

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.900 van 26 juni 2014
in de zaak A. 210.790/XIV-35.338**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Alexander Loobuyck
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 18 november 2013, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 112.034 van 16 oktober 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 10.130 van 4 december 2013 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 mei 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sophie Gobert, die loco advocaat Alexander Loobuyck verschijnt voor verzoeker, en advocaat Carmenta Decordier, die 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. De verwerende partij neemt op 29 april 2013 een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod.

Op 4 juni 2013 stelt verzoeker tegen de voornoemde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in.

Met een arrest van 16 oktober 2013 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt in een enig middel de schending van de materiële motiveringsplicht op.

In de memorie van wederantwoord laat verzoeker betreffende de ontvankelijkheid van het middel gelden dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen orgaan van actief bestuur is doch als administratief rechtscollege moet motiveren op grond van artikel 149 van de Grondwet en artikel 39/65 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet). Deze bepalingen houden slechts een vormvereiste in, zij hebben geen betrekking op de vraag of de opgegeven redenen onjuist of onwettig zijn. Verzoeker wil daarentegen de illegaliteit en de onjuistheid van de motivering van het bestreden arrest aanklagen. Dit betreft de schending van de materiële motiveringsplicht die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verbiedt zijn beslissingen juridisch incorrect te motiveren. Zijn arresten moeten immers worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. In het licht van het cassatiemiddel moet volgens verzoeker worden nagegaan of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het kader van de wettigheidscontrole onterecht heeft geoordeeld dat de aanvankelijk bestreden beslissing de formele en materiële motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht en het redelijkheidsbeginsel niet zou schenden. Daarom acht verzoeker het middel wel degelijk ontvankelijk.

Vervolgens voert verzoeker aan dat artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet de mogelijkheid van een inreisverbod van maximum drie jaar voorziet. Dit houdt geen verplichting in, de verwerende partij beschikt wat de duur van het inreisverbod betreft over een discretionaire bevoegdheid. Een kortere duur dan het maximum van drie jaar is mogelijk en de concrete duur moet zorgvuldig worden onderzocht en gemotiveerd. Op grond van artikel 74/11, § 1, van de Vreemdelingenwet moet rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval en moet het evenredigheidsbeginsel worden gerespecteerd. De verwerende partij heeft met de

aanvankelijk bestreden beslissing kennelijk onredelijk gehandeld door een inreisverbod voor de maximumtermijn van drie jaar op te leggen zonder enig onderzoek naar en motivering van de specifieke omstandigheden. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat daaraan voorbij, zodat hij op zijn beurt de materiële motiveringsplicht schendt. Verzoeker citeert de motivering van het arrest van de Raad van State met nr. 225.871 van 18 december 2013 betreffende de schending van artikel 74/11, § 1, van de Vreemdelingenwet. Hij besluit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met het bestreden arrest zijn derde middel ten onrechte ongegrond heeft verklaard en dat het bestreden arrest, zoals uiteengezet, niet door feitelijk en juridisch correcte motieven wordt gedragen.

5. In de memorie van antwoord acht de verwerende partij het enige middel niet-ontvankelijk omdat de materiële motiveringsplicht niet van toepassing is op de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die als administratief rechtscollege een jurisdictionele taak vervult en niet als orgaan van actief bestuur optreedt.

Ten overvloede merkt de verwerende partij dat wel moet worden voldaan aan de motiveringsvereisten van artikel 149 van de Grondwet en artikel 39/65 van de Vreemdelingenwet. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft op grond van de concrete en ondubbelzinnige motieven in punt 2.6 van het bestreden arrest geoordeeld waarom de door verzoeker aangevoerde schendingen niet konden worden aangenomen. Uit de motieven van de aanvankelijk bestreden beslissing blijkt waarom een inreisverbod van 3 jaar werd opgelegd, nu uit het administratief blijkt dat verzoeker reeds eerder een bevel om het grondgebied te verlaten had gekregen, zodat overeenkomstig artikel 74/11, 2°, van de Vreemdelingenwet werd vastgesteld dat een vroegere beslissing tot verwijdering niet was uitgevoerd en 5 asielaanvragen waren afgewezen.

Na de vaststelling dat verzoeker niet aan een vroegere terugkeerverplichting had voldaan, kon de verwerende partij geheel terecht beslissen tot een inreisverbod van 3 jaar. Zij had te dezen immers geen discretionaire bevoegdheid om al dan niet een inreisverbod van maximum 3 jaar op te leggen met toepassing van artikel 74/11, § 1, tweede lid, 1° of 2°, van de Vreemdelingenwet. De verwerende partij heeft terecht tot een inreisverbod van 3 jaar besloten op grond van de concrete beweegredenen die in de aanvankelijk bestreden beslissing zijn opgenomen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kon daar niet anders over oordelen zonder artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet te schenden. Deze bepaling legt geen nadere motivering op voor een

inreisverbod voor de maximumtermijn. Te dezen heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht vastgesteld dat verzoeker geen specifieke omstandigheden aantoont om een kortere termijn te voorzien. Verzoeker beperkt zich tot een theoretisch betoog, zonder aan te tonen dat het bestreden arrest kennelijk onredelijk is.

Ook in de huidige procedure beperkt verzoeker zich tot de vage beschouwing dat een inreisverbod van drie jaar “een erg grote impact” zou hebben, doch hij toont niet aan welke specifieke omstandigheden ten onrechte buiten beschouwing zouden zijn gelaten. Verzoeker ontkent niet dat hij een eerdere beslissing tot verwijdering niet binnen de gestelde termijn heeft uitgevoerd, noch dat hij vijf asielaanvragen heeft ingediend. Volgens de verwerende partij is het opgelegde inreisverbod dus afdoende gemotiveerd door de vaststelling dat “niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan”. In het bestreden arrest wordt verzoekers argumentatie ook op afdoende wijze beantwoord.

De verwerende partij besluit dat verzoekers kritiek niet tot de vernietiging van het bestreden arrest kan leiden omdat hij kennelijk een feitelijke herbeoordeling beoogt en dat verzoeker niet dienstig per analogie naar het strafrecht kan verwijzen.

Beoordeling

6.1. Voorafgaandelijk dient te worden gewezen op artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State, dat als volgt luidt:

“De memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie heeft de vorm van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie.”

In het aan dat besluit voorafgaande verslag aan de Koning wordt bovendien vermeld:

“De samenvattende memorie dient de argumenten van het verzoekschrift en van de memorie van wederantwoord als een geordend geheel weer te geven. De verzoekende partij, die moet worden bijgestaan door een advocaat, wordt er aldus toe gebracht een allesomvattend overzicht in te dienen, dat de uiteenzetting van de feiten bevat, haar

eventuele antwoorden op excepties van niet-ontvankelijkheid en haar middelen in één enkele, pertinente argumentering.

(...)

Het gevolg van de verplichting om een samenvattende memorie in te dienen is dat de Raad van State in beginsel geen uitspraak meer hoeft te doen op basis van de uiteenzetting van de feiten en middelen vervat in het verzoekschrift.”

Het doel van die bepaling is de vereenvoudiging van het onderzoek van het cassatieberoep door het de Raad van State mogelijk te maken uitspraak te doen op basis van één enkel proceduredstuk van een verzoekende partij, met name de samenvattende memorie. In de memorie van wederantwoord geeft de verzoeker, samen met een repliek op de memorie van antwoord, een toelichting bij het middel die verschilt van de uiteenzetting in het verzoekschrift tot cassatie. Het middel wordt derhalve enkel in ogenschouw genomen zoals het in de memorie van wederantwoord voorkomt.

6.2. Verzoekers kritiek heeft uitsluitend betrekking op het inreisverbod van drie jaar, meer bepaald op de beoordeling door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van de motivering voor de duur van dat verbod. De beslissing houdende inreisverbod is volstrekt te scheiden van de beslissing tot verwijdering in die zin dat zij op afzonderlijke motieven is gesteund en dat het bevel om het grondgebied te verlaten op grond van eigen motieven ook zonder inreisverbod kan blijven bestaan. Omgekeerd is geen inreisverbod mogelijk zonder beslissing tot verwijdering, doch dit is niet ter zake.

Het middel wordt derhalve enkel onderzocht en kan ook enkel tot cassatie van het bestreden arrest leiden wat de beoordeling van het opgelegde inreisverbod van drie jaar betreft.

6.3. De materiële motiveringsplicht is als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen zoals het bestreden arrest. Het feit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter een foutieve toepassing van artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet door het bestuur zou hebben goedgekeurd, houdt niet in dat dit rechtscollege de inhoud van de materiële motiveringsplicht zou hebben miskend.

Verzoeker voert in het middel echter uitdrukkelijk aan dat artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet een inreisverbod van maximum drie jaar voorziet, dat de concrete duur verplicht moet worden gemotiveerd waarbij rekening moet worden gehouden met de

specifieke omstandigheden van de zaak en dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ten onrechte het gebrek aan motivering dienaangaande in de aanvankelijk bestreden beslissing heeft aanvaard. Op die wijze werpt verzoeker ook een schending van artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet op en in die mate is het enige middel ontvankelijk.

6.4. Uit artikel 74/11, § 1, tweede lid, 2°, van de Vreemdelingenwet volgt dat de minister of zijn gemachtigde verplicht is een inreisverbod van maximum drie jaar op te leggen “indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd”. Overeenkomstig het eerste lid van dezelfde bepaling wordt de duur van het inreisverbod vastgesteld “door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval”.

In de aanvankelijk bestreden beslissing staat met verwijzing naar artikel 74/11, § 1, tweede lid, van de Vreemdelingenwet vermeld dat een inreisverbod van drie jaar wordt opgelegd met als reden dat “de 5de asielaanvraag, ingediend op 28/01/2013 werd bij beslissing van 18/02/2013 niet in overweging genomen” en dat “een bijlage 13 quater werd hem betekend op 18/02/2013”.

Verzoeker heeft voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangevoerd dat de aanvankelijk bestreden beslissing gepaard gaat met een inreisverbod “omdat niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan”, doch dat geenszins wordt verduidelijkt waarom direct voor de maximale termijn werd gekozen. In punt 2.6 van het bestreden arrest wordt daarop geantwoord dat het de verwerende partij was toegestaan om een inreisverbod van maximaal drie jaar op te leggen en dat “indien (de verwerende partij) van oordeel is dat er geen redenen zijn om een inreisverbod van een minder lange duur dan de maximumtermijn die door (de) wetgever werd voorzien te bepalen hij hieromtrent geen aanvullende motivering dient te voorzien”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt verder dat verzoeker “niet aannemelijk (maakt) dat er specifieke redenen waren om een kortere termijn te voorzien”, dat hij “zich (beperkt) tot de loutere bewering dat deze maatregel een zware impact heeft, doch (hij) verstrekt hierover geen nadere toelichting” en dat het “geenszins kennelijk onredelijk (is) om een inreisverbod van drie jaar op te leggen aan een vreemdeling die sinds 8 februari 2011 illegaal in België vertoeft”.

Zoals verzoeker terecht laat gelden, impliceert het verplicht opleggen van een inreisverbod niet dat daarbij ook de maximumtermijn van drie jaar moet worden opgelegd. De duur van het inreisverbod moet overeenkomstig artikel 74/11, § 1, eerste lid,

van de Vreemdelingenwet immers worden vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het geval. In strijd met deze bepaling, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat geen specifieke motivering is vereist om de maximumtermijn op te leggen. Op die manier legt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een verplichting die op hemzelf rust bij de vreemdeling, die zou moeten aantonen waarom het maximum niet zou moeten worden opgelegd. Waar de aanvankelijk bestreden beslissing geen enkel onderzoek naar of afweging van de specifieke omstandigheden van het geval betreft, kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zonder zich in de plaats van het bestuur te stellen niet oordelen dat die beslissing niet kennelijk onredelijk is. Het enige middel is gegrond wat de aangevoerde schending van artikel 74/11, § 1, van de Vreemdelingenwet betreft.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 112.034 van 16 oktober 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, voor zover het bestreden arrest het beroep tot nietigverklaring tegen de beslissing van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Armoedebestrijding en Maatschappelijke Integratie van 29 april 2013 houdende inreisverbod verwerpt.**
- 2. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep voor het overige.**
- 3. Dit arrest zal in de registers van voormelde Raad worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 4. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.**

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

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Carlo Adams