

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.046 van 14 juni 2016
in de zaak A. 214.359/XIV-36.101**

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 :

1. XXX
2. XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Renaat Van De Sijpe
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Heistraat 189
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 1 december 2014, strekt tot de
cassatie van het arrest nr. 132.003 van 23 oktober 2014 van de Raad voor
Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.972 van 16 december 2014.

De verweerders hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 februari 2016.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anneleen De Meu, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Renaat Van De Sijpe, die verschijnt voor de verweerders, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. De verweerders dienen op 7 juni 2010 en op 26 oktober 2011 een aanvraag in om machtiging tot verblijf met toepassing van artikel 9*bis* 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).

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding verklaart op 18 april 2013 die aanvragenniet-ontvankelijk en hij neemt tevens een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

3.2. Op 17 mei 2013 dienen de verweerders een aanvraag in om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*ter* van de vreemdelingenwet.

Met een beslissing van 5 juni 2013 verklaart de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding die aanvraag ontvankelijk doch met een beslissing van 6 maart 2014 verklaart hij ze ongegrond.

3.3. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding neemt op 8 juli 2014 een beslissing houdende inreisverbod in hoofde van iedere verweerder.

Op 25 augustus 2014 stellen de verweerders tegen de voornoemde beslissingen van 8 juli 2014 een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 23 oktober 2014 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de beslissingenhoudende inreisverbod van 8 juli 2014. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een enig middel de schending op van de artikelen 7, eerste lid, 9^{ter} en 39/2, § 2, en 39/65 van de vreemdelingenwet, van artikel 7, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 ‘tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: het koninklijk besluit van 17 mei 2007), van richtlijn 2008/115 (EG) over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, van de artikelen 33, 36, 37, 40, 88 en 149 van de Grondwet en van “het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht”.

De verzoekende partij richt zich in een eerste middelonderdeel tegen het motief in het bestreden arrest dat het afleveren van een attest van immatriculatie gelijkstaat met het verlenen van een tijdelijk verblijfsrecht, terwijl de afgifte van dergelijk attest er geenszins toe strekt een verblijfsrecht toe te kennen doch enkel behelst dat de betrokkene voorlopig wordt ingeschreven in het vreemdelingenregister, in afwachting van een beslissing ten gronde. Zij laat gelden dat bij een aanvraag op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet een dubbel onderzoek moet worden gevoerd, eerst betreffende de ontvankelijkheid en daarna betreffende de gegrondheid. Te dezen zijn de verweerders op 5 juni 2013 in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie, louter in afwachting van een beslissing ten gronde over de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet. Volgens de verzoekende partij dekt het attest van immatriculatie slechts een periode van illegaal verblijf in afwachting van een beslissing ten gronde. Artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007

bepaalt dat, behoudens de gevallen voorzien in artikel 9^{ter}, § 3, van de vreemdelingenwet, de gemachtigde ambtenaar de instructie geeft aan de gemeente om de betrokkene in te schrijven in het vreemdelingenregister en hem in het bezit te stellen van een attest van immatriculatie model A. De stelling in het bestreden arrest houdt in dat het indienen van een ontvankelijke aanvraag leidt tot een opheffing van alle eerdere verwijderingsmaatregelen, ook indien die aanvraag achteraf ongegrond zou worden verklaard, hetgeen geenszins strookt met artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007. De verzoekende partij merkt op dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen enkele juridische grondslag geeft voor de voornoemde stelling, behalve een verwijzing naar een niet gepubliceerde beschikking. Zij laat gelden dat de intrekking van een attest van immatriculatie bijgevolg geen beëindiging van een tijdelijk verblijfsrecht inhoudt, doch slechts een modaliteit is van een beslissing tot weigering van een aanvraag tot machtiging van verblijf overeenkomstig artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet. De verzoekende partij verwijst ook naar rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen waarin al herhaaldelijk werd geoordeeld dat het louter indienen van een aanvraag om machtiging tot verblijf overeenkomstig artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet niets wijzigt aan de illegale verblijfssituatie van de betrokken vreemdeling. Een attest van immatriculatie beïnvloedt hoogstens de uitvoerbaarheid van een eerdere verwijderingsmaatregel maar maakt niet dat deze laatste uit het rechtsverkeer zou verdwijnen. Bij het verstrijken van het attest van immatriculatie wordt de verwijderingsmaatregel opnieuw uitvoerbaar. De verzoekende partij acht de afgifte van een attest van immatriculatie niet onverenigbaar met de grondslag van een bevel om het grondgebied te verlaten en met de aanvankelijk bestreden beslissingen, zijnde een inreisverbod waarin wordt verwezen naar een eerder bevel. Vermits de verweerders niet werden gemachtigd of toegelaten tot een verblijf van meer dan drie maanden, valt niet in te zien waarom de afgifte van een attest van immatriculatie onverenigbaar zou zijn met de inhoud van het bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013, zoals nochtans in het bestreden arrest wordt gemotiveerd in strijd met artikel 7, eerste lid, van de vreemdelingenwet.

