

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 238.567 van 20 juni 2017  
in de zaak A. 217.568/XIV-36.770**

In zake :

██████████  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Peter Vergucht  
kantoor houdend te 1700 Dilbeek  
Ninoofsesteenweg 255  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMS GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Dirk De Greef  
kantoor houdend te 1700 Dilbeek  
Eikelenberg 20  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 16 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van “het niet ondertekend besluit, beweerdelijk op 18 september 2015 genomen door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport [...] waarbij het door verzoekster aangetekende beroep tegen de weigeringsbeslissing [van het departement Werk en Sociale Economie] van 8 april 2015 ongegrond werd verklaard”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voorzetting en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2017.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Vergucht, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Jana Vlassenbroek, die *loco* advocaat Dirk De Greef verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck 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. Verzoekster dient op 12 december 2014 een aanvraag in voor een beroepskaart voor vreemdelingen. Zij wenst haar beroepskaart te hernieuwen als zaakvoerder van de bvba RTC.

Met een beslissing van 8 april 2015 weigert het departement voor Werk en Sociale Economie de gevraagde beroepskaart.

Op 27 mei 2015 stelt verzoekster administratief beroep in tegen de voormelde beslissing.

De Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen geeft op 2 juli 2015 een ongunstig advies.

Op 18 september 2015 beslist de Vlaamse minister van Werk, Innovatie en Sport “om het beroepschrift ongegrond te verklaren en derhalve de gevraagde beroepskaart niet toe te kennen”. Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep - belang*

##### *Standpunt van de partijen*

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. Zij stelt dat verzoekster sedert 2 maart 2015 geen verblijfsrecht meer heeft in België en dat haar op 13 mei 2015 een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend. Volgens de verwerende partij mag de beroepskaart naar luid van artikel 4 van de wet van 19 februari 1965 ‘betreffende de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen’ slechts worden gegeven aan de vreemdeling die een vergunning heeft gekregen om in België te verblijven of er zich te vestigen, zodat verzoekster niet beschikt over het vereiste belang bij haar beroep.

5. Verzoekster repliceert in de memorie van wederantwoord dat zij nog steeds belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing vermits de dienst Vreemdelingenzaken op 9 maart 2015 liet weten dat er geen bezwaar is om het verblijf te verlengen indien verzoeksters beroepskaart met drie jaar zou worden verlengd.

##### *Beoordeling*

6. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van

deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het belang waarvan een verzoeker blijf moet geven, dient te bestaan op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep en hij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. De aard van het belang kan weliswaar evolueren, maar verzoeker moet minstens aannemelijk maken dat de vernietiging hem een concreet voordeel oplevert.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

7. Het wordt niet betwist dat verzoekster in het bezit was van een verblijfsvergunning tot 2 maart 2015. Het administratief dossier bevat een e-mail van 9 maart 2015 van de dienst Vreemdelingenzaken aan de dienst Economische Migratie van het departement Werk en Sociale Economie waarin wordt gesteld dat er geen bezwaar is om het verblijf te verlengen indien betrokkene voldoet aan de volgende voorwaarden: “een beroepskaart + attest betaling sociale bijdragen + attest betaling BTW-bijdragen”.

De voornaamste voorwaarde voor de verlenging van verzoeksters verblijfsrecht is dus de toekenning van de beroepskaart. Het is bijgevolg niet omdat er geen regelmatig verblijf meer is op het ogenblik van het

nemen van de bestreden beslissing, dat de beroepskaart kan worden geweigerd. In die omstandigheden beschikt verzoekster over het vereiste belang bij het beroep tot nietigverklaring van de bestreden beslissing.

De exceptie wordt verworpen.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

9. Verzoekster werpt in een tweede middel de schending op van de motiveringsplicht, vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991).

Verzoekster voert aan dat in de bestreden beslissing enkel wordt verwezen naar de procedurele antecedenten zonder standpunt in te nemen over verzoeksters argumentatie, ingediend voor en na het advies van de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (hierna: de REOV). Nochtans is verzoeksters reactie op het advies van de REOV woordelijk opgenomen in de bestreden beslissing. De bevoegde diensten hebben ook verzoeksters reactie van 22 september 2015 in ontvangst genomen alvorens verzoekster met een e-mail van 24 september 2015 op de hoogte werd gesteld van de inhoud van de bestreden beslissing. Verzoekster besluit dat de motivering van die beslissing derhalve niet afdoende is in het licht van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991.

10. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat het middel niet-ontvankelijk is aangezien het niet volstaat vast te stellen dat een beslissing of een voorafgaand advies niet of onvoldoende is gemotiveerd maar er tevens moet worden gepreciseerd waaruit het motiveringsgebrek precies bestaat.

Overigens houdt de formelemotiveringsplicht niet in dat het bestuur elk argument moet weerleggen maar volstaat het de determinerende motieven van de beslissing aan te duiden. In de bestreden beslissing is volgens de verwerende partij wel degelijk standpunt ingenomen over de voorwaarden waaronder de eerste beroepskaart voor een jaar zou worden verlengd, onder meer de opening van een tweede filiaal en de aanwerving van twee bijkomende personeelsleden. In de door verzoekster bij haar aanvraag tot verlenging gevoegde documenten wordt vermeld dat er geen personeelsleden zijn. Het feit dat verzoekster op 22 mei 2015 een RSZ-nummer heeft aangevraagd en een aantal niet ondertekende arbeidsovereenkomsten heeft voorgelegd, doet geen afbreuk aan het feit dat de in het verleden opgelegde voorwaarde na bijna vier jaar niet werd gerealiseerd en dat de minister zich in de bestreden beslissing aansluit bij het ongunstig advies van de REOV. Verder blijkt uit het advies van het departement Werk en Sociale Economie van 28 augustus 2015 op basis van de neergelegde jaarrekeningen en het handelsrapport van Graydon dat de bedrijfsresultaten van de vennootschap zeer zwak zijn en de economische meerwaarde van de activiteit niet wordt aangetoond. De verwerende partij merkt op dat zij bij de toekenning van beroepskaarten over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat zij in de bestreden beslissing wel degelijk heeft gemotiveerd waarom zij van mening is dat te dezen niet is voldaan aan de voorwaarden om een beroepskaart toe te kennen. Het is niet omdat zij het niet eens is met een aantal beweringen of beloftes van verzoekster dat zij de bestreden beslissing niet afdoende heeft gemotiveerd. Bovendien is de bestreden beslissing in overeenstemming met de gegeven adviezen. De verwerende partij besluit dat uiteraard niet kan worden geantwoord op argumentatie van verzoekster die is ingediend na de bestreden beslissing.

11. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster toe dat zij, door in het middel aan te geven dat in de bestreden beslissing enkel wordt verwezen naar de procedurele antecedenten zonder een standpunt in te nemen over verzoeksters argumentatie in het beroepschrift en na het advies van de REOV, heeft uiteengezet op welke wijze haar eigen argumentatie niet afdoende werd weerlegd. In het licht van een geheel gebrek aan motivering kan de verwerende

partij zich niet verschuilen achter de bewering dat niet elk argument moet worden weerlegd. In het kader van de huidige procedure kan volgens verzoekster geen rekening worden gehouden met argumenten die voor het eerst in de memorie van antwoord worden geformuleerd en waarover niets in de bestreden beslissing staat. Tot slot vermeldt de bestreden beslissing niets over de leefbaarheid en de economische waarde van de activiteit doch wordt dit voor het eerst in de memorie van antwoord aangehaald.

12. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat uit het gegeven dat verzoeksters verweermiddelen in de bestreden beslissing werden weergegeven doch niet werden aanvaard, net volgt dat ze wel degelijk in de besluitvorming werden betrokken. De minister vermeldt expliciet dat hij zich aansluit bij het advies van het departement Werk en Sociale Economie van 28 augustus 2015 en het advies van de REOV waarin verzoeksters verweer wordt weerlegd.

### *Beoordeling*

13. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de formelemotiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

14. Waar verzoekster aanvoert dat de bestreden beslissing in het geheel niet ingaat op haar argumentatie, ontwikkeld voor en na het advies van de REOV, maakt zij op voldoende wijze duidelijk op welke manier zij de formelemotiveringsplicht geschonden acht.

In de bestreden beslissing wordt eerst de motivering van de weigeringsbeslissing van 8 april 2015 geciteerd. Vervolgens wordt (grotendeels) de motivering van verzoeksters beroepschrift overgenomen en worden de bij dat verzoekschrift gevoegde documenten opgesomd. Hierna worden het advies van de REOV en de reactie van verzoeksters raadsman op dat advies weergegeven waarna wordt beslist de gevraagde beroepskaart niet toe te kennen omdat er “gelet op voormelde feiten, gelet op het advies van de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen, en mede gelet op de argumenten in het beroepschrift [...] onvoldoende relevante elementen [zijn] waardoor de bevoegde overheid een verlengde beroepskaart kan toestaan”.

De bestreden beslissing bevat aldus geen eigen motivering. Aan de formelemotiveringsplicht kan worden voldaan door een verwijzing naar een advies, op voorwaarde dat de inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen aan de rechtszoekende ter kennis is gebracht, dat dit advies zelf afdoende is gemotiveerd, dat het wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing en dat er geen tegenstrijdige adviezen zijn.

15. Op 26 januari 2012 had de minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw verzoekster een beroepskaart gegeven voor een duurtijd van één jaar met als voorwaarden “dat de belanghebbende nadien echter dient aan te tonen dat het kapitaal volstort werd; dat er minstens 1 extra filiaal werd geopend, dat er 2 bijkomende personeelsleden werden angeworven en dat het maatschappelijke doel beperkt werd”.

Na de weigering van verzoeksters aanvraag tot verlenging met een beslissing van het departement Werk en Sociale Economie van 8 april 2015,

heeft verzoekster in haar beroepschrift van 26 mei 2015 aangevoerd dat het bedrijf leefbaar is en geen schulden heeft, dat een kleine winst werd geboekt van 4.288,89 euro terwijl een aantal winkels in dezelfde straat failliet zijn gegaan, dat het maatschappelijk kapitaal ondertussen volledig volstort is, dat verzoekster haar getuigschrift basiskennis bedrijfsbeheer heeft behaald op 5 maart 2014, dat de eerste vestiging werd opgericht in oktober 2011 aan de Koolmijnlaan 121 en dat op 1 juli 2013 een tweede winkel werd geopend aan de Koolmijnlaan 57, dat de eerste winkel op 1 juli 2014 werd gesloten omdat de ruimte te klein was, dat op 1 augustus 2015 een nieuwe winkel wordt geopend aan de Koolmijnlaan 145, dat er dus twee winkels waren van 1 juli 2013 tot 1 juli 2014 en dat er vanaf 1 augustus 2015 opnieuw twee winkels zullen zijn, dat verzoekster enkel textielproducten verkoopt, dat haar handelsactiviteiten in overeenstemming zijn met het maatschappelijk doel, dat één werknemer in dienst is en dat een tweede zal worden aangeworven. Ter staving van dit alles zijn bij dat beroepschrift een aantal stukken gevoegd.

De REOV stelt in zijn advies van 2 juli 2015 vast “dat de in het verleden beloofde engagementen ondertussen na bijna 4 jaar niet werden gerealiseerd wat van een misprijzen voor de Raad en bevoegde overheid getuigt” en hij stelt “in deze omstandigheden [...] weinig vertrouwen in de thans aangekondigde initiatieven” te hebben. Volgens de REOV is “bij hernieuwd nazicht van de voorliggende stukken uit het dossier en het onderzoek ter terechtzitting [...] dus gebleken dat aan deze wettelijke vereiste niet is voldaan” en is “het bestaan van een regelmatige verblijfssituatie in hoofde van de belanghebbende niet vastgesteld”. De REOV “stelt dan ook vast dat gelet op voormelde redenen de economische meerwaarde niet afdoende is aangetoond”.

Hoewel de REOV ook verwijst naar verzoeksters verblijfssituatie, hebben de overwegingen uitsluitend betrekking op het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarden die in de beslissing van 26 januari 2012 werden opgenomen. In het licht van de door verzoekster in haar beroepschrift van 26 mei 2015 aangevoerde en hierboven weergegeven concrete elementen om aan te tonen

dat zij aan de in de beslissing van 26 januari 2012 gestelde voorwaarden voldoet of kortelings zal voldoen, dit alles gestaafd met een aantal concrete stukken, vormt de in het advies van de REOV gestelde algemene bemerking dat de beloofde engagementen niet werden gerealiseerd en dat hij weinig vertrouwen heeft in de aangekondigde initiatieven, geen afdoende motivering. Op haar beurt kon de verwerende partij zich in de bestreden beslissing niet beperken tot de verwijzing naar dat advies als motivering voor de weigering van verzoeksters beroepskaart. De bestreden beslissing bevat geen andere motieven en de algemene verwijzing naar “de vermelde feiten” kan ook niet als dusdanig worden beschouwd. De negatieve beoordeling in de memorie van antwoord van de door verzoekster aangevoerde elementen en stukken kan deze gebrekkige motivering niet rechtzetten. Waar in de memorie van antwoord wordt verwezen naar een advies van het departement Werk en Sociale Economie van 28 augustus 2015, blijkt dit stuk niet te zijn vermeld in de bestreden beslissing.

Het tweede middel is gegrond en deze vaststelling volstaat voor de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt “het niet ondertekend besluit, beweerdelijk op 18 september 2015 genomen door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport [...] waarbij het door verzoekster aangetekende beroep tegen de weigeringsbeslissing [van het departement Werk en Sociale Economie] van 8 april 2015 ongegrond werd verklaard”.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig juni tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Johan Pas**

**Geert Debersaques**