RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 219.746 van 14 juni 2012
in de zaak A. 201.001/XIV-33.328

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 Suzanne Van Rossem
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Boomgaardstraat 93
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 juli 2011, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 62.627 van 31 mei 2011 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 7267 van 18 juli 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 23 mei 2012 om 11.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annik Haegeman, die loco advocaat Suzanne Van Rossem verschijnt voor de verweerder, 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 22 september 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 24 januari 2011 ontvankelijk doch ongegrond en hij neemt tevens een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 21 maart 2011 stelt de verweerder tegen de voornoemde beslissingen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vernietigt de weigeringsbeslissing en het daarmee samenhangende bevel om het grondgebied te verlaten met een arrest van 31 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 de artikelen 9bis en 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet, van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel en van "het beginsel van de eenheid van rechtspraak" op.

Zij citeert de motivering van het bestreden arrest en 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. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft in zijn rechtspraak reeds gesteld dat de instructie samen met het vademecum moet worden gelezen.

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 onderdeel opgemerkt, vormt dit een miskenning 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 verweerder noch de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toe de instructies uit te breiden door te stellen dat de verweerder 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. De verzoekende partij verwijst opnieuw naar eerdere rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en besluit omwille van de tegenstrijdigheid van het bestreden arrest daarmee tot een schending van het beginsel van "eenheid van rechtspraak".

In een derde onderdeel laat de verzoekende partij gelden dat in het bestreden arrest een foutieve toepassing van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel is gemaakt door de verduidelijkingen in het vademecum over de uitvoering van de instructie van 19 juli 2009 te miskennen. De vreemdeling moest het vademecum nazien om voldoende op de hoogte te zijn van de concrete voorwaarden. Zo wordt in het vademecum verduidelijkt dat de vreemdeling in het bezit van "een kopie van een behoorlijk ingevuld model-arbeidscontract" moet zijn om zich op punt 2.8B van de instructie te kunnen beroepen. De verzoekende partij heeft zeker geen rechtmatig vertrouwen gewekt dat een niet volgens het model opgestelde arbeidsovereenkomst zou volstaan, zodat in het bestreden arrest een foutieve toepassing van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel is gemaakt. Daarom werd in de aanvankelijk bestreden beslissing terecht 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 instructie. Er anders over oordelen houdt volgens de verzoekende partij een schending van die beginselen in, precies omdat de verduidelijkingen bij de instructie uitdrukkelijk een model-arbeidsovereenkomst vereisen.

5. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de beschouwingen van de verweerder niet dienend zijn.

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 in aanmerking kan komen voor punt 2.8B van de vernietigde instructie en een arbeidsovereenkomst voorlegt. Vervolgens wordt de tekst van het "vademecum" 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 dit "niets af(doet) 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" en omdat niet kan worden ingezien hoe bepalingen uit het vademecum tot gevolg zouden kunnen hebben dat de beleidsrichtlijnen van de staatssecretaris 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 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 24 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 de 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 in die mate niet-ontvankelijk.

De “eenheid van rechtspraak” vormt geen algemeen rechtsbeginsel. Hoe dan ook vormen de arresten van de raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen bindende precedenten zodat met een verwijzing naar bepaalde andere arresten van die Raad geen onwettigheid van het bestreden arrest wordt aangetoond. Het eerste middel is ook in die mate 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, van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek en van het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 houdende bijzondere bepalingen met betrekking tot de tewerkstelling van sommige categorieën van buitenlandse werknemers.

Zij voert in een eerste onderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met de beoordeling dat de verzoekende partij nalaat het niet nader omschreven "vademecum" bij te brengen, artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet schendt. De huidige verweerder heeft nergens de inhoud van het vademecum betwist, noch heeft hij gesteld de inhoud ervan niet te kennen. 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 vademecum 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 zij volgens het bestreden arrest naar "een niet nader omschreven 'vademecum'" verwijst, terwijl het in de aanvankelijk bestreden beslissing duidelijk werd omschreven als "het vademecum dat werd opgesteld ter verduidelijking van de vernietigde instructies" en in de nota met opmerkingen als "het vademecum bij de instructies van 17.09.2009". (lees: 19.07.2009) Aldus acht zij de inhoud van de nota met opmerkingen en het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek miskend.

In een derde onderdeel laat de verzoekende partij gelden dat, anders dan in het bestreden arrest wordt geoordeeld, in de aanvankelijk bestreden beslissing terecht naar het koninklijk besluit van 7 oktober 2008 (lees: 2009) houdende bijzondere bepalingen met betrekking tot de tewerkstelling van sommige categorieën van buitenlandse werknemers wordt verwezen. Daarin worden immers de verdere modaliteiten van de "economische regularisatie" geregeld, die ook in punt 2.8B van de instructie van 19 juli 2009 is voorzien. Er wordt ook bepaald welke vermeldingen en bepalingen in de arbeidsovereenkomst moeten voorkomen, met als bijlage een model van een arbeidsovereenkomst met een aantal verplichte vermeldingen. Daarom kon volgens de verzoekende partij in het bestreden arrest niet worden gesteld dat de verwijzing naar het hoger genoemde koninklijk besluit van 7 oktober 2009 niet ter zake doet, dat de vreemdeling de in dat koninklijk besluit bepaalde voorwaarden niet hoeft na te leven en dat de vreemdeling geen model-arbeidsovereenkomst overeenkomstig het model van de bijlage bij dat koninklijk besluit dient neer te leggen. Zowel artikel 1 en de bijlage bij het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 als de artikelen 9bis en 39/2 van de Vreemdelingenwet zijn aldus geschonden.

8. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de vage beschouwingen van de verweerder niet relevant zijn.

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 en verwijst daartoe zowel naar het vademecum bij de (vernietigde) instructie van 19 juli 2009 en naar het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 houdende bijzondere bepalingen met betrekking tot de tewerkstelling van sommige categorieën van buitenlandse werknemers.

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 klemt 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. Artikel 1, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 7 oktober 2009 voorziet dat de werkgever van een buitenlandse onderdaan een arbeidsovereenkomst volgens het model als bijlage bij dat koninklijk besluit moet opsturen om een arbeidsvergunning voor die buitenlandse onderdaan te krijgen. Dit betreft geen arbeidskaart voor de vreemdeling zelf en zeker geen aanvraag voor een machtiging tot verblijf. Ook de schending van deze bepaling kan niet dienstig worden opgeworpen. Het tweede middel is in die mate eveneens 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 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**