De verzoekende partij richt zich in een tweede middelonderdeel tegen het motief in het bestreden arrest dat de afgifte van een attest van immatriculatie aan de huidige verweerders op 5 juni 2013 moet worden beschouwd als een impliciete intrekking van het bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013, terwijl dergelijke redenering in strijd is met richtlijn 2008/115 en de richtlijnconforme interpretatie. Van een intrekking kan enkel sprake zijn indien geen twijfel mogelijk is over de intentie van de betrokken overheid om tot intrekking over te gaan. Vermits een attest van immatriculatie slechts wordt gegeven ter dekking van een illegaal verblijf in afwachting van een beslissing ten gronde over een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet, is volgens de verzoekende partij te dezen geen sprake van een onbetwistbare intentie om een eerder bevel om het grondgebied te verlaten in te trekken. Het feit dat geen maatregel tot verwijdering gedwongen kan worden uitgevoerd gedurende de periode dat de verweerders over een attest van immatriculatie beschikken, betekent niet dat voorafgaandelijk geen beslissing tot bevel om het grondgebied te verlaten kon worden genomen. Uit de preliminaire overwegingen 1, 2 en 14 en artikel 11 van richtlijn 2008/115 blijkt afdoende dat een verwijzing naar eerdere niet-nageleefde bevelen om het grondgebied te verlaten als essentieel wordt beschouwd om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken. Ook uit de artikelen 27, 74/11 en 74/14, § 3, van de vreemdelingenwet leidt de verzoekende partij af dat het niet-naleven van eerdere terugkeerbesluiten een essentieel element vormt voor het voeren van een doeltreffend terugkeerbeleid. Zij laat gelden dat indien een attest van immatriculatie alle eerdere bevelen om het grondgebied te verlaten ongedaan zou maken, *de facto* geen gevolg zou kunnen worden gegeven aan het niet-naleven van eerdere terugkeerbesluiten. Uit het feit dat de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet ongegrond is verklaard, blijkt dat de betrokken vreemdeling ten onrechte trachtte een verblijfsrecht te krijgen op grond van een medische aandoening en hij zich dus onverminderd in illegaal verblijf bevindt. De verzoekende partij merkt op dat de verweerders in de huidige zaak hebben gewacht tot vlak voor het einde van de in het bevel van 18 april 2013 voorziene termijn voor

vrijwillig vertrek alvorens hun aanvraag op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet in te dienen.

De verzoekende partij richt zich in een derde middelonderdeel tegen de verwijzing in het bestreden arrest naar beschikking nr. 10.528 van 28 mei 2014 waarmee een cassatieberoep niet-toelaatbaar werd verklaard, terwijl een beschikking van een rechtscollège geen afdoende rechtsgrond vormt om de vernietiging van een administratieve beslissing te verantwoorden. Zij wijst op de betekenis van de jurisdictionele motiveringsplicht en is van oordeel dat in het bestreden arrest niet mocht worden verwezen naar een niet gepubliceerde beschikking van de Raad van State die niet wordt geciteerd en die niet kan worden geraadpleegd door de verzoekende partij. De verzoekende partij benadrukt dat de Belgische rechtsorde geen precedentenrechtspraak kent. Omwille van de primauté van de wetgevende macht, kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet dienstig verwijzen naar de voornoemde beschikking als grondslag voor zijn eigen beslissing, terwijl deze beslissing niet strookt met de actuele vreemdelingenregelgeving.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel.

Betreffende het eerste middelonderdeel voegt de verzoekende partij toe dat, in tegenstelling tot hetgeen de verweerders voorhouden, een ontvankelijkheidsbeslissing niet de illegale verblijfssituatie van de betrokkene wijzigt doch slechts een modaliteit is in het kader van de aanvraagprocedure om machtiging tot verblijf. De verblijfssituatie van de vreemdeling wordt pas gewijzigd op het ogenblik dat de aanvraag gegrond wordt verklaard. Vermits het attest van immatriculatie geen verblijfsrechtelijke implicaties heeft, ziet de verzoekende partij niet in met welke gevolgen van dit attest op het eerdere bevel “duidelijk” geen rekening zou zijn gehouden.

Betreffende het tweede middelonderdeel voegt de verzoekende partij toe dat de verweerders zich bij hun bezorgdheid over de rechtszekerheid bewust moeten zijn van het feit dat reeds eerder een definitief bevel om het grondgebied te verlaten is genomen te hunnen aanzien en dat het attest van immatriculatie niet als een verblijfstitel kan worden gezien. Er kan dus geen sprake zijn van rechtmatige verwachtingen in hoofde van de verweerders.

Betreffende het derde middelonderdeel voegt de verzoekende partij toe dat de meergenoemde beschikking van de Raad van State is aangehaald ter ondersteuning van de determinerende overwegingen in het bestreden arrest. Uit die beschikking zijn elementen gehaald om het standpunt van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te ontwikkelen. De verzoekende partij acht het niet onredelijk om van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te verwachten dat het mogelijk is kennis te nemen van de kwestieuze beschikking.

Beoordeling

6. De verzoekende partij haalt in het opschrift van het enige middel de artikelen 33, 36, 37, 40 en 88 van de Grondwet aan doch zij zet nergens uiteen op welke wijze deze bepalingen met het bestreden arrest zouden zijn geschonden.

Het enige middel is in die mate niet-ontvankelijk.

Het eerste middelonderdeel

7. Met de aanvankelijk bestreden beslissingen wordt aan de huidige verweerders op 8 juli 2014 een inreisverbod opgelegd omdat zij geen gevolg hadden gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013, aan hen betekend op 16 mei 2013.

In het bestreden arrest wordt vastgesteld dat uit het administratief dossier blijkt dat de huidige verweerders op 17 mei 2013 een

aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet hebben ingediend en dat zij, ingevolge deze aanvraag die ontvankelijk werd verklaard op 5 juni 2013, in het bezit werden gesteld van een attest van immatriculatie. Uit het rechtsplegingsdossier blijkt nog dat de voornoemde aanvraag ongegrond is verklaard op 6 maart 2014.

8. Wanneer een aanvraag om machtiging tot verblijf met toepassing van artikel 9ter van de vreemdelingenwet ontvankelijk wordt verklaard en dientengevolge een attest van immatriculatie aan de betrokkene wordt gegeven, houdt dit in dat de betrokkene op dat ogenblik een, weliswaar tijdelijk en precair, verblijfsrecht krijgt en dit in afwachting van de behandeling ten gronde van de aanvraag. In het bestreden arrest is derhalve op wettige wijze geoordeeld dat “het toekennen van dergelijk verblijfsrecht, zelfs al betreft het een precair verblijf, [...] haaks [staat] op het verlenen van een bevel om het grondgebied te verlaten en [...] dan ook niet anders [kan] geïnterpreteerd worden als dat de verwerende partij haar beslissingen houdende een bevel om het grondgebied te verlaten, impliciet doch zeker heeft ingetrokken”. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, raakt een attest van immatriculatie dus niet enkel aan de uitvoerbaarheid van een verwijderingsmaatregel maar ook aan die verwijderingsmaatregel zelf. Net omdat te dezen sprake is van een (tijdelijk en precair) verblijfsrecht, zijn de artikelen 7 en 9ter van de vreemdelingenwet niet geschonden met het bestreden arrest. In dit arrest wordt trouwens gewezen op de mogelijkheid om achteraf, dit wil zeggen na de gebeurlijke verwerping ten gronde van de aanvraag met toepassing van artikel 9ter van de vreemdelingenwet, een nieuwe beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten te nemen.

Artikel 7, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 bepaalt dat, behoudens de gevallen voorzien in artikel 9ter, § 3, van de vreemdelingenwet, “de gemachtigde van de minister de instructie aan de gemeente [geeft] om de betrokkene in te schrijven in het vreemdelingenregister, en hem in het bezit te stellen van een attest van immatriculatie model A”. De vaststelling in

het bestreden arrest dat de betrokkene daardoor over een precair verblijfsrecht beschikt, is evenmin in strijd met de inhoud van die bepaling.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Het tweede middelonderdeel

9. Uit de behandeling van het eerste middelonderdeel blijkt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest op wettige wijze de impliciete intrekking van het bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013 vermocht vast te stellen en dit ingevolge de afgifte van het attest van immatriculatie aan de huidige verweerders op 5 juni 2013.

In het bestreden arrest wordt, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, niet gesteld dat de verzoekende partij geen beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten kan nemen, voorafgaandelijk aan de afgifte van een attest van immatriculatie. Er wordt enkel gesteld dat de afgifte van dergelijk attest de intrekking van een bestaand bevel om het grondgebied te verlaten inhoudt.

De verzoekende partij kan niet dienstig verwijzen naar overwegingen 1, 2 en 14 en artikel 11 van richtlijn 2008/115. In de eerste plaats kan de schending van deze richtlijn niet rechtstreeks worden opgeworpen nu zij is omgezet in het Belgische recht en de verzoekende partij niet aanvoert dat deze omzetting onvolledig of niet correct zou zijn gebeurd. In de tweede plaats kan uit het bestreden arrest niet worden afgeleid dat “het niet-naleven van eerdere terugkeerbesluiten” niet in aanmerking zou kunnen worden genomen, zoals de verzoekende partij nochtans suggereert. Het bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013, waarop de verzoekende partij doelt, wordt met het bestreden arrest enkel niet in aanmerking genomen omdat het moet worden geacht ingetrokken te zijn.

Dat de huidige verweerders hebben gewacht met het indienen van hun aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet “tot vlak voor het verstrijken van [de] termijn voor vrijwillig vertrek” na het bevel om het grondgebied te verlaten van 18 april 2013, zoals de verzoekende partij laat gelden, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststellingen, in het bijzonder dat die aanvraag wel degelijk ontvankelijk is verklaard.

Het tweede middelonderdeel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het derde middelonderdeel

10. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter en door artikel 39/65 van de vreemdelingenwet specifiek aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste. Een uitspraak is gemotiveerd in de zin van de voornoemde bepalingen wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet die hem ertoe brengen die beslissing te nemen. Om te voldoen aan de jurisdictionele motiveringsplicht is het niet relevant of die motieven in rechte of in feite juist zijn. Wel moet de rechter expliciet of impliciet antwoorden op elke vraag, elke exceptie, elk middel en elk verweer van de partijen.

Na een verwijzing naar de relevante stukken uit het administratief dossier, wordt het bestreden arrest gemotiveerd door de overweging dat “het toekennen van dergelijk verblijfsrecht, zelfs al betreft het een precair verblijf, [...] haaks [staat] op het verlenen van een bevel om het grondgebied te verlaten en [...] dan ook niet anders [kan] geïnterpreteerd worden als dat de verwerende partij haar beslissingen houdende een bevel om het grondgebied te verlaten, impliciet doch zeker heeft ingetrokken”. Dat daarbij “naar analogie” in het bestreden arrest nog wordt verwezen naar beschikking nr. 10.529 van de Raad

van State van 28 mei 2014, is in het licht van die duidelijke motivering overbodig. De kritiek op die verwijzing kan derhalve niet tot de cassatie van het bestreden arrest leiden. Ten overvloede weze vermeld dat het gaat om een beschikking in een zaak waarin de huidige verzoekende partij zelf partij was, zodat haar argument als zou zij geen kennis hebben kunnen nemen van die beschikking iedere feitelijke grondslag mist, los van de vaststelling dat de bewuste beschikking wel degelijk is terug te vinden op de website van de Raad van State.

Het derde middelonderdeel is niet-ontvankelijk.

Conclusie

11. Het enige middel kan niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien
junitweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
met bijstand van	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques