

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. C.09.0130.F

1. N. M.,

2. E. K.,

Mr. Paul Alain Foriers, advocaat bij het Hof van Cassatie,

tegen

BELGISCHE STAAT, minister van Binnenlandse Zaken,

Mr. Huguette Geinger, advocaat bij het Hof van Cassatie.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Luik van 17 december 2007.

Raadsheer Didier Batselé heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Thierry Werquin heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDELEN

De eisers voeren drie middelen aan waarvan het eerste en het derde als volgt zijn gesteld.

Eerste middel

Geschonden wettelijke bepalingen

- de artikelen 149 en 159 van de Grondwet;
- artikel 9, derde 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 van kracht was vóór de opheffing ervan bij de wet van 15 september 2006.

Aangevochten beslissingen

Het arrest verklaart het hof [van beroep] onbevoegd om een, zelfs voorlopige, verblijfsvergunning af te geven, en verwerpt aldus impliciet de vordering van de eiseres die ertoe strekt de verweerder te doen veroordelen om haar een dergelijke verblijfsvergunning af te geven.

Het arrest wijst bovendien impliciet maar onmiskenbaar de vordering tot schadevergoeding af die de eiseres grondt op de fout die de verweerder heeft begaan door haar de verblijfsvergunning waarop zij recht had te ontfangen.

Dienaangaande wijst het arrest het middel af waarin de eiseres aanvoerde dat de beslissing van de [verweerder] om de aanvraag van een verblijfsvergunning die zij ingediend had op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 niet-ontvankelijk te verklaren, onwettig was omdat zij het begrip “buitengewone omstandigheden” had miskend.

Het baseert die beslissingen op de onderstaande redenen:

“In deze zaak probeert [de eiseres] van de gerechtelijke rechtscolleges te verkrijgen dat haar op grond van artikel 9, derde lid, van de wet een verblijfsvergunning wordt afgegeven als staatloze. Die titel zou echter een verblijfsrecht bekrachtigen dat een dergelijke beslissing haar impliciet maar onmiskenbaar zou toekennen.

Nochtans ontnemt de hoedanigheid van staatloze, die thans erkend is, [de eiseres] niet haar statuut van vreemdeling dat onderworpen is aan het algemeen vreemdelingenrecht (S. Saroléa, ‘L’apatride: du point de vue interétatique au droit de la personne’, *Revue du droit des étrangers*, 1998, nr. 98, p. 183 en 203). Volgens die hoedanigheid valt zij onder de toepassing van het Verdrag van New York van 28 september 1954 en is zij beschermd tegen elke willekeurige uitzetting (artikel 31.1) indien zij rechtmatig in België verblijft. In dat geval zou de Belgische Staat haar wel degelijk een verblijfsvergunning moeten afgeven (S. Saroléa, op. cit., p. 206).

[De eiseres] verkeert echter thans niet in dat geval, aangezien zij niet op rechtmatige wijze België is binnengekomen. Zij moet dus de regels naleven betreffende de toegang tot het koninkrijk en het zijn precies aan die regels dat zij denkt niet te kunnen voldoen, aangezien zij de faciliteiten wil genieten die artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 haar toekent.

Als de administratie een beslissing neemt op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, beschikt zij niet over een gebonden bevoegdheid, maar heeft zij een beoordelingsbevoegdheid waarvan zij gebruik heeft gemaakt. Het staat niet aan het hof [van beroep] om in de plaats van de administratieve overheid te oordelen of [de eiseres] in de onmogelijkheid verkeert om naar haar land van herkomst terug te keren, ook al bezat zij niet meer de nationaliteit ervan.

Hoewel de toestand van de vreemdelingen die een beroep hebben ingediend op grond van artikel 9, derde lid, van de wet allesbehalve benijdenswaardig is, kan het hof [van beroep] niets anders doen dan vaststellen dat geen enkele Belgische wet of verordening bepaalt dat, als de aanvraag gebaseerd is op voornoemd artikel 9, derde lid, van de wet, er enige, zelfs voorlopige, verblijfstitel mag worden afgegeven, terwijl dergelijke bepalingen in andere gevallen wel bestaan, onder meer in het geval van een beroep tot herziening (artikel 113 van het koninklijk besluit van 9 [lees: 8] oktober 1981).

De Raad van State zelf heeft in een zaak betreffende een staatloze, in kort geding geweigerd een dergelijke vergunning af te geven, zelfs niet als voorlopige regeling; hij achtte zich immers onbevoegd om dat te doen op grond van artikel 98, § 1, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat preciseert: ‘De staatloze en zijn familieleden zijn onderworpen aan de algemene reglementering’ (RvSt., nr. 136.968 van 4 november 2004). A fortiori geldt dit ook voor de gerechtelijke rechtscolleges (zie in die zin Luik, 1e k., 25 juni 2007, 2006/RF/276, inzake A. t/ Belgische Staat, niet gepubliceerd).

In het raam van de wettigheidstoetsing waarmee de rechter krachtens artikel 159 van de Grondwet belast is, moet hij nagaan of de feiten, waarvan zelfs het bestaan betwijfeld wordt, voldoende bewezen zijn. Artikel 159 van de Grondwet geldt immers ook voor de individuele bestuurshandelingen (Cass., 28 november 1988, Pas., 1989, I, 334) en een beroep voor de Raad van State doet geen afbreuk aan die regel (Cass., 9 januari 1997, R.C.J.B., 2000, p. 257; D. Lagasse, ‘Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l’administration par le juge’, in L’administration face à ses juges. Rapport de la journée d’étude du 22 mai 1987, Éd. Jeune barreau de Liège, 1987, p. 111 e.v. inz. nr. 13, p. 125; Luik, 1e k., 19 april 2005, 2004/RG/774, Belgische Staat t/ T.).

Nochtans blijkt in deze zaak niet dat de motivering van de beslissing die de aanvraag niet-ontvankelijk verklaart kennelijk onwettig, onvolledig of strijdig met de feiten van de zaak zou zijn. Zo verwijzen de [eisers] naar een ‘duurzame relatie’ die de minister niet in aanmerking zou hebben genomen maar geven zij in hun conclusie toe dat de partijen

momenteel gescheiden zijn... ; niets wijst op het bestaan van ‘nauwe sociale banden’ wanneer we in het verslag van de wijkagent die in 2004 de verblijfplaats moest controleren, lezen dat [de eiser] die naar zijn zeggen al jaren in België is, niet probeert om Frans te leren”.

Grievens

De eisers, die zich beriepen op artikel 159 van de Grondwet, voerden in hun appelconclusie aan dat de omstandigheid dat de minister, krachtens artikel 9 van de wet van 15 december 1980, over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt en dus een ruime bevoegdheid had om de “buitengewone omstandigheden” te beoordelen op grond waarvan een vreemdeling gebruik kan maken van artikel 9, derde lid, van de voornoemde wet van 15 december 1980 niet belet dat “zowel de Raad van State als de rechterlijke macht bevoegd blijven om na te gaan of de minister die weigert de uitzonderlijke omstandigheden in aanmerking te nemen die de toekenning van een verblijfsvergunning kunnen wettigen op grond van die bepaling, zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan” en “of hij het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ niet heeft miskend”.

Daartoe voerden zij de volgende argumenten aan:

“De Raad van State heeft trouwens herhaaldelijk beslissingen nietig verklaard die de minister genomen had op grond van artikel 9, en geoordeeld ofwel dat de motivering ontbrak – wat een fout van de minister is –, ofwel dat sommige rechten, zoals artikel 8 van het Europees Verdrag, miskend waren:

- R.A.J.B., 2004 (Jur., 2003), trefwoord *Etrangers*, p. 935, nr. 51: inaanmerkingneming van het samenwonen in het kader van een duurzame relatie: de minister komt zijn verplichting niet na om zijn weigering om een vreemdeling, die zijn aanvraag heeft gebaseerd op artikel 9, een verblijfsvergunning voor België te geven, uitdrukkelijk met redenen te omkleden, wanneer hij niet de reden vermeldt waarom het feit dat die vreemdeling een duurzame relatie met een Belgische onderdaan heeft niet als buitengewone omstandigheden kon worden aangemerkt (30 oktober 2002);

- *Idem*, p. 936, nr. 61: aangezien de op grond van artikel 9 gebaseerde aanvraag melding maakt van nauwe sociale banden, vormt de weigering van een machtiging tot verblijf een inmenging in de uitoefening van dat recht (2 oktober 2002);

- *Idem*, 2003 (jur. 2002), p. 2030, nr. 89: uitzonderlijke omstandigheden zijn geen geval van overmacht. De verplichting om een schooljaar in de kleuterklas af te breken kan een omstandigheid zijn die de terugkeer van de oorspronkelijke familie bijzonder moeilijk maakt (6 maart 2001);

- Raad van State, arrest nr. 129.170 van 11 maart 2004, p. 7: ‘les circonstances exceptionnelles [...] ne sont pas des circonstances de force majeure [...]. Il faut mais il suffit que l’intéressé démontre qu’il lui est particulièrement difficile de retourner demander l’autorisation visée dans son pays d’origine ou dans un pays où il est autorisé au séjour ;

l'obligation d'interrompre une année scolaire pourrait constituer une circonstance susceptible de rendre particulièrement difficile, pour un enfant comme pour ses parents, le retour dans ce pays pour y introduire auprès des autorités diplomatiques sur place une demande d'autorisation de séjour'.

De Raad van State verduidelijkt die beslissing verder als volgt: 'en se bornant à affirmer à cet égard que, concernant la scolarité des enfants, elle ne saurait constituer une circonstance exceptionnelle empêchant ou rendant difficile un retour temporaire au pays d'origine étant donné qu'aucun élément n'est apporté qui démontrerait qu'une scolarité temporaire dans le pays où les autorisations de séjour sont à lever y serait difficile ou impossible, la scolarité des enfants ne nécessitant pas un enseignement spécial exigeant des infrastructures spécifiques qui n'existeraient pas sur place', heeft de tegenpartij haar beslissing niet naar behoren met redenen omkleed.

Bij vergelijking van die beslissing van de Raad van State met de beslissing die de aanvraag van een verblijfsvergunning ten aanzien van [de eisers] niet-ontvankelijk verklaart, valt één gelijkenis op: volgens de weigeringsbeslissing immers 'kan het feit dat haar kind schoolloopt geen buitengewone omstandigheid zijn die een tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst zou beletten of bemoeilijken, daar uit geen enkel gegeven van het dossier blijkt dat een schooljaar niet tijdelijk zou kunnen worden voortgezet in het land waar de verblijfsvergunningen verkregen moeten worden; de [eiseres] voert immers niet aan dat de schoolloopbaan gespecialiseerd onderwijs of specifieke infrastructuur zou vereisen die ter plaatse niet voorhanden zijn'.

Gelet op die motivering lijdt het geen enkele twijfel dat de Raad van State, voor zover hij de logica van het voornoemde arrest aanhoudt, zal beslissen dat de beslissing moet worden opgeschort en dat zij nadien nietig verklaard zal moeten worden.

In zoverre de minister geen buitengewone omstandigheden heeft willen aanvaarden, ook al blijkt uit de gegevens van het dossier dat die er wel degelijk zijn, moet worden aangenomen dat de beslissing van de minister niet alleen artikel 9 van de wet van 15 december 1980 schendt, aangezien hij aan de bewoordingen 'buitengewone omstandigheden' niet de betekenis heeft gegeven die de wetgever er aan wou geven: bijgevolg is geen enkel rechtscollege gebonden door een ministeriële beslissing die zonder enige twijfel de wet schendt en die bovendien indruist tegen de aangevoerde bepalingen van internationaal recht en tegen de grondrechten".

Eerste onderdeel

De gerechtelijke rechtscolleges hebben de bevoegdheid en de plicht om de interne en externe wettigheid te onderzoeken van elke bestuurshandeling waarop een aanspraak, een verweer of een exceptie gegrond is, zonder dat die wettigheidstoetsing beperkt blijft tot de eventuele kennelijke onregelmatigheden van die handeling (artikel 159 van de Grondwet).

Hieruit volgt dat het arrest, dat het middel verwerpt dat de eisers aanvoerden in de door hen in de aanhef van de grieven vermelde conclusie op grond dat "in deze zaak niet blijkt

dat de motivering van de beslissing die de aanvraag [van de eiseres] niet-ontvankelijk verklaart kennelijk onwettig, onvolledig of strijdig met de feiten van de zaak zou zijn”, artikel 159 van de Grondwet schendt door de wettigheidstoetsing die dat grondwetsartikel oplegt, te beperken tot een louter marginale toetsing van een kennelijke onwettigheid of onregelmatigheid.

Het arrest dat weigert de onwettigheid vast te stellen van de litigieuze beslissing die de aanvraag van de eiseres niet-ontvankelijk verklaart omdat zij niet “kennelijk onwettig” zou zijn, is dus niet naar recht verantwoord (schending van de artikelen 159 van de Grondwet en 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980).

(...)

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste middel

Eerste onderdeel

Over de door de verweerder tegen het middel opgeworpen grond van niet-ontvankelijkheid: het middel heeft geen belang

De reden waartegen het onderdeel opkomt, vormt een van de gronden van de beslissing “*dat er geen enkele, nationale of supranationale, wettelijke grondslag bestaat waarop [de eisers] een subjectief recht kunnen baseren om zich thans door de Staat een verblijfstitel te doen afgeven*”.

De grond van niet-ontvankelijkheid kan niet worden aangenomen.

De gegrondheid van het onderdeel

Luidens artikel 159 van de Grondwet passen de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre ze met de wetten overeenstemmen; de met de eigenlijke rechtspraak belaste rechtscolleges, hebben, krachtens die bepaling, de bevoegdheid en de plicht om de interne en externe wettigheid te onderzoeken van elke bestuurshandeling waarop een aanspraak, een verweer of een exceptie gegrond is,

zonder dat die wettigheidstoetsing beperkt blijft tot de eventuele kennelijke onregelmatigheden van die handeling.

Het arrest dat overweegt dat *“niet [blijkt] dat de motivering van de beslissing die de aanvraag niet-ontvankelijk verklaart kennelijk onwettig, onvolledig of strijdig met de feiten van de zaak zou zijn”*, verantwoordt niet naar recht zijn beslissing om geen uitwerking te verlenen aan de beslissing van de dienst Vreemdelingenzaken van 28 oktober 2005 waarbij de aanvraag van een verblijfsvergunning die de eiseres had gebaseerd op artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Het onderdeel is gegrond.

(...).

Dictum

Het Hof,

Vernietigt het bestreden arrest;

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest;

Houdt de kosten aan en laat de beslissing daaromtrent aan de feitenrechter over;

Verwijst de zaak naar het hof van beroep te Bergen.

Aldus geoordeeld door het Hof van Cassatie, eerste kamer, te Brussel, door voorzitter Christian Storck, raadsheer Didier Batselé, afdelingsvoorzitter Albert Fettweis, de raadsheren Christine Matray en Mireille Delange, en in openbare terechtzitting van 4 november 2011 uitgesproken door voorzitter Christian Storck, in aanwezigheid van advocaat-generaal Thierry Werquin, met bijstand van griffier Patricia De Wadripont.

Vertaling opgemaakt onder toezicht van raadsheer Eric Stassijns en overgeschreven met assistentie van griffier Johan Pafenols.

De griffier,

De raadsheer,