

Rolnummers 6920, 6949, 6955, 6977 en 6980
Arrest nr. 149/2019 van 24 oktober 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », gesteld door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij arrest nr. 203 380 van 2 mei 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 mei 2018, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40^{ter}, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, zo geïnterpreteerd dat de Belgische onderdaan bij wie een familielid, bedoeld in artikel 40^{bis} van de voormelde wet van 15 december 1980, zich voegt, moet aantonen dat hij zelf over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt, terwijl de Unieburger, of de vader of de moeder van een minderjarige Unieburger, zelf alleen over toereikende bestaansmiddelen moet beschikken om niet ten laste van het socialebijstandsstelsel van het Rijk te komen ? ».

b. Bij arrest nr. 241.741 van 7 juni 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 juni 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40^{ter}, § 2, tweede lid, 1^o, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het op 20 september 2016 van kracht was, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, de verplichting oplegt dat die persoonlijk over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt, zonder dat de inkomsten die wettelijk zijn verkregen door de buitenlandse echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, in aanmerking kunnen worden genomen, terwijl een andere burger van de Unie, die moet aantonen dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zijn familieleden ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het Rijk, zich, minstens ‘ gedeeltelijk ’, kan beroepen op bestaansmiddelen die afkomstig zijn van zijn echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, krachtens artikel 40^{bis}, § 4, tweede lid, van dezelfde wet, artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die daarop betrekking heeft ? ».

c. Bij arrest nr. 241.740 van 7 juni 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 juni 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40^{ter}, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het op 8 juli 2015 van kracht was, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, die ertoe verplicht persoonlijk over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen te beschikken, zonder dat de inkomsten die wettelijk zijn verkregen door de buitenlandse echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, in aanmerking kunnen worden genomen, terwijl een andere burger van de Unie, die moet aantonen dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zijn familieleden ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het Rijk, zich, minstens ‘ gedeeltelijk ’, kan beroepen op bestaansmiddelen die afkomstig zijn van zijn echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, krachtens artikel 40^{bis}, § 4, tweede lid, van dezelfde wet, artikel 7, lid 1, b), van de

richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die daarop betrekking heeft ? ».

d. Bij arrest nr. 241.915 van 26 juni 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 juli 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40ter, § 2, tweede lid, 1°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het op 22 mei 2017 van kracht was, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, die ertoe verplicht persoonlijk over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen te beschikken, zonder dat de inkomsten die wettelijk zijn verkregen door de buitenlandse echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, in aanmerking kunnen worden genomen, terwijl een andere burger van de Unie, die moet aantonen dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zijn familieleden ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het Rijk, zich, minstens ‘ gedeeltelijk ’, kan beroepen op bestaansmiddelen die afkomstig zijn van zijn echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, krachtens artikel 40bis, § 4, tweede lid, van dezelfde wet, artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die daarop betrekking heeft ? ».

e. Bij arrest nr. 241.914 van 26 juni 2018 in zake de Belgische Staat tegen H.S., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 juli 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 40ter, § 2, tweede lid, 1°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het op 2 maart 2017 van kracht was, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, die ertoe verplicht persoonlijk over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen te beschikken, zonder dat de inkomsten die wettelijk zijn verkregen door de buitenlandse echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, in aanmerking kunnen worden genomen, terwijl een andere burger van de Unie, die moet aantonen dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zijn familieleden ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het Rijk, zich, minstens ‘ gedeeltelijk ’, kan beroepen op bestaansmiddelen die afkomstig zijn van zijn echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, krachtens artikel 40bis, § 4, tweede lid, van dezelfde wet, artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die daarop betrekking heeft ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6920, 6949, 6955, 6977 en 6980 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- H.S., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Andrien, advocaat bij de balie te Luik (in de zaak nr. 6980);
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Piront en Mr. D. Matray, advocaten bij de balie te Luik (in alle zaken).

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend (in de zaak nr. 6980).

Bij beschikking van 15 mei 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 5 juni 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 5 juni 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. H.S., tegenpartij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 6980, is van mening dat de verwijzende rechter uit het arrest van het Hof nr. 121/2013 van 26 september 2013 niet kan afleiden dat de in het geding zijnde bepaling een Belgische gezinshereniger ertoe verplicht persoonlijk te beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen. Het Hof spreekt zich immers niet expliciet uit over de kwestie in de overwegingen B.52.3 en B.55.2 tot B.55.4 van het arrest.

De in het geding zijnde bepaling preciseert niet dat de gezinshereniger « persoonlijk » moet beschikken over toereikende inkomsten. Meer in het bijzonder voegt zij de inkomsten van de herenigde niet uitdrukkelijk toe aan de inkomsten die niet in aanmerking mogen worden genomen.

Ten slotte kan uit de algemene definitie van de term « beschikken » evenmin enige vereiste worden afgeleid met betrekking tot de herkomst van de inkomsten waarover iemand kan beschikken.

De in het geding zijnde bepaling betekent bijgevolg niet dat alleen de inkomsten waarover de gezinshereniger persoonlijk beschikt in aanmerking mogen worden genomen. De discriminatie is dan ook onbestaande.

A.1.2. H.S. voert in ondergeschikte orde aan dat de discriminatie niet verantwoord is.

Indien het doel van de wetgever erin bestaat het socialezekerheidssysteem te bestendigen, heeft het weinig belang of de inkomsten van de Belgische gezinshereniger geheel of gedeeltelijk van de herenigde afkomstig zijn. De arbeid van de herenigde kan dat voortbestaan zelfs verzekeren.

De interpretatie van de artikelen 40bis en 40ter van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » doet een discriminatie ontstaan naargelang de gezinshereniger de Belgische nationaliteit of die van een andere lidstaat van de Unie heeft. De twee categorieën van personen zijn weliswaar vergelijkbaar, maar het verschil in behandeling is in elk geval niet verantwoord. Het niet in aanmerking nemen van de inkomsten van de herenigde kan onevenredige gevolgen hebben, onder meer wanneer de Belg niet persoonlijk over de vereiste inkomsten kan beschikken omdat hij, zoals te dezen, een handicap heeft.

H.S. leidt vervolgens af uit B.64.6 van het arrest nr. 121/2013 en uit de identieke bewoordingen van de artikelen 10, 40bis en 40ter van de wet van 15 december 1980 dat de inkomsten van de herenigde in aanmerking mogen worden genomen bij het beoordelen van de inkomsten van de gezinshereniger, ongeacht of hij Belg is of onderdaan van een derde Staat. Indien dat niet het geval zou zijn, zou er sprake zijn van een omgekeerde discriminatie, die het Hof in het voormelde arrest precies heeft willen weren.

H.S. zet vervolgens uiteen dat, in het kader van een gezinshereniging met een onderdaan van de Europese Unie, de inkomsten van de herenigde in aanmerking worden genomen als bestaansmiddelen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelt immers dat een vereiste met betrekking tot de herkomst van de bestaansmiddelen van een onderdaan van een lidstaat, die het recht op gezinshereniging opent, een onevenredige inmenging vormt in de vrijheid van verkeer van personen. Er bestaat hoe dan ook geen objectieve reden om te weigeren dat de inkomsten van de herenigde in aanmerking worden genomen bij de aanvraag van de eerste verblijfsvergunning, aangezien men ze wel in aanmerking neemt bij de vernieuwing ervan.

Ten aanzien van het doel het voortbestaan van het sociaalebijstandsstelsel te verzekeren is het overigens onevenredig de herenigde het verblijfsrecht automatisch te weigeren om reden dat de Belgische gezinshereniger zelf niet voldoet aan de voorwaarde van inkomsten, terwijl hij kan aantonen dat hij over de bestaansmiddelen van zijn echtgenoot kan beschikken.

A.1.3. H.S. preciseert vervolgens dat de tegemoetkomingen aan personen met een handicap in aanmerking moeten worden genomen op grond van de in het geding zijnde bepaling, die anders zou leiden tot discriminatie. Enerzijds zou er een omgekeerde discriminatie zijn aangezien de tegemoetkomingen aan personen met een handicap in aanmerking worden genomen bij een gezinshereniging op grond van artikel 10 van de wet van 15 december 1980. Anderzijds zouden de personen met een handicap worden gediscrimineerd doordat zij bijna nooit in staat zijn om een beroepsinkomen te verkrijgen, waardoor hen wordt verhinderd hun recht op een gezinsleven uit te oefenen.

A.2.1. De Ministerraad zet uiteen dat, sinds de wijziging ervan bij de wet van 8 juli 2011, de in het geding zijnde bepaling andere voorwaarden oplegt aan de familieleden van een Belgische gezinshereniger, enerzijds, en aan de familieleden van een gezinshereniger die de nationaliteit heeft van een andere lidstaat van de Unie, anderzijds. De wetgever wilde aldus de samenleving leefbaar houden en het economisch welzijn van het land verzekeren, alsook de migratiestromen beheersen, aangezien in 70 % van de gezinsherenigingen de gezinshereniger een Belg is.

Voor het overige blijkt duidelijk uit de formulering van de in het geding zijnde bepaling en uit de rechtspraak van de Raad van State dat het de Belgische gezinshereniger is die persoonlijk moet beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen.

A.2.2. In de zaak nr. 6920 in het bijzonder oordeelt de Ministerraad dat de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet meer nuttig is voor de oplossing van het geschil voor de verwijzende rechter. Sinds de zaak bij het Hof werd aanhangig gemaakt, is S.O., verzoekende partij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, immers moeder geworden van een Belgisch kind en heeft zij in die hoedanigheid een verblijfskaart als familielid aangevraagd. Zij heeft dus geen belang meer bij het beroep voor de verwijzende rechter. Bovendien wordt geen enkele voorwaarde van inkomsten opgelegd aan de ouder van een Belgisch kind, zodat het niet dienstig is vast te stellen of de Belgische gezinshereniger moet aantonen dat hij persoonlijk over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen beschikt. De zaak moet op zijn minst naar de verwijzende rechter worden teruggezonden opdat die nagaat of de prejudiciële vraag nog steeds pertinent is.

A.2.3. In alle zaken voert de Ministerraad aan dat het Hof zich in zijn arrest nr. 121/2013 reeds heeft uitgesproken over de rechtsvraag die het onderwerp is van de prejudiciële vragen. Het Hof oordeelt in dat arrest dat de striktere inkomensvoorwaarden die aan een Belgische gezinshereniger worden opgelegd ten opzichte van die welke worden opgelegd aan een gezinshereniger die burger van de Europese Unie is een relevante maatregel vormen om het voortbestaan van het socialebijstandsstelsel te verzekeren, omdat, in tegenstelling tot een burger van de Europese Unie, een Belg die recht heeft op sociale bijstand niet het risico loopt dat zijn verblijfsrecht wordt ingetrokken.

Uit dat arrest blijkt overigens duidelijk dat de in het geding zijnde bepaling vereist dat de Belgische gezinshereniger persoonlijk moet beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen en dat het verschil in behandeling tussen de burgers van de Europese Unie en de Belgen wat betreft de inkomensvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om een gezinshereniging te genieten, niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.4. In de zaak nr. 6920 in het bijzonder voert de Ministerraad aan dat de categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden beoogd, namelijk de Belgische onderdaan bij wie een familielid zich voegt, de burgers van de Europese Unie die meer dan drie maanden op het Belgische grondgebied verblijven en de vader of moeder van een minderjarige burger van de Europese Unie, niet vergelijkbaar zijn. Er bestaan immers wezenlijke verschillen tussen die categorieën van personen. De Belgische onderdaan verblijft niet in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft. Voor de Belgische onderdaan gaat het om een gezinshereniging, wat niet het geval is voor de Europese burger op wie een verblijfsrecht van toepassing is. Op indirecte wijze geldt dat ook voor de vader of moeder van een minderjarige burger van de Europese Unie, die noodzakelijkerwijs afhankelijk is van zijn ouders en niet persoonlijk kan voldoen aan de voorwaarde van de toereikende bestaansmiddelen. Ten slotte streven de bepalingen zeer verschillende doelstellingen na, namelijk het recht van vrij verkeer van de Europese burgers verankeren in het Belgische recht, enerzijds, en de voorwaarden van het verblijfsrecht bepalen voor de familieleden van een Belgische onderdaan, anderzijds.

A.2.5. In alle zaken doet de Ministerraad, in ondergeschikte orde, verder nog gelden dat het verschil in behandeling op twee objectieve criteria berust, namelijk de nationaliteit en de omstandigheid dat de Belgische onderdaan niet verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft.

Overigens zijn fraudebestrijding, het economisch welzijn, de leefbaarheid van de overheidsfinanciën en het beheersen van de migratiestroom legitieme doelstellingen.

A.2.6. Wat vervolgens de rechtspraak van het Hof van Justitie betreft, volgens welke een vereiste met betrekking tot de herkomst van de bestaansmiddelen een onevenredige inmenging vormt in het fundamentele recht van vrij verkeer en in het verblijfsrecht, is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde bepaling een ander doel nastreeft dan het doel dat de Europese Unie nastreeft. De Ministerraad preciseert overigens, met verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 121/2013, dat sommige verschillen in behandeling tussen de burgers van de Unie en de Belgen kunnen worden toegelaten wegens de bijzondere situatie van elk van die categorieën van personen. In ieder geval weert het Hof van Justitie de toepassing van de Europese normen op louter interne situaties, waarbij omgekeerde discriminaties niet onder het Europese recht vallen. Ten slotte beschikt de Belgische wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid inzake het migratiebeleid.

De Ministerraad geeft verder nog aan dat het Hof van Justitie de term « beschikken » verschillend lijkt te interpreteren naargelang de gezinshereniger burger van de Europese Unie is of onderdaan van een derde Staat. De term « beschikt », in de in het geding zijnde bepaling, moet dus niet noodzakelijk worden geïnterpreteerd overeenkomstig de interpretatie die het Hof van Justitie eraan geeft wat betreft de bepalingen met betrekking tot de Europese burgers.

A.2.7. De Ministerraad herinnert eraan dat uit het arrest van het Hof nr. 121/2013 blijkt dat de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde inkomensvoorwaarden enkel worden opgelegd aan de Belgische gezinshereniger. Overigens heeft het Hof in dat arrest erop gewezen dat, gelet op meerdere legitieme doelstellingen, maatregelen noodzakelijk werden geacht wat betreft de familieleden van een Belgische gezinshereniger. In dat arrest wordt eveneens de nadruk gelegd op het billijke evenwicht dat werd bereikt tussen de bekommernis om het voortbestaan van het socialebijstandsstelsel te verzekeren en de uitoefening, door de Belgische gezinshereniger, van het recht op de eerbiediging van zijn gezinsleven. Het Hof oordeelde dat het in het geding zijnde verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen heeft.

A.2.8. De Ministerraad voert overigens aan dat, indien de inkomsten van de familieleden van de Belgische gezinshereniger in aanmerking zouden worden genomen, er meer verblijfsaanvragen zouden worden ingediend vanuit België door personen die per definitie illegaal op het grondgebied van het Rijk verblijven. Er kan geen rekening worden gehouden met de inkomsten van de herenigden omdat die inkomsten niet meer zullen bestaan zodra zij op het Belgische grondgebied zijn aangekomen. Op dezelfde wijze moeten verblijfsaanvragen in principe worden ingediend vanuit het buitenland, bij de bevoegde diplomatieke of consulaire post.

A.3.1. In zijn memorie van antwoord preciseert de Ministerraad dat H.S. de draagwijdte van de prejudiciële vraag niet mag uitbreiden. Het Hof vermag hoe dan ook niet de door H.S. opgeworpen discriminaties te onderzoeken, in zoverre die niet het onderwerp van de prejudiciële vraag vormen.

De Ministerraad is verder nog van mening dat het niet correct is te beweren dat niet uitdrukkelijk zou blijken, uit de in het geding zijnde bepaling, dat de inkomensvoorwaarden enkel worden opgelegd aan de Belgische gezinshereniger en niet aan diens familieleden, zelfs niet wanneer het gaat om echtgenoten. Artikel 221 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt overigens niet dat de inkomsten van een echtgenoot samenvallen met die van de andere echtgenoot. Het staat vast dat een gehuwde niet over de inkomsten van zijn echtgenoot beschikt.

A.3.2. De Ministerraad preciseert verder nog dat het standpunt dat hij heeft uiteengezet in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest nr. 121/2013, niet identiek is met hetwelk hij uiteenzet in het kader van de voorliggende zaak.

Hij herinnert ook eraan dat de wet meerdere doelstellingen nastreeft, en niet alleen het doel dat erin bestaat het voortbestaan van het socialezekerheidssysteem te verzekeren.

In tegenstelling tot hetgeen H.S. beweert, blijkt overigens niet uit B.64.6 van het arrest van het Hof nr. 121/2013 dat de inkomsten van de herenigde in aanmerking kunnen worden genomen.

A.3.3. Vervolgens is artikel 16, lid 1, a), van de richtlijn 2003/86/EG, krachtens hetwelk rekening kan worden gehouden met de bijdragen van de gezinsleden aan de inkomsten van het huishouden niet pertinent, aangezien het betrekking heeft op aanvragen voor een verlenging van de verblijfstitel en niet op aanvragen voor een gezinshereniging. Die richtlijn is hoe dan ook niet van toepassing wanneer de gezinshereniger Belg is en de aanvraag voor een gezinshereniging in België wordt ingediend.

A.3.4. Ten slotte preciseert de Ministerraad dat in principe een vreemdeling niet over het recht beschikt om te werken op het Belgische grondgebied, aangezien alleen de Belgische gezinshereniger op het Belgische grondgebied kan werken vóór de indiening van de aanvraag tot gezinshereniging.

- B -

B.1. Met de vijf door hen gestelde prejudiciële vragen verzoeken de verwijzende rechtscollages na te gaan of artikel 40ter, tweede lid, (zaken nrs. 6920 en 6955) en artikel 40ter, § 2, tweede lid, 1°, (zaken nrs. 6949, 6977 en 6980) 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 15 december 1980) bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, zo geïnterpreteerd dat zij, in het kader van de gezinshereniging, de Belgische gezinshereniger die zijn vrijheid van verkeer niet heeft uitgeoefend, ertoe verplichten « persoonlijk » te beschikken over stabiele, toereikende en

regelmatige bestaansmiddelen, zonder dat de inkomsten die wettelijk zijn verkregen door de buitenlandse echtgenoot die hem begeleidt of zich bij hem voegt, in aanmerking kunnen worden genomen.

In de zaken nrs. 6949, 6955, 6977 en 6980 wordt de situatie van de Belgische gezinshereniger die zijn vrijheid van verkeer niet heeft uitgeoefend, vergeleken met die van iedere andere gezinshereniger die Unieburger is, die moet aantonen dat hij beschikt over voldoende bestaansmiddelen teneinde te voorkomen dat zijn familieleden ten laste vallen van het Belgische stelsel voor sociale bijstand, en die zich daartoe gedeeltelijk kan beroepen op bestaansmiddelen die afkomstig zijn van zijn echtgenoot die hem begeleidt of die zich bij hem voegt, krachtens artikel 40bis, § 4, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna : de richtlijn 2004/38/EG) » en de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In de zaak nr. 6920 wordt de situatie van de Belgische gezinshereniger die zijn vrijheid van verkeer niet heeft uitgeoefend, vergeleken met die van iedere andere Unieburger of van de vader of de moeder van een minderjarige Unieburger, voor wie het beschikken over toereikende bestaansmiddelen om niet ten laste te vallen van het stelsel voor sociale bijstand als enige verplichting geldt.

B.2. Uit de verwijzingsarresten blijkt dat de in het geding zijnde bepaling artikel 40ter van de wet van 15 december 1980 is,

- zoals vervangen bij artikel 9 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 wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging » (hierna : de wet van 8 juli 2011) en gewijzigd bij de wetten van 2 juni 2013 en van 25 april 2014 (voor de zaken nrs. 6920 en 6955); en

- zoals vervangen bij artikel 18 van 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) (voor de zaken nrs. 6949, 6977 en 6980).

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.3.1. Artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980, zoals vervangen bij artikel 9 van de wet van 8 juli 2011 en vervolgens gewijzigd bij de wetten van 2 juni 2013 en van 25 april 2014, bepaalde :

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

- de familieleden vermeld in artikel 40^{bis}, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen;
- de familieleden vermeld in artikel 40^{bis}, § 2, eerste lid, 4° 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 40^{bis}, § 2, eerste lid, 1° tot 3° 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° van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen :

1° wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid;

2° 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 wachttuitkering 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.

[...] ».

B.3.2. Sinds de vervanging ervan bij artikel 18 van de wet van 4 mei 2016 bepaalt artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980 :

« § 1. De familieleden bedoeld in artikel 40^{bis}, § 2, van een Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zijn onderworpen aan dezelfde bepalingen als de familieleden van een burger van de Unie.

§ 2. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de volgende familieleden van een Belg die niet zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten heeft uitgeoefend krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie :

1° de familieleden bedoeld in artikel 40^{bis}, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, mits zij de Belg die het recht op gezinshereniging opent vergezellen of zich bij hem voegen;

2° de familieleden bedoeld in artikel 40^{bis}, § 2, eerste lid, 4°, mits het de vader en moeder van een minderjarige Belg betreft die hun identiteit bewijzen door middel van een geldig identiteitsdocument en zij de Belg die het recht op gezinshereniging opent vergezellen of zich bij hem voegen.

De familieleden bedoeld in het eerste lid, 1°, moeten bewijzen dat de Belg :

1° beschikt over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen. Aan die voorwaarde wordt geacht te zijn voldaan indien de bestaansmiddelen ten minste gelijk zijn aan honderdtwintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en zoals geïndexeerd volgens artikel 15 van voormelde wet. Bij het beoordelen van deze bestaansmiddelen wordt rekening gehouden met hun aard en regelmatigheid. Er wordt daarentegen geen rekening gehouden met de middelen verkregen uit het leefloon, de financiële maatschappelijke dienstverlening, de kinderbijslagen en toeslagen, de inschakelingsuitkeringen en de overbruggingsuitkering. De werkloosheidsuitkering komt alleen in aanmerking indien de Belg bewijst dat hij actief werk zoekt.

Deze voorwaarde is niet van toepassing indien alleen zijn minderjarige familieleden bedoeld in artikel 40^{bis}, § 2, eerste lid, 3°, de Belg vergezellen of zich bij hem voegen.

[...] ».

B.3.3. De in artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, punten 1° tot 3°, van de wet van 15 december 1980 beoogde familieleden zijn (1) de echtgenoot of de vreemdeling met wie de gezinshereniger is gebonden door een geregistreerd partnerschap dat gelijkwaardig wordt geacht met een huwelijk in België, die hem begeleidt of zich bij hem voegt, (2) de partner met wie de gezinshereniger is gebonden door een geregistreerd partnerschap overeenkomstig een wet en die hem begeleidt of zich bij hem voegt, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, en (3) de bloedverwanten in de neergaande lijn en de bloedverwanten in de neergaande lijn van de voormelde echtgenoot of partner, jonger dan eenentwintig jaar of die te hunnen laste zijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

B.4.1. De voorwaarde volgens welke de Belgische gezinshereniger die zijn vrijheid van verkeer niet heeft uitgeoefend, moet beschikken over « stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen » om een aanvraag tot gezinshereniging te kunnen indienen, is ingevoerd bij artikel 21 van de wet van 25 april 2007 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », dat een nieuw artikel 40*ter* in de wet van 15 december 1980 heeft ingevoegd.

Die voorwaarde was evenwel destijds beperkt tot de gezinshereniging met alleen de bloedverwanten in de opgaande lijn van de Belgische gezinshereniger.

Artikel 40*ter*, zoals ingevoegd bij artikel 21 van de wet van 25 april 2007, bepaalde :

« De bepalingen van dit hoofdstuk die van toepassing zijn op de familieleden van de burger van de Unie die hem begeleiden of zich bij hem voegen, zijn van toepassing op de familieleden van een Belg die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

Voor wat betreft de in artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 4°, bedoelde bloedverwanten in opgaande lijn, moet de Belgische onderdaan aantonen dat hij over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens het verblijf in het Rijk ten laste vallen van de openbare overheden en dat hij over een ziektekostenverzekering beschikt die de risico's van de betrokken familieleden in België dekt ».

B.4.2. De parlementaire voorbereiding van die wet vermeldt :

« De doelstelling is dat op de familieleden van een Belg dezelfde regels worden toegepast die worden toegepast op de familieleden van een burger van de Unie. Dit komt neer op het gelijkstellen van de familieleden van een Belg met de familieleden van de burger van de Unie, en niet met de burger van de Unie zelf. Het nieuwe artikel 40^{ter} wil dit principe duidelijk vastleggen, maar voorziet toch [in] één uitzondering : er wordt voorzien dat de Belgische onderdaan slechts zijn ascendenten mag laten overkomen, voor zover hij bewijst dat hij beschikt over voldoende, stabiele en regelmatige middelen van bestaan om hen te onderhouden en dat hij beschikt over een ziektekostenverzekering die hun risico's in België dekt. De regering wenst hiermee te vermijden dat ascendenten van Belgische onderdanen bij aankomst in België in precaire omstandigheden terechtkomen en ten laste vallen van de openbare overheden » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2845/001, p. 44).

B.4.3. De bestreden bepaling is vervolgens voor het eerst vervangen bij artikel 9 van de wet van 8 juli 2011. De voorwaarde in verband met de stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen die daarin is vervat, is sindsdien van toepassing op de gezinshereniging met de familieleden beoogd in B.3.3, namelijk de echtgenoot, de geregistreerde partner die met de echtgenoot is gelijkgesteld, de niet met de echtgenoot gelijkgestelde geregistreerde partner die aan bepaalde voorwaarden voldoet, en de bloedverwanten in de neergaande lijn van de gezinshereniger, van de echtgenoot of van de geregistreerde partner.

B.4.4. Aan de oorsprong van de wet van 8 juli 2011 liggen verschillende wetsvoorstellen ten grondslag (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0443/018, pp. 1 en volgende). Die voorstellen namen vervolgens de vorm aan van een « globaal amendement », namelijk het amendement nr. 147 (*ibid.*, DOC 53-0443/014), dat de basistekst van die wet is geworden.

B.4.5. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 juli 2011 werd erop gewezen dat in België meer dan 50 % van de afgegeven visa betrekking hebben op gezinshereniging, die de voornaamste bron van legale immigratie vormt.

De verschillende wetsvoorstellen bevestigen dat het recht op de bescherming van het gezinsleven een belangrijke maatschappelijke waarde is en dat migratie via gezinshereniging mogelijk moet zijn. Zij beogen evenwel het verlenen van een verblijfsrecht in het kader van gezinshereniging beter te reguleren teneinde de migratiestroom en de migratiedruk te beheersen. Voornamelijk strekken zij ertoe bepaalde misbruiken of gevallen van fraude te voorkomen of te ontmoedigen, bijvoorbeeld op het vlak van schijnhuwelijken, schijnpartnerschappen en schijnadopties. Tevens werd de noodzaak aangevoerd om de voorwaarden voor gezinshereniging bij te sturen teneinde te voorkomen dat de gezinsleden die zich in België komen vestigen, ten laste vallen van de overheid of dat de gezinshereniging in menonwaardige omstandigheden zou plaatsvinden, bijvoorbeeld door het ontbreken van behoorlijke huisvesting. Ten slotte werd in de parlementaire voorbereiding er ook bij herhaling op gewezen dat de wetgever bij het regelen van de voorwaarden voor gezinshereniging, rekening dient te houden met de verplichtingen die volgen uit het recht van de Europese Unie.

B.4.6. Wat inzonderheid de voorwaarde betreft om te beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen, die aan de Belgische gezinshereniger wordt opgelegd, vermeldt de verantwoording van het amendement nr. 147 :

« De vreemdeling die als echtgenoot of partner naar België komt in het kader van gezinshereniging met een Belg of met een vreemdeling die hier reeds een onbeperkt verblijfsrecht heeft, zal moeten aantonen dat de persoon die zich reeds in België bevindt en die hij nu vervoegt, over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Deze bestaansmiddelen hebben uitdrukkelijk als doel te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden zouden komen te vallen » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0443/014, p. 26).

B.4.7. Ten slotte is de in het geding zijnde bepaling een tweede keer vervangen bij artikel 18 van de wet van 4 mei 2016. De voorwaarde volgens welke de Belgische gezinshereniger moet beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen is daarbij behouden.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag in de zaak nr. 6920

B.5. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter heeft een verblijfskaart aangevraagd in haar hoedanigheid van moeder van een Belgisch kind. Volgens de door de Ministerraad meegedeelde gegevens heeft de verzoekende partij op 5 september 2018 een verblijfskaart ontvangen als familielid van een burger van de Europese Unie (F-kaart), geldig tot 28 augustus 2023. Een en ander kan leiden tot een verlies van het belang van de verzoekende partij bij het beroep tegen de op 18 april 2016 genomen beslissing tot weigering van het verblijf, met name de voor de verwijzende rechter bestreden handeling.

Bijgevolg dient de zaak te worden teruggezonden naar de verwijzende rechter, die moet beslissen of het antwoord op de prejudiciële vraag nog steeds noodzakelijk is om zijn arrest te wijzen.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen in de zaken nrs. 6949, 6955, 6977 en 6980

B.6.1. Het Hof wordt ondervraagd over een verschil in behandeling, ten aanzien van de bestaansmiddelen waarover de gezinshereniger dient te beschikken wanneer een familielid zich bij hem wenst te voegen, naargelang de gezinshereniger een Belg is dan wel een onderdaan van een andere lidstaat van de Unie. De prejudiciële vragen hebben uitsluitend betrekking op de gezinshereniging met een echtgenoot, zodat het Hof zijn onderzoek tot die situatie beperkt.

B.6.2. In de door het verwijzende rechtscollege gegeven interpretatie van artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980 en inzonderheid van de term « beschikt », kunnen enkel de persoonlijke inkomsten van de Belgische gezinshereniger die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, in aanmerking worden genomen als « stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen », met uitsluiting van die van zijn echtgenoot, met het oog op het verkrijgen van een verblijfsrecht via gezinshereniging.

Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie.

B.7.1. Het verwijzende rechtscollege vergelijkt de situatie van de Belgische gezinshereniger en zijn familieleden met die van de Unieburgers en hun familieleden, zoals geregeld door artikel 40bis, § 4, tweede lid, van de wet van 15 december 1980. Volgens die bepaling dient de Unieburger, wanneer een familielid een verblijfsrecht wenst te verkrijgen in het kader van gezinshereniging, het bewijs te leveren dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt, om te voorkomen dat zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van de Belgische sociale zekerheid.

B.7.2. Artikel 40bis, § 4, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 vormt de omzetting in het Belgische recht van artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG. Teneinde in overeenstemming te zijn met die richtlijn dient artikel 40bis, § 4, tweede lid, zo te worden begrepen dat het volstaat dat de gezinshereniger over de vereiste bestaansmiddelen beschikt zonder het minste vereiste met betrekking tot de herkomst van die middelen, welke met name door de derdelander ter beschikking kunnen worden gesteld (HvJ, grote kamer, 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, punt 40; grote kamer, 16 juli 2015, C-218/14, *Singh e.a.*, punten 74-77).

Wat specifiek de situatie van echtgenoten betreft, moet artikel 7, lid 1, b), van de richtlijn 2004/38/EG aldus worden uitgelegd dat de burger van de Unie voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociaalebijstandstelsel van het gastland, zelfs indien de bestaansmiddelen deels worden ingebracht door zijn echtgenoot, die derdelander is (HvJ, grote kamer, 16 juli 2015, C-218/14, *Singh e.a.*, punt 77). Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde eveneens dat de lidstaten de nodige verificaties mogen verrichten voor wat het bestaan en de beschikbaarheid van de bestaansmiddelen van het familielid betreft (HvJ, grote kamer, 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, punt 44).

B.7.3. Uit de voormelde arresten blijkt dat de vereisten inzake de bestaansmiddelen waarover de gezinshereniger dient te beschikken het fundamenteel beginsel van vrij verkeer van personen, dat ruim moet worden uitgelegd, verankeren (HvJ, grote kamer, 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, punt 40).

B.8.1. Volgens de Ministerraad zou het Hof de prejudiciële vragen reeds hebben beantwoord bij zijn arrest nr. 121/2013 van 26 september 2013.

Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.51. In zoverre de bestreden bepaling de familieleden van een Belg die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, anders behandelt dan de familieleden van de burgers van de Unie, bedoeld in artikel 40*bis* van de wet van 15 december 1980, berust dat verschil in behandeling op een objectief criterium.

Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of dat verschil in behandeling op een relevant criterium is gegrond en of het geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

Daarbij dient inzonderheid rekening te worden gehouden met het recht op de eerbiediging van het gezinsleven, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.52.1. De zorg om de gezinshereniging van de Belgen te contingencyen vertrekt van de vaststelling dat ‘ de meeste gevallen van gezinshereniging betrekking hebben op Belgen die in ons land uit migranten zijn geboren, of die Belg zijn geworden dankzij de snel-Belg-wet ’ (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0443/018, p. 166).

De wetgever heeft redelijkerwijs rekening kunnen houden met het feit dat, wegens verscheidene wetswijzigingen, de toegang tot de Belgische nationaliteit in de loop van de laatste jaren is vergemakkelijkt, zodat het aantal Belgen die een aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen ten voordele van hun familieleden, aanzienlijk is toegenomen.

B.52.2. Hoewel zij het gevolg is van een keuze van de wetgever, maakt die omstandigheid het mogelijk de relevantie te verantwoorden van het verschil in behandeling teneinde de migratiestromen te beheersen die de gezinshereniging doet ontstaan. Zelfs in de veronderstelling dat sommige lidstaten van de Europese Unie op dezelfde wijze als België de toegang tot hun nationaliteit hebben vergemakkelijkt, vermocht de wetgever zich redelijkerwijs te baseren op het feit dat het aantal van hun onderdanen die in België verblijven beperkt zou blijven en dat het verblijf van die laatsten aan striktere voorwaarden is onderworpen dan het, in beginsel absolute, recht van de Belg om op het nationale grondgebied te verblijven.

Ten aanzien van een Belg striktere voorwaarden inzake gezinshereniging opleggen dan ten aanzien van een niet-Belgische Europese burger blijkt dus ten opzichte van die doelstelling een relevante maatregel. Voor zover ze daarmee evenredig zijn, kunnen de drie door de verzoekende partijen bekritiseerde verschillen in behandeling bijgevolg worden verantwoord wegens de doelstelling die erin bestaat de migratiestromen te beheersen.

De omstandigheid dat de Belg die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, aan de toepassing van die striktere voorwaarden ontsnapt, doet aan die conclusie geen afbreuk. In het kader van een immigratiebeleid, dat tot complexe en ingewikkelde afwegingen noopt en waarbij rekening dient te worden gehouden met de vereisten die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

B.52.3. [...] de aan de Belgische gezinshereniger opgelegde striktere inkomensvoorwaarden [vormen] een relevante maatregel om het voortbestaan van het stelsel voor sociale bijstand en het verblijf van de familieleden van de gezinshereniger in menswaardige omstandigheden te verzekeren.

In tegenstelling met de ‘burger van de Unie’, wiens verblijfsrecht kan worden ingetrokken wanneer hij een onredelijke last voor de begroting van de Staat wordt, beschikt de Belg over het recht op de sociale bijstand zonder op enig ogenblik het risico te lopen dat zijn verblijfsrecht hem wordt afgenomen, zodat het feit dat aan de Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend en die gebruik wenst te maken van zijn recht op gezinshereniging de verplichting wordt opgelegd aan te tonen dat hij over meer financiële en materiële middelen beschikt dan de ‘burger van de Unie’, het mogelijk maakt het voortbestaan van het socialezekerheidsstelsel te verzekeren.

Het kan immers niet worden uitgesloten, enerzijds, dat de tenlasteneming van zijn familieleden de financiële situatie van die Belgische onderdaan zodanig verergert dat hij, na verloop van een bepaalde periode, van de sociale bijstand afhankelijk wordt om zijn eigen essentiële behoeften te verzekeren en, anderzijds, dat het recht op de eerbiediging van het gezinsleven, verankerd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aan de overheden de verplichting oplegt om, zelfs in een dergelijke situatie, geen einde te maken aan het verblijf van zijn familieleden die in voorkomend geval sedert een bepaald aantal jaren legaal op het Belgische grondgebied verblijven.

B.53. Het Hof dient voorts de evenredigheid van de bestreden maatregelen te onderzoeken in zoverre zij betrekking hebben op de gezinshereniging met bloedverwanten in de opgaande lijn, op de vereisten inzake bestaansmiddelen en op de leeftijdsvereisten voor echtgenoten en partners.

[...]

De bestaansmiddelen

B.55.1. De kritiek van de verzoekende partijen heeft eveneens betrekking op de voorwaarden die artikel 40ter van de wet van 15 december 1980 stelt op het vlak van vereiste bestaansmiddelen.

B.55.2. Door te bepalen dat de stabiele en toereikende bestaansmiddelen van de gezinshereniger ten minste moeten gelijk zijn aan honderdtwintig procent van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, heeft de wetgever een referentiebedrag willen vaststellen. Aldus heeft die bepaling tot gevolg dat de overheid die de aanvraag tot gezinshereniging moet onderzoeken, geen verder onderzoek moet doen naar de bestaansmiddelen indien de gezinshereniger over een inkomen beschikt dat gelijk is of hoger dan het beoogde referentiebedrag.

De bestreden bepaling heeft niet tot gevolg dat de gezinshereniging wordt verhinderd indien het inkomen van de gezinshereniger lager is dan het vermelde referentiebedrag. In dat geval moet de bevoegde overheid, volgens artikel 42, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, in het concrete geval en op basis van de eigen behoeften van de Belg en van zijn familieleden, bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien zonder dat de familieleden ten laste vallen van de openbare overheden.

B.55.3. In zoverre wordt vereist dat, bij het bepalen van de inkomsten van de gezinshereniger, de werkloosheidsuitkering enkel in aanmerking wordt genomen op voorwaarde dat de gezinshereniger aantoont dat hij actief werk zoekt, dient artikel 40ter, tweede lid, om de redenen uiteengezet onder B.17.6.4, zo te worden begrepen dat het de Belgische gezinshereniger die een werkloosheidsuitkering geniet en vrijgesteld is van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en werk te zoeken, niet de verplichting oplegt te bewijzen dat hij actief werk zoekt.

B.55.4. Bovendien kan de wetgever niet worden verweten dat hij in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, heeft geëist dat deze de regelmatigheid en de stabiliteit van zijn bestaansmiddelen aantoont, omdat geen einde kan worden gemaakt aan zijn verblijf op het nationale grondgebied wanneer hij of zijn familieleden mettertijd een onredelijke last zouden worden voor de sociale bijstand. Bovendien dient te worden vastgesteld dat, hoewel de Belgische gezinshereniger ‘ stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen ’ dient aan te tonen, terwijl de gezinshereniger, die ‘ burger van de Unie ’ is, ‘ voldoende bestaansmiddelen ’ moet aantonen, die laatste voorwaarde wordt beoordeeld rekening houdend met ‘ de aard en de regelmaat van diens inkomsten ’ (artikel 40bis, § 4, tweede lid).

B.55.5. De wetgever heeft erop toegezien dat het risico dat de familieleden van de Belgische gezinshereniger vanaf het begin of in de loop van hun verblijf om een sociale bijstand moeten verzoeken om menswaardige levensomstandigheden te verzekeren, aanzienlijk wordt beperkt zonder evenwel de uitoefening van het recht op gezinsleven van de Belgische onderdaan onmogelijk of overdreven moeilijk te maken. Hij heeft aldus een billijk evenwicht verzekerd tussen de legitieme doelstelling het voortbestaan van het stelsel voor sociale bijstand te verzekeren, rekening houdend met de bijzondere situatie van de Belg in dat verband, en de zorg om de Belgische onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer de mogelijkheid te bieden zijn recht op gezinsleven in menswaardige omstandigheden uit te oefenen.

Gelet op het voorgaande heeft het verschil in behandeling, op het vlak van de bestaansmiddelen, tussen de Belgische onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en zijn familieleden, en de andere burgers van de Unie en hun familieleden geen onevenredige gevolgen ».

B.8.2. Bij zijn voormelde arrest heeft het Hof geoordeeld dat het opleggen, aan de Belgische gezinshereniger die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, van de verplichting om aan te tonen dat hij beschikt over meer financiële en materiële middelen dan iedere andere burger van de Europese Unie die een gezinshereniging aanvraagt, relevant is om tegemoet te komen aan het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van het socialebijstandsstelsel te verzekeren.

Voorts heeft het Hof geoordeeld dat het verschil in behandeling tussen de Belgische gezinshereniger die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend en de gezinshereniger die de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie heeft, op het vlak van het bewijs van de bestaansmiddelen, geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt, in zoverre artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980 :

(1) een referentiebedrag vaststelt op 120 % van het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie », waarboven de administratie geen verder onderzoek moet doen naar de bestaansmiddelen van de gezinshereniger;

(2) zo wordt geïnterpreteerd dat het de Belgische gezinshereniger die een werkloosheidsuitkering geniet en is vrijgesteld van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en werk te zoeken, niet ertoe verplicht te bewijzen dat hij actief werk zoekt; en

(3) in het kader van een gezinshereniging met een Belg die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, vereist dat die laatstgenoemde de regelmatigheid en de stabiliteit van zijn bestaansmiddelen aantoont, omdat geen einde kan worden gemaakt aan zijn verblijf op het nationale grondgebied wanneer hij of zijn familieleden mettertijd een onredelijke last zouden worden voor de sociale bijstand, terwijl iedere andere burger van de Europese Unie [enkel] « toereikende bestaansmiddelen » dient aan te tonen.

B.8.3. Het Hof heeft de vragen die het verwijzende rechtscollege heeft gesteld, in zoverre zij betrekking hebben op de herkomst van de financiële middelen waarover de gezinshereniger dient te beschikken, evenwel niet expliciet beantwoord.

B.9.1. Het staat aan het Hof erop toe te zien dat de regels die de wetgever aanneemt wanneer hij het recht van de Europese Unie omzet, niet ertoe leiden ten aanzien van de eigen onderdanen verschillen in behandeling in het leven te roepen die niet redelijk verantwoord zouden zijn.

B.9.2. Wanneer de wetgever de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging regelt die van toepassing zijn op personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, maar waarvan een categorie, in tegenstelling tot de andere, onder het Unierecht valt, is hij echter niet verplicht strikt identieke regels in te stellen, gelet op de bij de richtlijn 2004/38/EG nagestreefde doelstelling wat betreft het vrij verkeer van personen.

De inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie tussen de « burgers van de Unie » en de Belgen kan, wegens de bijzondere situatie van elk van die twee categorieën van personen, bepaalde verschillen in behandeling toelaten. Aldus zou het feit dat de wetgever, ten aanzien van een categorie van personen, de regelgeving van de Unie omzet, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kunnen schenden, om de enkele reden dat de wetgever ze niet tevens doet gelden voor een categorie van personen die niet aan die regelgeving van de Unie is onderworpen, te dezen de familieleden van een Belg die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en wiens situatie aldus niet het aanknopingspunt met het Unierecht vertoont dat, voor de familieleden bedoeld in artikel 40bis van de wet van 15 december 1980, onontbeerlijk is om een verblijfsrecht op grond van die bepaling te verkrijgen.

Dat verschil in behandeling moet echter redelijk worden verantwoord om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.1. Artikel 40ter van de wet van 15 december 1980 regelt het verlenen van een verblijfsrecht in het kader van gezinshereniging, zodat het niet zonder redelijke verantwoording is dat de financiële situatie van de gezinshereniger en niet die van zijn echtgenoot bepalend is. Het is immers slechts op grond van de situatie van de gezinshereniger dat de betrokken echtgenoot een verblijfsrecht kan bekomen, ongeacht de financiële middelen waarover hij beschikt.

Aan de voorwaarde dat de gezinshereniger moet beschikken over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen moet zijn voldaan opdat aan zijn echtgenoot een verblijfsrecht op grond van gezinshereniging kan worden toegekend. Krachtens artikel 9 van de wet van 15 december 1980 moet een machtiging voor een verblijfsrecht, behoudens welbepaalde uitzonderingen, worden aangevraagd bij de Belgische of consulaire post in het buitenland die bevoegd is voor de betrokken vreemdeling. Het feit dat de echtgenoot in zijn land van herkomst desgevallend over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt, waarborgt niet dat hij die inkomsten zal behouden bij zijn verblijf in België. Evenmin volgt uit het bestaan van een huwelijksband dat de gezinshereniger over de inkomsten van zijn echtgenoot ook effectief zou kunnen beschikken.

B.10.2. De mogelijkheid voor familieleden van een burger van de Unie om zich te beroepen op artikel 40*bis* van de wet van 15 december 1980, teneinde zich bij deze burger te voegen, strekt ertoe een van de fundamentele doelstellingen van de Unie te verwezenlijken, namelijk het vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten, onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid (overwegingen 2 en 5 van de richtlijn 2004/38/EG).

Artikel 40*ter* van de wet van 15 december 1980 daarentegen vloeit voort uit het streven van de wetgever naar een eerlijk beleid inzake immigratie en streeft een doelstelling na die verschillend is van die welke met het Unierecht inzake vrij verkeer wordt nagestreefd.

B.10.3. Bij zijn arrest nr. 121/2013 van 26 september 2013 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever, door inzake gezinshereniging aan een Belg striktere voorwaarden op te leggen dan ten aanzien van een niet-Belgische Europese burger, een relevante maatregel heeft genomen in het licht van de doelstelling om de migratiestromen te beheersen die door de gezinshereniging ontstaan, nu hij heeft vastgesteld dat het aantal Belgen die een aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen ten voordele van familieleden aanzienlijk is toegenomen, doordat de toegang tot de Belgische nationaliteit is vergemakkelijkt en de meeste gevallen van gezinshereniging betrekking hebben op Belgen die in ons land uit migranten zijn geboren of die Belg zijn geworden (B.52.1 en B.52.2).

B.10.4. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat het opleggen aan de Belgische gezinshereniger van striktere inkomensvoorwaarden een relevante maatregel is om het voortbestaan van het socialebijstandsstelsel en het verblijf van de familieleden van de gezinshereniger in menswaardige omstandigheden te verzekeren. Het Hof heeft er daarbij op gewezen dat in tegenstelling tot de burger van de Unie, wiens verblijfsrecht kan worden ingetrokken wanneer hij een onredelijke last voor de begroting van de Staat wordt, de Belg over het recht op sociale bijstand beschikt zonder op enig ogenblik het risico te lopen dat zijn verblijfsrecht hem wordt afgenomen. Het Hof heeft er eveneens op gewezen dat de eerbiediging van het gezinsleven de overheid de verplichting kan opleggen om geen einde te maken aan het verblijfsrecht van een familielid van een Belg die sedert een aantal jaren legaal op het grondgebied verblijft (B.52.3).

B.10.5. Voorts gelden andere eisen inzake de bestaansmiddelen waarover de gezinshereniger ten behoeve van zichzelf dient te beschikken, naargelang het gaat om een Belg dan wel om een Unieburger. Opdat een Unieburger een verblijfsrecht voor zichzelf zou kunnen verkrijgen, dient hij krachtens artikel 7, lid 1, van de richtlijn 2004/38/EG reeds te beschikken over toereikende bestaansmiddelen, terwijl zulks niet het geval is voor een Belg, die over een onvoorwaardelijk verblijfsrecht op het Belgische grondgebied beschikt, waarbij zijn inkomsten niet in aanmerking worden genomen. Aldus worden striktere financiële eisen gesteld aan de Unieburger, die, in tegenstelling tot een Belgische gezinshereniger, niet zelf ten laste mag vallen van de overheid en wiens inkomsten mee kunnen waarborgen dat een dergelijk risico zich niet voordoet wanneer ook zijn echtgenoot met hem in de gastlidstaat verblijft.

B.10.6. Uit het bovenstaande blijkt dus dat, hoewel de vereisten die worden gesteld met betrekking tot de inkomsten waarover de gezinshereniger dient te beschikken, vervat in artikel 40*ter* van de wet van 15 december 1980, enerzijds, en in artikel 40*bis*, anderzijds, beogen te voorkomen dat de familieleden ten laste vallen van de overheid, het risico dat die situatie zich ook voordoet redelijkerwijze groter kan worden geacht bij de gezinshereniging met een Belg. Bijgevolg berust het verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd op een objectief en pertinent criterium van onderscheid.

B.10.7. Overigens verhindert het feit dat de Belgische gezinshereniger niet voldoet aan de vereisten gesteld in artikel 40*ter*, § 2, tweede lid, 1^o, op zich niet dat zijn echtgenoot een verblijfsrecht kan verkrijgen. Volgens artikel 42, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 dient de minister of zijn gemachtigde in het concrete geval en op basis van de eigen behoeften van de Belg en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien, zonder dat de familieleden ten laste vallen van de openbare overheden.

B.10.8. Gelet op het voorgaande heeft het verschil in behandeling, op het vlak van de herkomst van de bestaansmiddelen, tussen de Belgische onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en de andere burgers van de Unie, geen onevenredige gevolgen.

B.11. De prejudiciële vragen dienen bijgevolg ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

- verwijst de zaak nr. 6920 terug naar de verwijzende rechter;
- zegt voor recht :

Artikel 40^{ter} van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », zowel in de versie vóór als in de versie na de wijziging ervan 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 », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in de interpretatie dat de bestaansmiddelen waarover de Belgische gezinshereniger die niet zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, dient te beschikken opdat zijn echtgenoot een verblijfsrecht zou kunnen verkrijgen, uitsluitend de persoonlijke bestaansmiddelen van de gezinshereniger dienen te zijn.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût