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geheel ten onrechte de opsomming in artikel 40^{ter}, tweede lid, tweede streepje, 2^o, van de vreemdelingenwet als limitatief beschouwt. De woorden “met name” kunnen niet worden beschouwd als zou het om een limitatieve beperkende opsomming gaan.

Tot slot verwijst de verzoekende partij ter ondersteuning van haar betoog naar de punten B.17.8.1 en B.17.8.2 in het arrest van het

Grondwettelijk Hof nr. 121/2013 van 26 september 2013 en naar vaste rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

5. Verweerster stelt in de memorie van antwoord dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht heeft geoordeeld dat artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet een limitatieve opsomming van de bijstandsstelsels bevat, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslagen, de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen. De IGO is daarin niet opgenomen.

Verweersters echtgenoot is 72 jaar oud en hij moet noodgedwongen een beroep doen op de IGO. Zij besluit dat artikel 25 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht van ouderen op een waardig en zelfstandig leven erkent en dat de artikelen 9 en 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten het recht op sociale zekerheid en een adequate levensstandaard benadrukken.

Beoordeling

6. Artikel 40^{ter} van de vreemdelingenwet luidt:

“De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de familieleden van een Belg, voor zover het betreft :

- de familieleden vermeld in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 1^o tot 3^o, die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen;

- de familieleden vermeld in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 4^o die de ouders zijn van een minderjarige Belg, die hun identiteit aantonen met een identiteitsdocument, en die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen.

Voor wat betreft de in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 1^o tot 3^o bedoelde familieleden moet de Belgische onderdaan aantonen :

- dat hij over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt. Aan die voorwaarde wordt geacht voldaan te zijn indien de bestaansmiddelen ten minste gelijk zijn aan honderd twintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3^o van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen :

1^o wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid;

2^o 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;

3° worden de wachtuitkering en de overbruggingsuitkering niet in aanmerking genomen en wordt de werkloosheidsuitkering enkel in aanmerking genomen voor zover de betrokken echtgenoot of partner kan bewijzen dat hij actief werk zoekt.

- dat hij over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen en die voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats zoals bepaald in het artikel 2 van Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van het Burgerlijk Wetboek en over een ziektekostenverzekering beschikt die de risico's in België voor hem en zijn familieleden dekt. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de wijze waarop de vreemdeling bewijst dat het onroerend goed voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Voor wat betreft de in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 1° bedoelde personen, dienen beide echtgenoten of partners ouder te zijn dan eenentwintig jaar.

Onder de voorwaarden vermeld in artikel 42ter en artikel 42quater kan voor het familielid van een Belg eveneens een einde worden gesteld aan het verblijf wanneer niet meer is voldaan aan de in het tweede lid vastgestelde voorwaarden.”

Met de aanvankelijk bestreden beslissing, die tot het bestreden arrest heeft geleid, wordt het verblijf geweigerd omdat verweersters Belgische echtgenoot niet beschikt over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen, meer bepaald omdat diens IGO als aanvullend bijstandsstelsel niet in aanmerking wordt genomen. 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.

Naar luid van artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet wordt voor de berekening van de bestaansmiddelen geen rekening gehouden met “de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels”.

“Aanvullende bijstandsstelsels”, in de Franse tekst “régimes d’assistancecomplémentaires”, 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 ‘tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde’, 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 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 artikel 40ter, tweede lid, eerste streepje, 2°, van de vreemdelingenwet.

De doelstelling van artikel 40ter, tweede lid, van de vreemdelingenwet stemt overeen met artikel 7, 1, c, van richtlijn 2003/86 waarin wordt bepaald dat de betrokken lidstaat bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de persoon die het verzoek heeft ingediend kan verzoeken het bewijs te leveren 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”. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft dienaangaande overwogen dat sociale bijstand betrekking heeft op “bijstand van overheidswege [...] 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” en dat “het begrip ‘sociale bijstand’ in artikel 7, lid 1, sub c, van de richtlijn [...] immers [moet] 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”. (HvJ 4 maart 2010, nr. C-578/08, Chakroun, § 46 en § 49)

Derhalve vermocht de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest de IGO niet uit te sluiten van de in artikel 40*ter*, tweede lid, eerste streepje, 2^o, van de vreemdelingenwet bedoelde aanvullende bijstandsstelsels. Het enige middel is in die mate gegrond en deze vaststelling volstaat voor de vernietiging van het bestreden arrest.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 123.609 van 7 mei 2014 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 200 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien november tweeduizend vijftien, 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