

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.954 van 24 oktober 2011
in de zaak A. 176.203/IX-5410**

In zake : Farid ZOUHRI
 wonend te 3000 Leuven
 Blijde Inkomststraat 166/101
 alwaar woonplaats wordt gekozen
 en bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Masureel
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 Wijnheuvelenstraat 227

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Middenstand, thans de minister van KMO's, Zelfstandigen,
Landbouw en Wetenschapsbeleid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 augustus 2006, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van 19 juni 2006 van de afgevaardigde van de
minister van Middenstand waarbij de aanvraag van Farid Zouhri tot het verkrijgen
van een beroepskaart voor vreemdelingen wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 165.499 van 4 december 2006 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Luc Vermeire heeft een verslag opgesteld.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2011.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelien Coeckelberghs, die loco advocaat Patrick Masureel verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Joy Moens, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Luc Vermeire 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. De feitelijke gegevens van de zaak zijn deze vermeld in het arrest nr. 165.499 van 4 december 2006.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker ontleent een enig middel aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de verplichting om de “omstandigheden van het dossier” ernstig en volledig te onderzoeken. Tevens voert hij aan dat verwerende partij “een manifeste beoordelingsfout” heeft begaan met “betrekking tot de toepassing van de wet van 19 februari 1965” en dat de bestreden beslissing genomen is met machtsoverschrijding.

De verzoeker adstrueert het middel als volgt: hij heeft op ontvankelijke wijze een aanvraag voor het verkrijgen van een beroepskaart ingediend en voldeed op dat ogenblik aan de verblijfsvoorwaarde die artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1985 als een ontvankelijkheidsvoorwaarde vooropstelt. Het bestuur heeft dat aanvaard, aangezien het zijn aanvraag voor advies aan de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen heeft voorgelegd. De bewuste adviesaanvraag vermeldt drie elementen (de verzoeker beschikt als student over een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister tot 31 oktober 2005 en zal zijn statuut moeten wijzigen om als zelfstandige te werken; de sector is verzadigd; het economisch nut is niet bewezen), maar het advies van de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen en de bestreden beslissing gaan enkel in op zijn verblijfsstatuut. Aldus wordt niet onderzocht of de uitoefening van de aangevraagde zelfstandige beroepsactiviteit “economisch nut oplevert” en of de sector verzadigd is, terwijl dit nochtans het doorslaggevend element vormt bij het al dan niet toekennen van een beroepskaart zodat de bestreden beslissing niet door een afdoende motivering wordt gedragen. Doordat niet alle elementen van het dossier ernstig en volledig onderzocht werden is voorts ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Daarbij komt nog dat de

minister van Middenstand niet bevoegd is om te stellen dat de verzoeker het grondgebied moet verlaten “zodra zijn statuut van student afgelopen is”, aangezien het de Dienst Vreemdelingenzaken is die oordeelt over het al dan niet afleveren van een verblijfsvergunning zodat de bestreden beslissing, wat dat betreft, op een onwettig of minstens niet pertinent motief steunt. Nu de wet van 19 februari 1965 in essentie een economisch doel heeft en uit niets blijkt dat het economisch nut in de bestreden beslissing werd onderzocht, heeft de minister daarenboven zijn appreciatiebevoegdheid overschreden, aangezien hij de wet van 19 februari 1965 gebruikt om een immigratiestop in te stellen en hij zich aldus aan machtsoverschrijding heeft bezondigd of minstens een kennelijke beoordelingsfout met betrekking tot de toepassing van de wet van 19 februari 1965 heeft gemaakt. In ieder geval blijkt uit de voorgelegde stukken dat de Bvba Fish Orca beantwoordt aan “een lokale maar reële behoefte” en dat “de zaken [...] goed [gaan]”.

5. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker zich niet kan beroepen op de schending van de formele motiveringsplicht aangezien uit zijn verzoekschrift blijkt dat hij zeer goed weet waarom zijn aanvraag verworpen is, met name omwille van zijn onwettige verblijfssituatie en het feit dat hij zich niet langer op het statuut van student kan beroepen. Het motief met betrekking tot de onwettige verblijfssituatie is ook afdoende, aangezien artikel 4 van de wet van 19 februari 1965 bepaalt dat een beroepskaart slechts afgegeven mag worden “aan de vreemdeling die vergunning verkregen heeft om in België te verblijven of er zich te vestigen”. De verzoeker stelt in dat verband ten onrechte dat de verwerende partij de vraag naar zijn wettig verblijf positief heeft beantwoord op het ogenblik dat zij de ontvankelijkheid van de aanvraag onderzocht en dat zij daar nadien niet meer op kon terugkomen, aangezien de ontvankelijkheid van de aanvraag nog niet tot gevolg heeft dat nadien niet meer zou mogen worden nagegaan of aan de wettelijke voorwaarde van het regelmatig verblijf in het land is voldaan. De verzoeker voldoet sinds 31 oktober 2005 niet meer aan de wettelijke verblijfsvoorwaarde en bovendien heeft hij zijn statuut van student ingeroepen om een zelfstandige activiteit te beginnen, heeft hij de wijziging van zijn statuut niet

aangevraagd en kan hij geen noemenswaardige studieresultaten voorleggen. Ook tijdens zijn verhoor heeft de verzoeker geen nieuwe gegevens aan de administratie bezorgd zodat de verwerende partij dan ook terecht kon besluiten dat de verzoeker niet voldeed aan de voorwaarde van het regelmatig verblijf, dat hij het grondgebied van het Rijk diende te verlaten en dat hij derhalve geen beroepskaart kon krijgen. Er kan ook geen sprake zijn van de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel nu wel degelijk blijkt dat alle elementen van het dossier werden onderzocht en dat rekening werd gehouden met zowel gunstige als ongunstige elementen. Wat het economisch nut betreft, is de verwerende partij tot het besluit gekomen dat geen gegevens wezen op een economische meerwaarde. De omstandigheid dat de wet van 19 februari 1965 in wezen een economisch oogmerk heeft, doet ten slotte niets af aan het feit dat een beroepskaart slechts kan worden afgeleverd wanneer de verblijfsvoorwaarde vervuld is.

6. De verzoeker repliceert dat de stelling van de verwerende partij -te weten dat de voorwaarde van een regelmatig verblijf een grondvoorwaarde is voor het toekennen van een beroepskaart en dat de verzoeker geen beroepskaart kan worden verleend aangezien hij sinds 31 oktober 2005 niet meer aan die voorwaarde voldoet-, ertoe leidt dat een statuutwijziging in gevallen zoals dat van de verzoeker niet meer mogelijk is. Onder verwijzing naar de omzendbrief van 19 februari 2003 over de toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, verduidelijkt hij dat een vreemdeling die gemachtigd is om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven -zoals de verzoeker in het kader van zijn studies- en die een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden in een ander verband wenst te verkrijgen -bijvoorbeeld als zelfstandige voor de duur van de beroepskaart of als werknemer voor de duur van de arbeidskaart- vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van zijn machtiging tot verblijf een verandering van statuut kan aanvragen op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 door bemiddeling van de burgemeester van de gemeente waar hij is ingeschreven in het vreemdelingenregister. De Dienst Vreemdelingenzaken zal dan een verblijfsvergunning toekennen nadat de beslissing tot het toekennen van een beroepskaart of arbeidskaart is genomen. Wanneer artikel 4, § 1, van de

wet van 19 februari 1965 zo wordt geïnterpreteerd dat een beroepskaart alleen kan worden toegekend indien men zich op het moment van de beslissing in wettig verblijf bevindt, ontstaat een kringredenering, aangezien de Dienst Vreemdelingenzaken pas een verblijfsvergunning zal toekennen nadat een beslissing tot toekenning van de beroepskaart is genomen. Gelet op de behandelingsduur voor het verkrijgen van een beroepskaart is het quasi onmogelijk om een beroepskaart te krijgen vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de machtiging tot verblijf, zelfs indien men de aanvraag reeds zou indienen bij het begin ervan. Op die manier wordt een statuutwijziging van verblijf als student naar een verblijf op basis van een beroepskaart een utopie en dit kan niet de bedoeling van de wetgever geweest zijn. Vervolgens benadrukt de verzoeker dat artikel 4, § 1, van de wet van 19 februari 1965 spreekt van “afgeven” en niet “toekennen” en dat men inderdaad kan eisen dat de verblijfsvergunning is afgegeven op het moment dat de beroepskaart -het administratief document- wordt afgegeven, maar niet op het moment dat de beslissing over het al dan niet toekennen van de beroepskaart wordt genomen. Hiertoe volstaat het dat de aanvraag tot machtiging verblijf (statuutwijziging) werd ingediend vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van het studentenverblijf. Ten slotte repliceert de verzoeker op het argument dat er enkele dagen verliepen tussen de aanvraag tot het verkrijgen van de beroepskaart en het indienen van de aanvraag machtiging tot verblijf en deze dus niet gelijktijdig werden ingediend, dat uit het advies van de afdeling wetgeving bij de wet van 19 februari 1965 blijkt dat “tegelijk” in artikel 4, § 2, niet in die zin kan worden geïnterpreteerd. Op het moment dat de FOD Middenstand de aanvraag beroepskaart begon te behandelen en op het moment van de bestreden beslissing, was de aanvraag tot machtiging verblijf ingediend zodat zij deze aanvraag wel degelijk in de besluitvorming diende te betrekken.

Beoordeling

7. In zijn verzoekschrift voert de verzoeker de schending aan van de formele motiveringsplicht en van de ontstentenis van een deugdelijk motief,

hetgeen ook een onzorgvuldige besluitvorming bewijst en een manifeste beoordelingsfout inhoudt.

8. De bestreden beslissing steunt op de overweging dat de verzoeker sedert 19 november 2002 als student in België verblijft, dat zijn inschrijving in het vreemdelingenregister geldig was tot 31 oktober 2005, dat hij zijn statuut van student gebruikt heeft om een zelfstandige activiteit op te starten en dat hij het grondgebied moet verlaten zodra zijn statuut van student afgelopen is. Aldus wordt in de bestreden beslissing duidelijk aangegeven dat de verzoeker een beroepskaart wordt geweigerd omdat hij zich niet in een regelmatige verblijfssituatie bevindt. Hiermee heeft de verwerende partij voldaan aan de verplichting die de formele motiveringswet haar oplegt.

9. De verzoeker ziet een onregelmatigheid in het feit dat de verwerende partij geen onderzoek heeft gedaan naar het economisch nut van de beroepskaart. Hij verliest daarbij uit het oog dat de weigeringsbeslissing steunt op zijn onregelmatige verblijfstoestand, die volgens artikel 4, § 1, van de wet van 19 februari 1965 verhindert dat hem een beroepskaart wordt afgeleverd. Door dat motief in aanmerking te nemen moest het bestuur geen nader onderzoek doen naar het economisch nut van de aanvraag van de verzoeker.

10. De verzoeker beperkt zich in zijn verzoekschrift, met betrekking tot het verwijt inzake zijn onregelmatig verblijf, tot een uiteenzetting over enerzijds de miskennis, door de verwerende partij, van de beslissing van het bestuur om zijn aanvraag ontvankelijk te verklaren en anderzijds over de onbevoegdheid van de minister van Middenstand om zich uit te spreken over een verblijfsvergunning. In zijn memorie van wederantwoord ontwikkelt hij zijn stelling omtrent de deugdelijke grondslag van de bestreden beslissing met een verwijzing naar het ongerijmde van de verplichting om het afleveren van een beroepskaart afhankelijk te maken van een regelmatig verblijf op het ogenblik van de beslissing -het volstond naar zijn oordeel dat hij vóór het verstrijken van zijn inschrijving een wijziging van zijn statuut aanvroeg- en hij meent daarvoor een

argument te zien in de ministeriële omzendbrief van 19 februari 2003. Die verduidelijking sluit aan bij de uiteenzetting in het verzoekschrift.

11. De vraag is dan of de in de beslissing opgegeven redenen -zijn statuut van student is sinds 31 oktober 2005 vervallen; hij heeft zijn statuut van student gebruikt om vanaf 1 juli 2005 een voltijdse zelfstandige activiteit te starten; hij moet het grondgebied verlaten wanneer zijn statuut van student afloopt- regelmatig zijn. De verzoeker betwist dit.

12. Volgens de verzoeker heeft de aangestelde ambtenaar, door zijn aanvraag van 20 oktober 2005 voor advies door te zenden naar de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen, erkend dat zijn vraag ontvankelijk was en dat hij bijgevolg voldeed aan de voorwaarde van de regelmatige inschrijving in het vreemdelingenregister.

Evenwel, door te aanvaarden dat de aanvraag door bemiddeling van het gemeentebestuur van Leuven kon worden ingediend omdat de verzoeker op die datum ingeschreven was in het vreemdelingenregister en daarom de aanvraag ontvankelijk te bevinden, heeft de betrokken ambtenaar zich niet uitgesproken over de vraag -die een inhoudelijke beoordeling van de toekenningsvoorwaarden aangaat- of de beroepskaart wel kon toegekend worden wanneer uit het dossier bleek dat de regelmatige inschrijving van de verzoeker als student afliep op 31 oktober 2005 en hij op 29 oktober 2005 bij de stad Leuven een aanvraag ingediend heeft tot machtiging van verblijf op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980. Uit het gegeven dat het bestuur vond dat zijn aanvraag voldeed aan de ontvankelijkheidsvereisten, kan de verzoeker geen rechten putten ten aanzien van zijn regelmatige verblijfstoestand, want dat vereist een onderzoek ten gronde van zijn aanvraag.

13. De verzoeker betwist niet dat hij sinds 31 oktober 2005 -en dus op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen is- niet meer beschikte over

een geldige inschrijving in het vreemdelingenregister of over een verblijfsvergunning.

Hij stelt wel dat de minister van Middenstand niet bevoegd was om aan dat feit de conclusie te verbinden dat hij bij het teloorgaan van het verblijfsrecht als student het grondgebied moest verlaten. Hij toont evenwel niet aan waarom de minister van Middenstand, aan wie de wet van 19 februari 1965 de bevoegdheid heeft verleend om beroepskaarten uit te reiken aan vreemdelingen die regelmatig in het land verblijven, de regelmatigheid van dat verblijf niet zou mogen onderzoeken, ook al heeft dat onrechtstreeks gevolgen op de immigratiepolitiek, die in beginsel aan de minister van Binnenlandse Zaken opgedragen is.

14. Het decisief motief van de bestreden beslissing bestaat erin dat het statuut van student, op grond waarvan de verzoeker in het land verbleef, vervallen is en dat hij daarom het land moest verlaten en er derhalve niet meer regelmatig verblijft. Dat de verzoeker zijn statuut van student gebruikt heeft om een zelfstandige activiteit op te starten kan beschouwd worden als een motief dat het verval van het statuut van student versterkt.

De deugdelijkheid van voormeld motief hangt af van de vraag of de verwerende partij verplicht was bij het onderzoek van de aanvraag voor een beroepskaart rekening te houden met het gegeven dat de verzoeker op het ogenblik van de aanvraag van de beroepskaart nog regelmatig in België verbleef en met het gegeven dat hij op 29 oktober 2005, toen hij nog regelmatig in het vreemdelingenregister ingeschreven was, een verandering van statuut had aangevraagd.

15. Artikel 4, § 1, van de wet van 19 februari 1965 luidt:

“De beroepskaart mag slechts worden afgegeven aan de vreemdeling die vergunning verkregen heeft om in België te verblijven of er zich te vestigen.”

Die bepaling belet het bestuur een beroepskaart te verlenen aan een vreemdeling die niet regelmatig in België verblijft. Zij is duidelijk en voorziet in geen uitzondering. Het afleveren van een beroepskaart is derhalve in eerste orde afhankelijk van het bewijs van een rechtsgeldige verblijfstitel. Wordt dat bewijs niet geleverd, dan moet de beroepskaart geweigerd worden.

16. De verzoeker stelt dat, aangezien artikel 4, § 1, van de genoemde wet verwijst naar de afgifte van de beroepskaart, de voorwaarde van het regelmatig verblijf niet geldt op het ogenblik van de beslissing over de toekenning van de kaart.

Die stelling wordt niet gevolgd. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 februari 1965 blijkt niet dat de wetgever met de term “afgeven” iets anders bedoeld zou hebben dan het toekennen van de beroepskaart, dit is de beslissing van de bevoegde ambtenaar. Ook de omstandigheid dat in het actuele artikel 3, § 1, van de wet een onderscheid gemaakt wordt tussen het toekennen van de vergunning -eerste lid- en van het afgeven ervan -tweede lid- staat die conclusie niet in de weg, aangezien daar het specifieke geval bedoeld wordt dat een ander orgaan dan de ambtenaar die de beslissing neemt, de beroepskaart aan de betrokkene afgeeft en het dienvolgens nodig was om de oorspronkelijk gebezigde term “afgeven” te vervangen door de term “toekennen”.

17. Het bestaan van een aanvraag voor een beroepskaart die ingediend is op het ogenblik dat de betrokkene nog regelmatig op het grondgebied verbleef is geen wettelijk criterium voor het verkrijgen van een beroepskaart. Artikel 4, § 1, van de wet van 19 februari 1965 is op dat vlak duidelijk. Evenmin laat die bepaling een afwijking toe voor het geval dat de betrokkene rechtsgeldig om een wijziging van zijn verblijfsstatuut gevraagd heeft. Dat die zogenaamd strenge opstelling ertoe zou leiden dat personen als de verzoeker geen statuutwijziging meer zouden kunnen verkrijgen omdat die wijziging veronderstelt dat hij een beroepskaart bezit, betreft dan ook een kritiek op de wet, die niet kan betrokken worden bij het onderzoek van de wettigheid van de bestreden beslissing.

18. Artikel 4, § 2, van de wet van 19 februari 1965 verplicht de vreemdeling, die -zoals de verzoeker- voor een verblijf op het grondgebied een vergunning nodig heeft, zijn aanvraag voor een beroepskaart “tegelijk” met de aanvraag voor de verblijfsvergunning in te dienen. Door dit niet te doen -de verzoeker heeft op 20 oktober 2005 een beroepskaart aangevraagd en op 29 oktober 2005 een wijziging van zijn statuut- kan hij de verwerende partij niet verwijten bij de beoordeling van de aanvraag van de beroepskaart geen aandacht gehad te hebben voor zijn aanvraag van statuutwijziging.

19. De verzoeker verwijst naar de omzendbrief van 19 februari 2003. Die omzendbrief betreft de regeling van de verblijfstoestand van vreemdelingen die zich beroepen op buitengewone omstandigheden die het hen mogelijk maakt om hun verblijfsstatuut niet in het eigen land aan te vragen maar bij de burgemeester van hun gemeente van verblijf. Daarin wordt geenszins gesteld dat een tijdige aanvraag van statuutwijziging of een aanvraag van een beroepskaart binnen een regelmatig verblijf leidt tot positieve beoordeling van de regelmatige verblijfsvereiste; ook niet dat het bestuur, wanneer de betrokkene geen regelmatig verblijf meer heeft, de nieuwe beslissing over een toelating tot verblijf mag laten afhangen van het resultaat van het onderzoek van de aanvraag van de beroepskaart.

20. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 oktober 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche