

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.043 van 29 april 2015
in de zaak A. 211.511/XIV-35.454**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Raf Jespers
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Broederminstraat 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke
Integratie en Armoedebestrijding, thans de staatssecretaris voor
Asiel en Migratie
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antwerpsesteenweg 59 B
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Harlekijnstraat 9

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 27 januari 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 116.098 van 19 december 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.324 van 25 februari 2014.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster 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 21 januari 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Enrico De Simone, die *loco* advocaat Raf Jespers verschijnt voor verzoekster, en advocaat Anneleen De Meu, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 2 september 2013 een beslissing waarmee aan verzoekster een inreisverbod van drie jaar wordt opgelegd.

Op 23 september 2013 stelt verzoekster tegen de voornoemde beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in.

Met een arrest van 19 december 2013 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster werpt in een enig middel de schending op van artikel 74/11, § 1, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de vreemdelingenwet), van artikel 149 van de Grondwet en van artikel 11 van richtlijn 2008/115/EG ‘over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven’ (hierna: richtlijn 2008/115).

Verzoekster voert in een eerste onderdeel aan dat zij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen had gesteld dat het inreisverbod slechts samen met een beslissing tot verwijdering kan worden gegeven en dat het onmogelijk is deze af te splitsen in een aparte beslissing houdende inreisverbod. Zij had er daarbij op gewezen dat naar luid van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet de beslissing tot verwijdering “gepaard” gaat met een inreisverbod in een aantal gevallen, dat deze verbondenheid niet kan worden opgesplitst door twee verschillende bijlagen te geven en dat het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: het vreemdelingenbesluit), zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 17 augustus 2013, in strijd is met artikel 74/11 van de vreemdelingenwet. Volgens verzoekster wordt haar argumentatie betreffende de strijdigheid van het vreemdelingenbesluit met artikel 74/11 van de vreemdelingenwet niet beantwoord in het bestreden arrest.

Verzoekster voert in een tweede onderdeel aan dat zij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen had laten gelden dat artikel 74/11, § 1, van de vreemdelingenwet geen delegatiebevoegdheid van de minister aan een gemachtigde voorziet zodat de minister dergelijk delegatiebesluit niet kon nemen. Volgens verzoekster wordt deze argumentatie niet beantwoord in het bestreden arrest. Zij acht de verwijzing naar artikel 74/11, § 2, van de vreemdelingenwet niet dienstig vermits deze bepaling enkel een delegatie voor het zich onthouden van het opleggen van een inreisverbod betreft, hetgeen niet hetzelfde is als het opleggen van een inreisverbod, waarover § 1 van hetzelfde artikel handelt.

Verzoekster voert in een derde onderdeel aan dat zij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen had uiteengezet dat de aanvankelijk bestreden beslissing geen motivering bevat voor het opleggen van de maximumtermijn van drie jaar voor het inreisverbod. In het bestreden arrest wordt gesteld dat wanneer met toepassing van artikel 74/11, § 1, tweede lid, 2°, van de vreemdelingenwet een inreisverbod van drie jaar kan worden opgelegd, geen “aanvullende motivering” moet worden voorzien indien de verwerende partij geen reden ziet voor een minder lange termijn dan het maximum. Verzoekster acht dit in strijd met artikel 74/11, § 1, van de vreemdelingenwet, naar luid waarvan de duur van het inreisverbod wordt vastgesteld “rekening houdend met de specifieke omstandigheden van elk geval”. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot artikel 74/11 van de vreemdelingenwet heeft geleid, wordt benadrukt dat richtlijn 2008/115 oplegt dat men tot een individueel onderzoek overgaat, dat men rekening houdt met “alle omstandigheden eigen aan het geval” en dat men het evenredigheidsbeginsel respecteert. (*Parl. St. Kamer*, 2011-2012, nr. 1825/001, 23.) Verzoekster besluit dat in de aanvankelijk bestreden beslissing op quasi automatische wijze een inreisverbod voor de maximumtermijn van drie jaar wordt opgelegd, zonder uiteen te zetten waarom dit maximum wordt gehanteerd, en dat het bestreden arrest de voornoemde motiveringsplicht negeert.

5. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij wat betreft het eerste onderdeel dat de vaststelling dat de betekening van een

inreisverbod en een bevel om het grondgebied te verlaten via aparte bijlagen niet toelaat te besluiten tot een schending van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet. De beslissing tot verwijdering en de beslissing houdende inreisverbod vormen onmiskenbaar twee onderscheiden beslissingen, hetgeen de Raad van State ook reeds heeft vastgesteld. Daarom acht de verwerende partij het vreemdelingenbesluit niet in strijd met artikel 74/11 van de vreemdelingenwet, enkel omdat het vreemdelingenbesluit voor de betekening van het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod verschillende bijlagen voorziet.

De verwerende partij stelt wat betreft het tweede onderdeel dat de in artikel 74/11, § 2, van de vreemdelingenwet voorziene mogelijkheid voor de gemachtigde van de minister om zich te onthouden van het opleggen van een inreisverbod slechts bestaansreden heeft indien die gemachtigde tevens de bevoegdheid heeft om een inreisverbod op te leggen. Verzoekster kan derhalve niet dienstig voorhouden dat de verwijzing naar artikel 74/11, § 2, van de vreemdelingenwet niet dienend zou zijn. Niets belet de minister zijn bevoegdheid te delegeren voor zover deze delegatie nauwkeurig omschreven en ondubbelzinnig is.

De verwerende partij stelt wat betreft het derde onderdeel dat de notie “maximumtermijn” in artikel 74/11, § 1, van de vreemdelingenwet inhoudt dat een minder lange termijn voor het reisverbod kan worden opgelegd, die dan moet worden gemotiveerd. Uit de specifieke verwijzing naar het niet opgevolgde bevel om het grondgebied te verlaten van 20 augustus 2012 blijkt dat de aanvankelijk bestreden beslissing is genomen op grond van het concrete dossier van verzoekster. De verwerende partij had te dezen geen discretionaire bevoegdheid om al dan niet een inreisverbod van maximum drie jaar op te leggen met toepassing van artikel 74/11, § 1, tweede lid, 1° of 2°, van de vreemdelingenwet. Zij heeft terecht tot een inreisverbod van drie jaar besloten op grond van de concrete beweegredenen die in de aanvankelijk bestreden beslissing zijn opgenomen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft terecht besloten dat artikel 74/11 van de vreemdelingenwet geen nadere motivering oplegt voor een

inreisverbod voor de maximumtermijn. Verzoekster beperkt zich tot een theoretisch betoog, zonder aan te geven met welke concrete omstandigheden geen rekening zou zijn gehouden.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster het middel. Betreffende het eerste onderdeel voegt zij toe dat het begrip “gepaard gaan met” in de wet duidelijk is. Dat een beslissing tot verwijdering en een inreisverbod afzonderlijke beslissingen met een afzonderlijke motivering zijn, betekent niet dat zij niet aan elkaar zijn gekoppeld. Betreffende het tweede onderdeel voegt verzoekster toe dat de inhoud van enerzijds artikel 74/11, § 1 en anderzijds artikel 74/11, § 2, van de vreemdelingenwet onderscheiden is en dat delegatie voor de ene bevoegdheid niet geldt voor de andere bevoegdheid zonder uitdrukkelijke wettelijke bepaling. Betreffende het derde onderdeel haalt verzoekster nog de arresten van de Raad van State nrs. 225.871 en 225.872 van 18 december 2013 aan waarin werd geoordeeld dat het verplicht opleggen van een inreisverbod niet inhoudt dat de maximumtermijn van drie jaar moet worden opgelegd noch dat geen motivering omtrent de duur nodig zou zijn.

Beoordeling

7. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste. Een uitspraak is gemotiveerd in de zin van de voornoemde bepaling wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet die hem ertoe brengen die beslissing te nemen. Om te voldoen aan de jurisdictionele motiveringsplicht is het niet relevant of die motieven in rechte of in feite juist zijn. Wel moet de rechter expliciet of impliciet antwoorden op elke vraag, elke exceptie, elk middel en elk verweer van de partijen.

Verzoekster had voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangevoerd dat het begrip “gaat gepaard met” in artikel 74/11, § 1, van de vreemdelingenwet inhoudt dat de beslissing tot verwijdering en het inreisverbod in

één en niet in twee afzonderlijke bijlagen ter kennis van de betrokkene moeten worden gebracht. In het bestreden arrest antwoordt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen daarop dat “artikel 74/11 van de vreemdelingenwet bepaalt dat een inreisverbod gepaard gaat met een beslissing tot verwijdering”, dat “zoals blijkt uit het verslag aan de Koning [...], indien beslist wordt over te gaan tot de afgifte van een inreisverbod, dit tevens [wordt] gekoppeld aan de afgifte van een beslissing tot verwijdering” en dat “de vaststelling dat dit thans gebeurt via aparte bijlagen [...] bezwaarlijk [kan] doen besluiten tot een schending van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet en dat het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 buiten toepassing zou gelaten moeten worden”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen besluit dat “het betoog van de verzoekende partij [...] niet [kan] gevolgd worden”. Met die redengeving heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verzoekers kritiek beantwoord, zodat aan de vereisten van de jurisdictionele motiveringsplicht is voldaan.

Het eerste onderdeel van het enige middel is ongegrond.

8. Artikel 74/11, § 1, van de vreemdelingenwet heeft betrekking op de duur van het inreisverbod, de gevallen waarin een inreisverbod met een maximum van drie jaar moet worden opgelegd en de gevallen waarin een inreisverbod van meer dan vijf jaar kan worden opgelegd. Hierin is niet uitdrukkelijk bepaald wie dergelijk inreisverbod moet of kan opleggen.

Artikel 74/11, § 2, van dezelfde wet geeft de gevallen aan waarin “de minister of zijn gemachtigde” zich ervan onthoudt of kan onthouden om een inreisverbod op te leggen. Deze bepaling houdt noodzakelijkerwijze in dat het ook de minister of zijn gemachtigde is die een inreisverbod kan opleggen. Indien de gemachtigde zelf geen inreisverbod zou kunnen opleggen, valt niet in te zien hoe hij er zich in voorkomend geval van zou kunnen onthouden. In het bestreden arrest wordt derhalve op wettige wijze aangenomen “dat de wetgever wel degelijk in een delegatiemogelijkheid heeft voorzien”.

Het tweede onderdeel van het enige middel is ongegrond.

9. 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 “niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan. Betrokkene heeft geen gevolg gegeven aan een eerder bevel om het grondgebied te verlaten dat haar werd betekend op 20.08.2012”.

Verzoekster heeft voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangevoerd dat de verwerende partij “in weerwil van de wil van de wetgever geen enkele inspanning verricht om dit inreisverbod of meer bepaald haar keuze voor de maximumtermijn van drie jaar te motiveren”. In 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 [d]e wetgever werd voorzien te bepalen [zij] hieromtrent geen aanvullende motivering dient te voorzien”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt verder dat verzoekster niet aantoont “welke gegevens de verwerende partij veronachtzaamd zou hebben of waarmee zij geen rekening zou gehouden hebben” zodat hij niet inziet “op welke wijze de verwerende partij nog verder had moeten motiveren”.

Zoals verzoekster 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 de verwerende partij 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 niet zonder schending van artikel 74/11, § 1, eerste lid, van de vreemdelingenwet oordelen dat in die beslissing niet uitdrukkelijk moest worden gemotiveerd waarom de maximumtermijn voor het inreisverbod werd opgelegd.

Het derde onderdeel van het enige middel is in die mate gegrond en deze vaststelling volstaat voor de vernietiging van het bestreden arrest.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 116.098 van 19 december 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 2. Dit arrest zal in de registers van voormelde Raad worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 4. 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 negenentwintig april tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,
met bijstand van	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques