

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.745 van 14 juni 2012
in de zaak A. 200.984/XIV-33.322**

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 Samir Baki
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Leemstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 juli 2011, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 62.383 van 30 mei 2011 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 7263 van 18 juli 2011 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verweester 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 23 mei 2012 om 11.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samir Baki, die verschijnt voor de verweerster, 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 verweerster dient op 10 december 2009 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 29 november 2010 ontvankelijk doch ongegrond. Hij neemt tevens een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 31 maart 2011 stelt de verweerster 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 weigeringbeslissing van 29 november 2010 met een arrest van 30 mei 2011 doch verwerpt de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring tegen het bevel om het grondgebied te verlaten. 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 de artikelen 9bis en 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet op.

Zij voert in een eerste onderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft aangenomen dat de beleidsrichtlijnen van de bevoegde staatssecretaris zich zouden beperken tot de (vernietigde) instructie van 19 juli 2009 en dat niet dienstig naar “een vademecum” zou kunnen worden verwezen. 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 een tweede onderdeel werpt de verzoekende partij op dat volgens het bestreden arrest de beleidsrichtlijnen van de staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid zich zouden beperken tot de (vernietigde) instructie van 19 juli 2009 en dat het vademecum hiervan zou afwijken. Zoals reeds in het eerste middel opgemerkt, vormt dit een miskennen van de ruime appreciatiebevoegdheid van de verzoekende partij bij de beoordeling van de gegrondheid van een aanvraag op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oefent wat dat betreft slechts een marginale toetsingsbevoegdheid uit.

Volgens het bestreden arrest mag de verzoekende partij enkel nakijken of de in punt 2.8B van de instructie van 19 juli 2009 bedoelde arbeidsovereenkomst “hetzij van bepaalde duur van minstens één jaar hetzij van onbepaalde duur (is en) minimaal voorziet in een inkomen equivalent aan het minimumloon”, hoewel de toepassingscriteria uitdrukkelijk in het vademecum zijn verduidelijkt en dit binnen de discretionaire bevoegdheid van de

verzoekende partij om aan te geven aan welke voorwaarden dergelijke arbeidsovereenkomst moet voldoen.

Door die verduidelijkingen uit het vademecum naast zich neer te leggen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volgens de verzoekende partij de ruime appreciatiebevoegdheid van de staatssecretaris geschonden en de voorwaarden voor de toekenning van een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet uitgebreid. Het komt noch de verweerster noch de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toe de instructies uit te breiden door te stellen dat de verweerster geen model-arbeidsovereenkomst hoeft voor te leggen. Het bestreden arrest houdt aldus ook een schending van de artikelen 9bis en 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet in.

5. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de verweerster kennelijk een feitelijke herbeoordeling door de Raad van State beoogt, hetgeen vanzelfsprekend niet kan binnen een cassatieberoep.

Beoordeling

6. In de aanvankelijk bestreden beslissing is toepassing gemaakt van de criteria 2.8A en 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 verweerster niet in aanmerking komt voor regularisatie op basis van criterium 2.8A omdat het ononderbroken verblijf van 5 jaar op Belgisch grondgebied, ten laatste bereikt op 15 december 2009, niet is aangetoond. Verder wordt erin gesteld dat de huidige verweerster zich op punt 2.8B van de vernietigde instructie beroept en een arbeidsovereenkomst voorlegt, doch dat het “geen arbeidscontract betreft dat werd opgesteld in het licht van de vernietigde instructies van 19 juli 2009”, waarbij ook naar “het model-arbeidscontract” wordt verwezen. De door de verweerster 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 door de huidige verzoekende partij publiek gemaakte beleidsrichtlijn (waarmee kennelijk de instructie van 19 juli 2009 wordt bedoeld) geen sprake is van een “model-

arbeidscontract” doch slechts van een arbeidscontract bij een bepaalde werkgever dat betrekking heeft op een tewerkstelling van ten minste één jaar of van onbepaalde duur en dat “minimaal voorziet in een inkomen equivalent aan het minimumloon”. In het arrest wordt ook gesteld dat in de aanvankelijk bestreden beslissing niet naar “een vademecum” wordt verwezen en dat niet blijkt hoe dergelijk document afbreuk aan de openbaar gemaakte beleidsrichtlijnen (van 19 juli 2009) zou kunnen doen.

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 verweerster een arbeidscontract had overgelegd in de zin van het criterium 2.8B van de vernietigde instructie van 19 juli 2009. Zij stelt slechts dat daarvoor toepassing van het “vademedum” moest worden gemaakt.

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 bij de instructie horende “vademedum”, te dezen met betrekking tot de arbeidsovereenkomst van de verweerster, op zichzelf geen rechtsmiddel putten om tot de onwettigheid van de beoordeling in het bestreden arrest van de beslissing van 29 november 2010 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 op van de artikelen 9bis en 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet en van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek.

Zij voert in een eerste onderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met de beoordeling dat de verzoekende partij nalaat het niet nader omschreven “vademeccum” bij te brengen en dat haar beweringen wat dat vademeccum betreft dus geen grond blijken te hebben, artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet schendt. De huidige verweerster heeft nergens de inhoud van het vademeccum betwist, noch heeft zij gesteld de inhoud ervan niet te kennen. Meer nog: zij heeft voor haar aanvraag het bij dat vademeccum horende typeformulier gebruikt. Daarom kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volgens de verzoekende partij niet ambtshalve opwerpen dat niet blijkt dat de beweringen van de verzoekende partij enige grond hebben omdat het vademeccum niet werd voorgelegd. Dit punt raakt de openbare orde niet en door het ambtshalve op te werpen werd artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet geschonden.

In een tweede onderdeel werpt de verzoekende partij op dat de aanvankelijk bestreden beslissing volgens het bestreden arrest niet naar enig vademeccum verwijst, terwijl in die beslissing duidelijk de in het vademeccum voorkomende voorwaarde van een “model-arbeidscontract” wordt vermeld. Dit kan niet worden genegeerd. Aldus acht de verzoekende partij de inhoud van de aanvankelijk bestreden beslissing en het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek geschonden.

In een derde onderdeel laat de verzoekende partij gelden dat zij in haar nota met opmerkingen voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet zomaar naar “een” vademeccum had verwezen maar had aangegeven dat “op 21 september 2009 (...) de uitvoering van deze instructie (werd) verduidelijkt in een vademeccum, en meer bepaald werd er gesteld dat, opdat de vreemdeling zich kan beroepen op punt 2.8B van de instructie, hij aan volgende voorwaarden dient te voldoen (...)”. Aldus acht de verzoekende partij ook de inhoud van haar nota en het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek geschonden.

8. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de in het tweede en het derde onderdeel bedoelde passages uit het bestreden arrest geen overtuigende motieven uitmaken.

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 verweerster een arbeidscontract had overgelegd in de zin van het criterium 2.8B van de vernietigde instructie van 19 juli 2009. Zij betwist slechts de beoordeling in het bestreden arrest omtrent het vademecum bij die instructie en omtrent de wijze waarop zij naar dat vademecum zou hebben verwezen.

Zoals bij de behandeling van het eerste middel werd vastgesteld, gaat het in de interpretatie van het bestreden arrest 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 in die mate om dezelfde redenen als het eerste middel niet-ontvankelijk.

De artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek hebben betrekking op het bewijs van verbintenissen uit overeenkomst. Zij hebben geen uitstaans met de beoordeling van een administratieve beslissing door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter, zodat de schending ervan te dezen niet dienstig kan worden opgeworpen. Het tweede middel is in die mate eveneens niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 veertien juni tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter,
	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Carlo Adams