

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.252 van 8 mei 2012
in de zaak A. 200.482/XIV-33.193**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid, thans
 de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en
 Armoedebestrijding
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Antwerpsesteenweg 59 B
 alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter-Jan Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 juni 2011, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 60.841 van 2 mei 2011 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 7126 van 29 juni 2011 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

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

Eerste Auditeur Marijke Sterck 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 van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2012 om 11.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verzoekende partij, en de verweerder, bijgestaan door advocaat Pieter-Jan Staelens, 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. De verweerder dient op 12 november 2008 een aanvraag om machtiging tot verblijf met toepassing van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) in. De staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid verklaart die aanvraag met een beslissing van 14 januari 2011 ontvankelijk doch ongegrond en neemt tegelijk een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 2 maart 2011 stelt de verweerder tegen de voornoemde beslissingen een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vernietigt de beslissing en het samenhangende bevel om het grondgebied te verlaten van 14 januari 2011 met een arrest van 2 mei 2011. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel op.

Zij citeert de motivering van het bestreden arrest en voert aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een foutieve toepassing van die beginselen heeft gemaakt door aan te nemen dat de beleidsrichtlijnen van de bevoegde staatssecretaris zich zouden beperken tot de (vernietigde) instructie van 19 juli 2009. Daardoor is de draagwijdte van de “verduidelijkingen” van 21 september 2009 over de uitvoering van die instructie, ook gekend als het “vademecum”, geschonden en wordt aan de duidelijke bewoordingen van dat vademecum voorbijgegaan. Het gaat volgens de verzoekende partij immers om verduidelijkingen die de betrokken vreemdeling aangeven hoe de door de bevoegde staatssecretaris uitgevaardigde beleidslijnen concreet zullen worden toegepast.

Anders dan in het bestreden arrest is geoordeeld, werd in de aanvankelijk bestreden beslissing niet afgeweken van de beleidsrichtlijnen uit de instructie van 19 juli 2009, doch werd het criterium 2.8B beoordeeld zoals verduidelijkt in het vademecum. In dat vademecum is als voorwaarde om zich op criterium 2.8B van de instructie van 19 juli 2009 te beroepen voorzien dat de betrokkene “een kopie van het behoorlijk ingevuld model-arbeidscontract” voegt. De bevoegde staatssecretaris heeft volgens de verzoekende partij dus geenszins een rechtmatig vertrouwen gewekt dat een arbeidsovereenkomst die niet conform het model werd opgesteld zou volstaan. Indien de verweerder de bekendgemaakte verduidelijkingen van 21 september 2009 had gelezen alvorens zijn aanvulling van 10 oktober 2009 in te dienen, had hij geweten dat hij een model-arbeidsovereenkomst moest voorleggen.

De verzoekende partij besluit dat de door de verweerder bij de aanvulling van zijn aanvraag neergelegde arbeidsovereenkomst “niet was opgesteld conform het model dat als bijlage werd gepubliceerd bij het KB van 14.10.2009”, zodat in de aanvankelijk bestreden beslissing terecht is geoordeeld dat de verweerder niet aan alle voorwaarden voldeed om in aanmerking te komen voor regularisatie op basis van punt 2.8B van de vernietigde instructies. Er anders over oordelen zou een schending van het vertrouwens- en

het rechtszekerheidsbeginsel inhouden, precies omdat in het hoger genoemde vademecum een model-arbeidsovereenkomst wordt vereist.

5. In de memorie van wederantwoord haalt de verzoekende partij bepaalde rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan waarin de toepassing van het kwestieuze vademecum en de erin opgenomen voorwaarde van een “behoorlijk ingevuld modelarbeidscontract” uitdrukkelijk worden erkend.

De verzoekende partij vervolgt dat het gebruik van dat model in het vademecum niet enkel wordt aangeraden maar vereist is om zich op gegronde wijze op criterium 2.8B te kunnen beroepen. Dat het model nog niet was bekendgemaakt bij het indienen van de aanvraag, neemt niet weg dat de verweerder tot 15 december 2009 de tijd had om zich in orde te stellen doch heeft nagelaten dit te doen.

Beoordeling

6. In de aanvankelijk bestreden beslissing is toepassing gemaakt van criterium 2.8B van de instructie van 19 juli 2009, met verwijzing naar het engagement van de bevoegde staatssecretaris “om binnen zijn discretionaire bevoegdheid de criteria voor regularisatie zoals beschreven in eerder vernoemde instructie, te blijven toepassen”. Er wordt in concreto gesteld dat de huidige verweerder zich op punt 2.8B van de vernietigde instructie beroept en een arbeidsovereenkomst van 27 februari 2009 voorlegt. Vervolgens wordt de tekst van het “vademedum” bij de vernietigde instructie geciteerd en wordt de arbeidsovereenkomst niet aanvaard voor punt 2.8B “aangezien het niet om een model-arbeidscontract gaat”. Er wordt gesteld dat de verweerder “dus niet aan alle vooropgestelde voorwaarden (voldoet) om in aanmerking te komen voor regularisatie op basis van punt 2.8B van de vernietigde instructies”. De door de verweerder aangevoerde elementen van integratie worden buiten beschouwing gelaten omdat zij “niets af(doen) aan de voorwaarden die gesteld worden met betrekking tot de instructies dd. 19.07.2009”.

Die beslissing wordt met het bestreden arrest vernietigd, doch enkel omdat in de aanvankelijk bestreden beslissing niet werd onderzocht of de door de huidige verweerder voorgelegde arbeidsovereenkomst aan de voorwaarden van criterium 2.8B van de vernietigde instructie voldeed en omdat niet kan worden ingezien hoe bepalingen uit het vademecum tot gevolg zouden kunnen hebben dat de beleidsrichtlijnen van de

staatssecretaris (waarmee kennelijk de instructie van 19 juli 2009 wordt bedoeld) niet van toepassing zouden zijn of hoe van die beleidsrichtlijnen zou kunnen worden afgeweken zonder schending van het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij betwist in het middel niet dat de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid te dezen als criterium bij de beoordeling van de gegrondheid van de aanvraag om machtiging tot verblijf onder meer mocht nagaan of de verweerder een arbeidscontract had overgelegd in de zin van het criterium 2.8B van de vernietigde instructie van 19 juli 2009. Zij betwist slechts de stelling dat daarvoor niet noodzakelijk het in het vademecum vastgelegde “model-arbeidscontract” moest worden gebruikt.

De “instructie” van 19 juli 2009 werd met ‘s Raads arrest nr. 198.769 van 9 december 2009 vernietigd en zij werd aldus met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verwijderd. De verzoekende partij kan uit het al dan niet voldaan zijn aan bepaalde criteria uit die instructie, en a fortiori niet uit het bij de instructie horende “vademecum”, te dezen met betrekking tot het model van de arbeidsovereenkomst van de verweerder, op zichzelf geen rechtsmiddel putten om tot de onwettigheid van de beoordeling in het bestreden arrest van de beslissing van 14 januari 2011 te besluiten. Het gaat daarbij immers niet meer om de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid maar om de toepassing van een voorwaarde als een dwingende regel, waarbij de bevoegde staatssecretaris over geen enkele appreciatiemogelijkheid meer beschikt en de aangevoerde elementen met betrekking tot integratie van de betrokkene zelfs niet heeft onderzocht. Artikel 9bis van de Vreemdelingenwet bevat geen enkele voorwaarde inzake arbeidsovereenkomsten en minimumloon, laat staan van een bepaald model van overeenkomst. Het eerste middel is niet-ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoekende partij werpt in een tweede middel de schending van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet op. Zij acht de in die bepaling vervatte ruime appreciatiebevoegdheid van de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid geschonden doordat de rechter in vreemdelingenzaken de verduidelijkingen uit het vademecum naast zich neer heeft gelegd.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermag wat de uitoefening van de appreciatiebevoegdheid betreft slechts een marginale toetsing uit te voeren en het komt noch de huidige verweerder noch de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toe deze instructies zelf uit te breiden door te stellen dat de aanvrager geen model-arbeidsovereenkomst dient voor te leggen.

8. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat het tweede middel niet op de vernietigde instructie van 19 juli 2009 is gesteund maar op de ruime discretionaire bevoegdheid die onbetwistbaar uit artikel 9bis van de Vreemdelingenwet voortvloeit. Uit de overwegingen van 's Raads arrest nr. 198.769 van 9 december 2009, waarnaar de verweerder verwijst, volgt niet dat de bevoegde staatssecretaris geen beleidslijn zou mogen uitzetten of bij de beoordeling ten gronde van een aanvraag om machtiging tot verblijf niet de duidelijke criteria uit de vernietigde instructie zou mogen hernemen.

De verzoekende partij vervolgt dat noch de verweerder noch de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de instructie van 19 juli 2009 zelf mogen uitbreiden door te stellen dat de vreemdeling geen model-arbeidsovereenkomst zou moeten voorleggen zoals nochtans wordt vereist door het vademecum bij de vernietigde instructie.

Ten slotte haalt de verzoekende partij eerdere rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan waarin het bestaan van het vademecum en de erin opgenomen voorwaarde van “een behoorlijk ingevuld model-arbeidscontract” uitdrukkelijk zijn erkend.

Beoordeling

9. Evenals in het eerste middel, betwist de verzoekende partij ook hier niet dat de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid te dezen als criterium bij de beoordeling van de gegrondheid van de aanvraag om machtiging tot verblijf onder meer mocht nagaan of de verweerder een arbeidscontract had overgelegd in de zin van het criterium 2.8B van de vernietigde instructie van 19 juli 2009. Zij betwist slechts de stelling dat daarvoor niet noodzakelijk het in het vademecum vastgelegde “model-arbeidscontract” moest worden gebruikt.

Zoals bij de behandeling van het eerste middel werd vastgesteld, gaat het in die interpretatie niet om de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid maar om de toepassing van een voorwaarde als dwingende regel waarbij juist geen appreciatiemogelijkheid meer bestaat. Dit klemmt nog meer waar de verzoekende partij zich kennelijk gebonden acht door bijkomende voorwaarden in een vademecum bij de vernietigde instructie, met name over het model van de voor te leggen arbeidsovereenkomst.

Het tweede middel is om dezelfde redenen als het eerste middel niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht mei tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen