

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.584 van 10 oktober 2018
in de zaak A. 219.163/XIV-37.021**

In zake : Boktor Atef Viktour TAWFIK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Karine Turkry
 kantoor houdend te 2610 Wilrijk
 Jules Moretuslei 374-376
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk De Greef
 kantoor houdend te 1700 Dilbeek
 Eikelenberg 20
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Vlaamse Minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport dd. 21.12.2015 om de beroepskaart niet toe te kennen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2018.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karine Turkry, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Dirk De Greef, 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. Verzoeker dient op 18 maart 2015 een aanvraag in tot het hernieuwen en wijzigen van een beroepskaart voor vreemdelingen.

Met een beslissing van 8 september 2015 weigert het departement voor Werk en Sociale Economie de gevraagde beroepskaart.

Op 5 oktober 2015 stelt verzoeker administratief beroep in tegen de voormelde beslissing.

De Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen (hierna: de REOV) geeft op 23 oktober 2015 een ongunstig advies.

Op 21 december 2015 beslist de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport “om het beroepschrift ongegrond te verklaren en derhalve de gevraagde beroepskaart niet toe te kennen”. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt in een eerste middel de schending op van artikel 4 van de wet van 19 februari 1965 ‘betreffende de zelfstandige beroepsactiviteit der vreemdelingen’ (hierna: de wet van 19 februari 1965).

Verzoeker voert aan dat artikel 4 van de wet van 19 februari 1965 geen criteria bevat voor de toetsing van een aanvraag voor een beroepskaart, zodat het bestuur over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Op de website werk.be worden drie criteria vermeld voor de toekenning of weigering van een beroepskaart, te weten het recht op verblijf, het naleven van de reglementaire bepalingen en het belang van het project voor Vlaanderen “in termen van economisch nut, zoals het beantwoorden aan een economische behoefte, het scheppen van werkgelegenheid, nuttige investeringen, de economische weerslag op de ondernemingen in Vlaanderen, het bevorderen van de export, vernieuwende of gespecialiseerde activiteit”, waarbij ook een beoordeling kan worden gemaakt “in termen van sociaal, cultureel, artistiek of sportief nut”. Verzoeker merkt op dat te dezen aan de eerste twee criteria was voldaan zodat het enkel gaat om de beoordeling van het “economisch nut”. Ook dit laatste staat volgens verzoeker buiten kijf vermits verzoeker, gezien de investeringen om de zaak op te starten, een weliswaar bescheiden winst boekte en hij, eveneens op eerder bescheiden wijze, voor tewerkstelling zorgde. Bovendien geven de beschreven “termen van economisch nut” slechts een aantal voorbeelden en worden geen kwantitatieve

criteria vermeld. Verzoeker acht de wet geschonden waar deze geen criteria bevat en de minister de zogenaamd “ontwikkelde” criteria verder uitholt.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het eerste middel. In antwoord op de stelling van verweerder dat het middel niet-ontvankelijk zou zijn omdat niet zou zijn gepreciseerd waaruit de schending van de rechtsregel zou blijken, voegt verzoeker toe dat hij aanduidt welk artikel hij op welke wijze geschonden acht, meer bepaald omdat het bestaan van een economisch nut niet wordt aanvaard op grond van criteria die niet in de wet staan doch in de praktijk werden ontwikkeld en dan ook nog verder worden uitgehold.

6. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat uit de bijgebrachte stukken blijkt dat er winst is, dat werknemers zijn ingeschreven en dat er geen schulden zijn bij een sociaal verzekeringsfonds. Verzoeker beschikt dus duidelijk over voldoende financiële middelen en is niet ten laste van de overheden, zodat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is.

Beoordeling

7. Artikel 4 van de wet van 19 februari 1965 bepaalt enkel dat de beroepskaart slechts mag worden afgegeven aan de vreemdeling die een vergunning heeft gekregen om in België te verblijven of er zich te vestigen. Vermits de wet geen nadere criteria bevat, beschikt de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid.

De verwerende partij heeft de voornoemde bepaling niet geschonden door, verwijzend naar de aanvankelijk bestreden beslissing en het advies van de REOV, zich voor haar beoordeling te steunen op elementen zoals het niet aantonen van voldoende financiële middelen om de gevraagde zelfstandige activiteit verder te zetten, het niet aantonen van extra investeringen, het niet voorleggen van een voldoende gestoffeerd dossier en het gebrek aan bewijs van

stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten om de aanvrager en zijn kinderen te onderhouden en om te voorkomen dat ze ten laste vallen van de overheden.

Het eerste middel is in die mate ongegrond.

8. Waar verzoeker in zijn laatste memorie de bestreden beslissing ook “kennelijk onredelijk” acht, werpt hij een schending van het redelijkheidsbeginsel op. Verzoeker toont echter niet aan dat hij deze kritiek niet in het inleidend verzoekschrift kon opwerpen, zodat het middel niet in dit licht wordt behandeld. Er kan wel naar het tweede middel worden verwezen wat het redelijkheidsbeginsel betreft.

Het eerste middel is in die mate niet-ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoeker werpt in een tweede middel de schending op van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, voert verzoeker aan dat de minister zich niet als een normale, voorzichtige en redelijke overheid heeft gedragen bij de beoordeling van het economisch nut. Verzoeker had immers laten gelden dat hij zijn broer gedurende jaren heeft bijgestaan als werkend vennoot in de bvba Joanna, dat hij in de tweede helft van 2014 een eigen zaak met een restaurant heeft gecreëerd vanaf nul. Hij heeft reeds in de eerste helft van 2015 winst geboekt en werkgelegenheid gecreëerd en de cijfers dienaangaande evenals een attest van zijn sociaal verzekeringsfonds aan de administratie bezorgd. Volgens verzoeker zijn deze stukken niet zorgvuldig bekeken vermits uit de tewerkstelling ontegensprekelijk een economische meerwaarde blijkt. Hij beschikt

over voldoende financiële middelen om de beoogde zelfstandige activiteit verder uit te oefenen en uit die activiteit put hij ook stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten om zichzelf en zijn gezin te onderhouden zonder ten laste van de overheid te zijn.

Wat het vertrouwensbeginsel betreft, voert verzoeker aan dat hij op de hernieuwing van zijn beroepskaart mocht vertrouwen omdat ze hem reeds voordien was afgeleverd en hij daarna een eigen zaak is begonnen met de bijhorende investeringen en met tewerkstelling van derden. Hij acht dat beginsel geschonden doordat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de voornoemde elementen.

Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, voert verzoeker aan dat de verwerende partij haar beleidsvrijheid onjuist en onredelijk heeft gebruikt door, ondanks de overgelegde stukken, aan te nemen dat de REOV terecht heeft vastgesteld dat de economische meerwaarde niet meer afdoende is aangetoond. Er wordt eigenlijk steeds teruggegrepen naar de aanvankelijk bestreden weigeringsbeslissing van 8 september 2015 waarin de economische meerwaarde voor Vlaanderen niet wordt aanvaard en waarbij criteria worden aangehaald die geen wettelijke grondslag hebben en bovendien onwezenlijk streng worden ingevuld. Verzoeker wijst op de zeer zware gevolgen vermits hij door de onterechte weigering van de beroepskaart een bevel om het grondgebied te verlaten heeft gekregen en niet eens meer de kans heeft gekregen om zijn begonnen activiteit uit te bouwen en zo inkomsten te genereren en bijkomend personeel aan te werven.

10. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt toe dat de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij niet zo ruim kan zijn dat in de praktijk niets nog onder de ontwikkelde criteria zou vallen. Verzoeker betwist de stelling van de verwerende partij dat de opstart van zijn zaak “allesbehalve succesvol” zou zijn vermits het daarbij gaat om slechts vier

maanden. Tot slot benadrukt hij dat de aangehaalde elementen wel van aard waren om het beroep in te willigen vermits er ook van meet af aan tewerkstelling was.

11. In zijn laatste memorie laat verzoeker nog gelden dat de stelling dat zijn inkomen in 2014 lager was dan het gemiddeld minimum maandinkomen geen doorslaggevend element kan zijn voor de beoordeling vermits dit het geval is voor veel zelfstandigen en vermits afdoende is aangetoond dat verzoeker voldeed aan de voorwaarden. Daarom acht verzoeker de bestreden beslissing onredelijk.

Beoordeling

12. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze dient voor te bereiden. Dit impliceert onder meer dat de beslissing moet steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de nodige zorgvuldigheid werden vastgesteld, zodat het bestuur met kennis van zaken kan beslissen.

In de aanvankelijk bestreden beslissing wordt gesteld dat verzoekers inkomen als werkend vennoot en als zelfstandig restauranthouder in 2014 lager lag dan het gemiddeld maandinkomen. Verzoeker heeft daartegen in zijn beroepschrift aangevoerd dat het gezien de recente opstart met de daaraan verbonden opstartkosten moeilijk was om in 2014 een hoog maandinkomen te genereren doch dat hij in de eerste helft van 2015 winst heeft gerealiseerd. De REOV verwijst in zijn advies naar de aanvankelijk bestreden beslissing en overweegt, met verwijzing naar verzoekers argumentatie en stukken, dat verzoeker niet aantoont over voldoende financiële middelen te beschikken om de gevraagde zelfstandige activiteit verder uit te oefenen, dat geen extra investeringen worden aangetoond, dat verzoeker nalaat een voldoende gestoffeerd dossier voor te leggen met een volledig beeld van de beoogde gewijzigde zelfstandige activiteit en dat verzoeker niet bewijst te kunnen beschikken over stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten, meer specifiek dat uit de voorgelegde financiële documentatie onvoldoende blijkt welke persoonlijke inkomsten verzoeker op korte

en lange termijn kan genereren uit zijn zelfstandige activiteit, gelet op de beperkte omzet.

Verzoeker toont niet aan dat de REOV in zijn advies, gevolgd door de verwerende partij in de bestreden beslissing, de feiten onzorgvuldig heeft vastgesteld door ook na verzoekers argumentatie dat in de eerste helft van 2015 enige winst werd geboekt, te oordelen dat uit de voorgelegde gegevens onvoldoende blijkt welke inkomsten verzoeker op korte of lange termijn kan genereren uit zijn zelfstandige activiteit, gelet op de beperkte omzet.

Een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel is niet aangetoond.

13. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Als rechtmatige verwachtingen kunnen worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen puren uit het bestuursoptreden.

Uit het gegeven dat hij in het verleden een beroepskaart heeft gekregen, vermag verzoeker op zich niet af te leiden dat dit ook het geval zal zijn bij een aanvraag tot hernieuwing ervan. Iedere aanvraag wordt immers op haar eigen merites beoordeeld en dit geldt *a fortiori* indien het, zoals te dezen, een wijziging betreft. Verder is er geen sprake van regelmatige toezeggingen of beloftes in hoofde van verzoeker.

Een schending van het vertrouwensbeginsel is niet aangetoond.

14. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de

beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordeling- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die door de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Waar verzoeker in zijn beroepschrift tegen de aanvankelijk bestreden beslissing heeft aangevoerd dat het gezien de recente opstart met de daaraan verbonden opstartkosten moeilijk was om in 2014 een hoog maandinkomen te genereren doch dat hij in de eerste helft van 2015 winst heeft gerealiseerd, verwijst de REOV in zijn advies naar de aanvankelijk bestreden beslissing en overweegt hij, met verwijzing naar verzoekers argumentatie en stukken, dat verzoeker niet aantoonde over voldoende financiële middelen te beschikken om de gevraagde zelfstandige activiteit verder uit te oefenen, dat geen extra investeringen worden aangetoond, dat verzoeker nalaat een voldoende gestoffeerd dossier voor te leggen met een volledig beeld van de beoogde gewijzigde zelfstandige activiteit en dat verzoeker niet bewijst te kunnen beschikken over stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten, meer specifiek dat uit de voorgelegde financiële documentatie onvoldoende blijkt welke persoonlijke inkomsten verzoeker op korte en lange termijn kan genereren uit zijn zelfstandige activiteit, gelet op de beperkte omzet.

Enkel op grond van het feit dat in de eerste helft van 2015 enige winst zou zijn geboekt, komt het niet onredelijk voor dat de REOV in zijn advies, gevolgd door de verwerende partij in de bestreden beslissing, heeft geoordeeld dat uit de voorgelegde gegevens onvoldoende blijkt welke inkomsten verzoeker op

korte of lange termijn kan genereren uit zijn zelfstandige activiteit, gelet op de beperkte omzet. Uit de behandeling van het eerste middel blijkt reeds dat de in aanmerking genomen criteria niet in strijd zijn met de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de verwerende partij te dezen beschikt.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel is niet aangetoond.

15. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Verzoeker werpt in een derde middel de schending op van “de motiveringsplicht opgelegd aan elk bestuur”. Hij verwijst naar de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en voert aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing geen eigen motivering toevoegt maar slechts de voorafgaande administratieve procedure overloopt. De REOV heeft ook geen eigen motivering gegeven doch slechts verwezen naar de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing. Volgens verzoeker volstaat dit niet, temeer daar de motivering in de administratieve fases die de bestreden beslissing voorafgaan, evenmin deugdelijk was, onder meer wat de invulling van het begrip “economisch nut” betreft.

17. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt toe dat de verwerende partij een kringredenering maakt door te stellen dat het aanhalen van de determinerende motieven uit de aanvankelijk bestreden beslissing volstaat, zonder een eigen motivering, om dan te besluiten dat de motivering op zichzelf voldoende is. De negatieve beoordeling van het “economisch nut” mag niet klakkeloos worden overgenomen uit een eerdere fase van de procedure, temeer daar de voorliggende cijfers duidelijk foutief werden geïnterpreteerd.

18. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de bestreden beslissing geenszins pertinent of deugdelijk kan zijn gemotiveerd nu ze geen enkele eigen motivering bevat. Er is wel degelijk economisch nut, jobcreatie, winst, hoe bescheiden ook, omdat verzoeker in de opstartfase zat.

Beoordeling

19. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de formelemotiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De formelemotiveringsplicht houdt niet in dat de overheid uitdrukkelijk moet antwoorden op ieder door de aanvrager van een beroepskaart in het beroepsschrift opgeworpen argument, maar wel dat impliciet of expliciet moet blijken dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming werd betrokken en dat daaruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom die argumentatie in het algemeen niet werd aanvaard.

Aan de formelemotiveringsplicht kan worden voldaan door een verwijzing naar een advies, op voorwaarde dat de inhoud van het advies waarnaar wordt verwezen aan de rechtzoekende ter kennis is gebracht, dat dit advies zelf

afdoende is gemotiveerd, dat het wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing en dat er geen tegenstrijdige adviezen zijn.

20. De aanvankelijk bestreden beslissing is gesteund op de omstandigheid dat verzoekers inkomen in 2014 als werkend vennoot en als zelfstandig restauranthouder lager was dan het gemiddeld minimum maandinkomen en dat uit geen enkel element in het dossier een economische meerwaarde voor Vlaanderen blijkt, noch qua jobcreatie, investeringen of innovatie. De REOV sluit zich in zijn advies van 23 oktober 2015 aan bij die motivering en maakt ze zich eigen. Door bijkomend te overwegen dat “de belanghebbende niet aantoonde over voldoende financiële middelen te beschikken om de gevraagde activiteit verder te ontplooiën en er geen extra investeringen worden aangetoond”, dat “meer specifiek uit de voorgelegde documentatie onvoldoende blijkt welke persoonlijke inkomsten de belanghebbende op korte en lange termijn kan genereren, gelet op de beperkte omzet”, antwoordt de REOV, hierin gevolgd door de verwerende partij in de bestreden beslissing, op afdoende wijze op verzoekers argumentatie dat hij pas in de tweede helft van 2014 van start ging met zijn eigen zaak en hierbij opstartkosten hoorden. De verwerende partij geeft hiermee immers aan dat, en waarom, zij van oordeel is dat verzoekers activiteit geen economisch nut heeft voor Vlaanderen.

Verzoeker toont geen schending aan van de in de wet van 29 juli 1991 vastgelegde formelemotiveringsplicht.

21. In de mate dat verzoeker de deugdelijkheid van de motivering van de bestreden beslissing betwist, in het bijzonder wat de invulling van het begrip “economisch nut” betreft, werpt hij ook een schending van de materiëlemotiveringsplicht op.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die

handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

22. Uit de behandeling van het eerste en het tweede middel blijkt dat het door de verwerende partij gebruikte criterium van het “economisch nut” niet onwettig is en dat de verwerende partij het niet op onwettige wijze heeft ingevuld, ook niet in het licht van verzoekers argumentatie in het beroepschrift. Wat dit betreft voert verzoeker geen andere kritiek aan.

Verzoeker toont geen schending aan van de materiële motiveringsplicht.

23. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien oktober tweeduizend achttien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques