RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 234.511 van 26 april 2016
in de zaak A. 213.847/XIV-35.971

In zake : 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

tegen : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Julien Hardy
kantoor houdend te 1400 Nijvel
rue des Brasseurs 30
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 29 september2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 128.272 van 27augustus2014 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.851 van 15oktober 2014.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofdRobert Vander Elstraeten 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 9 december 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Bricout, die *loco* advocaat Carmenta Decordierverschijnt voor de verzoekende partij, is 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. Op 3 januari 2014 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding in hoofde van verweerder een beslissing houdende inreisverbod voor de duur van 5 jaar.

Verweerder stelt op 15 januari 2014 tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vernietigtde voornoemde beslissing van 3 januari 2014 met een arrest van 27 augustus 2014. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een enig middel, dat zij in de toelichtende memorie herhaalt, de schending op van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie samen met de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van de artikelen 39/2en 39/65, eerste lid, 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).

In een eerste middelonderdeel voertde verzoekende partijaan dat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie onder meer het recht behelst van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. De Raad van State oordeelt dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en zijn belangen zwaar kan aantasten zonder dat hij de gelegenheid heeft gehad zijn standpunt op nuttige wijze ter kennis te brengen van het bestuur. Waar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest oordeelt dat huidige verweerder die gelegenheid niet zou hebben gehad alvorens de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen, laat de verzoekende partij gelden dat verweerder op 2 januari 2014, daags voor de aanvankelijk bestreden beslissing, het voorwerp uitmaakte van een administratieve vreemdelingencontrole, dat hij toen de kans kreeg verklaringen af te leggen of opmerkingen te formuleren doch dat hij verkoos daar niet op in te gaan. De verzoekende partij vervolgt dat verweerder werd gehoord naar aanleiding van zijn asielaanvraag op 19 juli 2011 en op 6 maart 2010, waarbij hij reeds verwees naar de aanwezigheid van twee broers in België en zijn vrees om terug te keren naar Albanië. Verder heeft verweerder op 30 januari 2013 een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis*

van de vreemdelingenwet ingediend, waarbij hij ook de kans had zijn situatie schriftelijk toe te lichten, en die aanvraag is op 7 oktober 2013 niet-ontvankelijk verklaard. Volgens de verzoekende partij kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dus niet dienstig stellen dat verweerder niet de mogelijkheid had om zijn opmerkingen te formuleren alvorens de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen. Het vormt een schending van artikel 41, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie om te oordelen dat de lidstaten de verplichting hebben op eigen initiatief de betrokkene uit te nodigen voor een tegensprekelijk debat of verhoor.

In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat het vervullen van de hoorplicht slechts zin heeft voor zover dit informatie kan opleveren die de overheid ervan kan weerhouden een voor de betrokkene nadelige beslissing te nemen. Volgens het bestreden arrest is te dezen sprake van dergelijke informatie, namelijk verweerders familiale banden in België en Europa, de onveilige situatie voor verweerder in Albanië en het verweer op de beschuldigingen van valsheid in geschrifte. De verzoekende partij laat gelden dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen echter niet aangeeft welke concrete elementen de doorslag hebben gegeven om te besluiten dat “het niet horen van verzoeker een bepalende invloed heeft gehad op de strekking van de bestreden beslissing”. Vermits het allerminst zeker is of de door verweerder aangevoerde elementen van doorslaggevende invloed zouden zijn geweest indien verweerder (bijkomend) zou zijn gehoord vooraleer de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen, kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volgens de verzoekende partij niet oordelen dat huidige verweerder specifieke elementen heeft aangebracht die het bestuur er mogelijk toe hadden kunnen brengen de termijn van het inreisverbod in te korten en hieruit besluiten dat het niet horen van verweerder een bepalende invloed heeft gehad op de strekking van de aanvankelijk bestreden beslissing. De verzoekende partij acht de motivering van het bestreden arrest daarom intern tegenstrijdig, minstens gebrekkig.

In een derde middelonderdeel voertde verzoekende partij aandat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen artikel 39/2, § 2, van de vreemdelingenwet schendt door zich niet te beperken tot zijn marginale toetsingsbevoegdheid doch zelf te besluiten dat het resultaat van de aanvankelijk bestreden beslissing anders zou zijn geweest indien verweerder was gehoord. Dit is een feitelijk heronderzoek en het komt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet toe zich in de plaats van het bestuur te stellen en te oordelen dat bepaalde gegevens een doorslaggevende invloed zouden hebben gehad op de strekking van de aanvankelijk bestreden beslissing.

Beoordeling

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft meermaals gesteld dat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet is gericht tot de lidstaten, zoals te dezen de verzoekende partij, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie. (HvJ 11 december 2014, *Boudjlida*, C-249/13;HvJ 5 november 2014, *Mukaburega*, C-166/13; HvJ 17 juli 2014, *Ys e.a.*, C-141/12 en C-372/12).

Het enige middel is in die mate niet-ontvankelijk.

6. Het Hof van Justitie heeft in de voornoemde arresten gesteld dat het recht om te worden gehoord wel integraal deel uitmaakt van de rechten van de verdediging, dat een algemeen beginsel van Unierecht is.Het recht om te worden gehoord waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden. Die regel beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken persoon, deze laatste in kennis te stellen om een vergissing te corrigeren of individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten.

Het Hof heeft eveneens herhaaldelijk opgemerkt dat schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, naar Unierecht pas tot nietigverklaring van het na afloop van de administratieve procedure genomen besluit leidt, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben. Hieruit volgt volgens het Hof dat niet elke onregelmatigheid bij de uitoefening van de rechten van de verdediging tijdens een administratieve procedure een schending van die rechten oplevert. Voorts is niet elk verzuim om met name het recht om te worden gehoord te eerbiedigen zodanig dat dit stelselmatig tot de onrechtmatigheid van het genomen besluitleidt.Teneinde een dergelijke onrechtmatigheid te constateren, staat het immers aan de nationale rechter om aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval na te gaan of, wanneer hij van oordeel is dat sprake is van een onregelmatigheid die het recht om te worden gehoord aantast, de administratieve procedure in kwestie een andere afloop had kunnen hebben, omdat de betrokkene elementen ter rechtvaardiging van zijn standpunt had kunnen aanvoeren. (HvJ 10 september 2013, *M.G. en N.R.*, C-383/13 en aldaar aangehaalde rechtspraak)

In het bestreden arrest wordt eerst vastgesteld dat huidige verweerder “in het kader van de besluitvormingsprocedure inzake het thans bestreden inreisverbod niet werd gehoord en dat hij niet in de mogelijkheid werd gesteld om zijn feitelijke situatie toe te lichten”. De verzoekende partij houdt voor dat verweerder zijn situatie heeft kunnen toelichten in zijn aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, doch zij gaat voorbij aan de redenen waarom haar verweer op dit punt wordt verworpen in het bestreden arrest, namelijk omdat “deze verblijfsaanvraag los staat van de redenen die het thans bestreden inreisverbod en de duur ervan gronden” en “deze aanvraag […] bovendien onontvankelijk [werd] verklaard op 7 oktober 2013 terwijl het thans bestreden inreisverbod van vijf jaar werd getroffen op grond van een proces-verbaal dat slechts op 2 januari 2014 werd opgesteld”. Als administratieve cassatierechter vermag de Raad van State niet in de beoordeling van de feiten te treden om in de plaats van de Raad voor Vreemdelingen-

betwistingen zelf na te gaan of verweerder al dan niet in de mogelijkheid was zijn opmerkingen mee te delen eer de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen.

Waar de verzoekende partij verwijst naar het horen van verweerder in het kader van zijn asielaanvraag en bij een administratieve vreemdelingencontrole op 2 januari 2014, gaat het om elementen die zij niet aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft voorgelegd en waarover deze laatste zich niet heeft kunnen uitspreken. Deze elementen kunnen derhalve niet voor het eerst in de graad van administratieve cassatie worden aangevoerd.

Het eerste middelonderdeel is in die mate, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

7. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter en door artikel 39/65 van de vreemdelingenwet specifiek aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen 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. Tegenstrijdige motieven heffen elkaar op en vormen derhalve een gemis aan motivering.

Met verwijzing naar verweerders voorgehouden sociale en familiale banden in België en Europa, de voorgehouden onveilige situatie voor verweerder in Albanië en het mogelijke verweer aangaande de aan verweerder ten laste gelegde valsheid in geschriften, is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van oordeel dat het gaat om specifieke elementen “waarvan het aannemelijk is dat zij het bestuur, mits naleving van de hoorplicht, er mogelijks hadden toe kunnen brengen om de termijn van het inreisverbod in te korten”. De Raad voor

Vreemdelingenbetwistingen geeft ook aan waarom het indienen van de verblijfsaanvraag op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet te dezen niet volstond als mogelijkheid voor verweerder om zijn standpunt op nuttige wijze te laten kennen. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, wordt in het bestreden arrest dus gemotiveerd op grond van welke specifieke omstandigheden wordt besloten dat de naleving van de hoorplicht “mogelijks” tot een andere beslissing had kunnen leiden. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt uitdrukkelijk vast dat de beoordeling van de door verweerder ingeroepen omstandigheden “echter finaal bij het bestuur” ligt.

Die motivering is noch gebrekkig noch tegenstrijdig. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hoefde niet aan te tonen dat de aanvankelijk bestreden beslissing effectief anders zou zijn geweest indien verweerder was gehoord. Hij diende enkel na te gaan, hetgeen hij heeft gedaan, of verweerder aannemelijk kan maken dat hij, indien hij was gehoord, het bestuur informatie had kunnen verschaffen die de strekking van de op dat ogenblik nog te nemen beslissing had kunnen beïnvloeden.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

8. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft zijn onderzoek of huidige verweerder bij een gehoor informatie had kunnen aanreiken die de strekking van de op dat ogenblik nog te nemen beslissing had kunnen beïnvloeden, gedaan om na te gaan of de nakoming van de hoorplicht zin had en of het vastgestelde gebrek dienaangaande tot de vernietiging van de aanvankelijk bestreden beslissing kon leiden. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeftzich in het bestreden arrest dus niet in de plaats van het bestuur gesteld om zelf te oordelen of de kwestieuze informatie effectief tot een andere beslissing moest leiden. Zoals bij de behandeling van het tweede middelonderdeel is aangehaald, wordt in het bestreden arrest integendeel uitdrukkelijk gesteld dat de finale beoordeling van de aangevoerde omstandigheden bij het bestuur ligt. De verzoekende partij toont derhalve niet aan dat de Raad voor Vreemdelingen-

betwistingen zijn in artikel 39/2, § 2, van de vreemdelingenwet vastgelegde annulatiebevoegdheid heeft overschreden.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

9. Het enige middel kan niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig april tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

met bijstand van

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**