

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.653 van 7 oktober 2019
in de zaak A. 224.534/XIV-37.638**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
 thans de minister van Asiel en Migratie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carmenta Decordier
 kantoor houdend te 9041 Oostakker
 Orchideestraat 61 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kati Verstrepen
kantoor houdend te 2060 Antwerpen
Rotterdamstraat 53
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 februari 2018, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 197.804 van 11 januari 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 12.766 van 23 maart 2018.

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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2019.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Bricout, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Benoît Dhondt, die *loco* advocaat Kati Verstrepren verschijnt voor 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. Verweerder dient op 4 november 2013 een aanvraag om machtiging tot verblijf in met toepassing van artikel 9*bis* 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). De staatssecretaris voor Asiel en Migratie verklaart die aanvraag met een beslissing van 14 april 2014 niet-ontvankelijk en hij neemt dezelfde dag in hoofde van verweerder een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 22 mei 2014 stelt verweerder tegen de beslissing waarmee zijn voornoemde aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard en tegen de

beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 11 januari 2018 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de voornoemde beslissingen van 14 april 2014. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 1, 8°, 9bis, 74/11 en 74/12 van de vreemdelingenwet *iuncto* de artikelen 3.6 en 11 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘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) en van “het beginsel van de uitvoerbaarheid van rechtswege van een overheidshandeling”.

De verzoekende partij voert aan dat zij volgens het bestreden arrest bij het nemen van de aanvankelijk bestreden beslissing geen gevolgen zou mogen verbinden aan een inreisverbod zolang de betrokken vreemdeling het grondgebied niet heeft verlaten en dat zij er daarom toe gehouden zou zijn een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet op haar merites te onderzoeken. Nochtans verhindert een niet opheffen of niet geschorst inreisverbod wel degelijk de toekenning van een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet. De verzoekende partij merkt op dat de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod niet kan binnenkomen of verblijven in het Rijk. Op grond van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet kan de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod enkel een asielaanvraag of een aanvraag om

machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet indienen. Op grond van artikel 74/12 van de vreemdelingenwet kan de betrokken vreemdeling wel een aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod indienen bij de voor zijn woon- of verblijfplaats in het buitenland bevoegde diplomatieke of consulaire post en enkel indien hij schriftelijk het bewijs levert dat hij het Belgische grondgebied heeft verlaten in overeenstemming met de beslissing tot verwijdering. Deze bepalingen vormen volgens de verzoekende partij de (gedeeltelijke) omzetting van richtlijn 2008/115.

De verzoekende partij vervolgt dat, zoals herhaaldelijk bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, richtlijn 2008/115 de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tot doel heeft. Uit de artikelen 3.6, 11.1 en 11.3 van de voornoemde richtlijn volgt dat het verblijf en de binnenkomst worden verboden gedurende de termijn van het inreisverbod en dat de vraag tot opheffing of schorsing van dat verbod wordt onderzocht “op het ogenblik dat de vreemdeling aantoont het grondgebied van de Lidstaten te hebben verlaten” conform de terugkeerbeslissing. Artikel 11.5 van de richtlijn bevat een voorbehoud voor het recht op internationale bescherming doch niet voor andere aanvragen om machtiging tot verblijf. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft deze visie bijgetreden in zijn arrest van 14 september 2017 in de zaak C-184/16.

Met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16 oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat verweerder, die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod, toch een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet kan vragen omdat het inreisverbod slechts uitwerking zou hebben vanaf het ogenblik dat verweerder het grondgebied heeft verlaten. De verzoekende partij laat gelden dat het Hof van Justitie in dat arrest heeft benadrukt dat de termijn van een inreisverbod pas bij het verlaten van het grondgebied kan ingaan en dat het belangrijk is dat dit beginpunt in alle lidstaten gelijk wordt toegepast. Volgens de verzoekende partij is het inreisverbod vanaf het opleggen

ervan aanwezig in het rechtsverkeer, ook wanneer de termijn ervan pas ingaat op een latere datum, bij het effectieve vertrek van de betrokken vreemdeling. Het inreisverbod geeft een supplementaire draagwijdte aan het bevel om het grondgebied te verlaten doordat een lidstaat met het opleggen van een inreisverbod haar wil te kennen geeft de betrokken vreemdeling niet langer te willen toelaten op zijn grondgebied en niet bereid te zijn deze vreemdeling een verblijfsrecht toe te kennen zolang de termijn van het inreisverbod niet is verstreken of het inreisverbod niet is opgeheven of opgeschort. De Raad van State heeft dit standpunt bevestigd in zijn arrest nr. 240.394 van 11 januari 2018.

Rekening houdend met de finaliteit van richtlijn 2008/115 en met het feit dat deze richtlijn een nuttig effect moet hebben, is de verzoekende partij van oordeel dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om een aanvraag om machtiging tot verblijf niet te behandelen op basis van de enkele vaststelling dat het inreisverbod nog steeds van kracht is.

5. Verweerder stelt in de memorie van antwoord met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16 duidelijk dat een inreisverbod pas in werking kan treden en pas rechtsgevolgen teweegbrengt na de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten en dus na terugkeer naar het land van herkomst. Volgens verweerder omvatten de rechtsgevolgen van het inreisverbod niet louter de dimensie in de tijd (aanvangstijdstip en duur) maar ook de territoriale dimensie (grondgebied van de lidstaten) en de juridische dimensie (verbod van toegang tot en verblijf op het grondgebied van de lidstaten). Verweerder steunt zich daartoe ook op de conclusie van de advocaat-generaal in die zaak. De advocaat-generaal heeft in zijn conclusie in de zaak C-82/16 nog verduidelijkt dat het vanwege een hangend inreisverbod automatisch overgaan tot een weigering om de inhoud te bekijken van een aanvraag en de daarin uiteengezette omstandigheden en problematiek, in strijd is met het Unierecht en met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 juni 1950 (hierna: het EVRM).

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16 niet volgt dat geen enkel rechtsgevolg kan worden toegekend aan het opleggen van een inreisverbod alvorens het grondgebied van de lidstaten te verlaten. Volgens de verzoekende partij erkent het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 8 mei 2018 in de zaak nr. C-82/16, K.A. en anderen tegen België uitdrukkelijk dat wél rechtsgevolgen kunnen worden verbonden aan een inreisverbod wanneer de betrokken derdelander nog niet werd verwijderd. Het Hof geeft daarin aan dat een aanvraag (tot gezinshereniging) niet in overweging kan worden genomen, op grond van de enkele overweging dat de betrokken derdelander het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod en dat een weigering om gevolg te geven aan de terugkeerverplichting, niet tot gevolg mag hebben dat de derdelander zich kan onttrekken aan de rechtsgevolgen van het inreisverbod.

Wat het verweer in de memorie van antwoord over artikel 8 van het EVRM betreft, merkt de verzoekende partij op dat het in de voornoemde zaak C-82/16 een aanvraag tot gezinshereniging betrof. Het in dergelijke zaak te voeren onderzoek op grond van artikel 20 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU) is echter niet aan de orde bij een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, zoals te dezen. In het bestreden arrest is overigens geen schending van artikel 8 van het EVRM of van artikel van het VWEU vastgesteld.

Beoordeling

7. Met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest dat “aangezien uit dit arrest voortvloeit dat het aan de verzoekende partij [thans verweerder] opgelegde inreisverbod op heden nog geen rechtsgevolgen teweeg brengt nu zij het Rijk niet heeft verlaten, [...] dit inreisverbod evenmin een invloed [kan] hebben op het

belang van de verzoekende partij bij onderhavige vordering aangezien haar rechtspositie thans enkel door een terugkeerbesluit wordt beheerst”. Hij vervolgt dat “de verzoekende partij kan worden gevolgd waar zij meent dat er sprake is van een onzorgvuldig overheidsoptreden in het licht van artikel 9bis van de vreemdelingenwet nu de verwerende [thans verzoekende] partij de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet louter zonder voorwerp verklaarde omdat aan de verzoekende partij een inreisverbod werd uitgereikt en zonder onder meer de door haar aangebrachte elementen aangaande haar gezinsleven te beoordelen in het licht van genoemde bepaling”.

8. In artikel 1, 8°, van de vreemdelingenwet wordt het inreisverbod omschreven als “een beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering”. De artikelen 74/11 en 74/12 van de vreemdelingenwet hebben respectievelijk betrekking op het opleggen dan wel het opheffen of opschorten van een inreisverbod. Ze vormen de omzetting in het Belgische recht van artikel 11 van richtlijn 2008/115. Artikel 74/11, § 3, eerste lid, van de vreemdelingenwet bepaalt dat het inreisverbod in werking treedt “de dag waarop de beslissing met betrekking tot het inreisverbod wordt betekend”.

9. In antwoord op een prejudiciële vraag heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16, *Ouhrami tegen Nederland*, gesteld “dat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat de duur van het inreisverbod als bedoeld in deze bepaling, die in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt, moet worden berekend vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten”. Daarmee heeft het Hof enkel uitspraak gedaan over de vraag of de duur van het inreisverbod moet worden berekend vanaf de datum waarop het inreisverbod is uitgevaardigd dan wel vanaf de datum waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten dan wel vanaf enig ander tijdstip. Uit het voornoemde arrest van het Hof kan echter, anders dan in het bestreden arrest wordt aangenomen, niet op algemene wijze worden afgeleid dat

bij de beoordeling van een aanvraag om machtiging tot verblijf geen rekening mag worden gehouden met het bestaan van een inreisverbod zolang de betrokkene niet het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten. Zo overweegt het Hof in punt 51 van het meergenoemde arrest van 26 juli 2017 dat een eventueel inreisverbod een middel vormt “om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie te vergroten, door te waarborgen dat gedurende een bepaalde periode na de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander, deze persoon niet legaal zal kunnen terugkomen op het grondgebied van de lidstaten” en in punt 52 dat aan deze doelstelling “afbreuk [zou] worden gedaan indien de weigering van een dergelijke derdelander om gevolg te geven aan de terugkeerverplichting en mee te werken in het kader van een verwijderingsprocedure hem in staat zou stellen zich geheel of ten dele te onttrekken aan de rechtsgevolgen van een inreisverbod, wat het geval zou zijn indien het tijdvak waarin een dergelijk inreisverbod geldt, gedurende deze procedure zou kunnen ingaan of verstrijken”.

10. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in antwoord op een prejudiciële vraag in zijn arrest van 8 mei 2018 in de zaak C-82/16, K.A. en anderen tegen België, gesteld dat richtlijn 2008/115, met name de artikelen 5 en 11 ervan, “aldus [moet] worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat hij een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op zijn grondgebied is ingediend door een derdelander, familielid van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, niet in aanmerking neemt op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot het grondgebied is verboden”. Uit het arrest blijkt geen onderscheid tussen derdelanders aan wie een inreisverbod was opgelegd naargelang zij al dan niet het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk hebben verlaten. Vermits het Hof deze praktijk in principe toelaat voor aanvragen met betrekking tot het recht op gezinshereniging, is ze a fortiori toegelaten voor aanvragen om machtiging tot verblijf, zoals te dezen het geval is.

Waar het Hof in zijn arrest wel onderzoekt of artikel 20 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zich verzet tegen die

praktijk en aanneemt dat dit in bepaalde gevallen wel het geval kan zijn, moet worden opgemerkt dat het enkel ging om aanvragen tot gezinshereniging met een burger van de Unie wiens rechten in het gedrang zouden komen. Te dezen betreft het echter geen aanvraag tot gezinshereniging, noch een andere aanvraag waarop het recht van de Unie van toepassing zou zijn, zodat die beoordeling door het Hof niet relevant is voor de huidige zaak.

11. Verweerder vraagt ter terechtzitting voor het eerst en in ondergeschikte orde om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daargelaten de duidelijke inhoud van het voornoemde arrest van het Hof van 8 mei 2018, dient niet te worden ingegaan op dit verzoek vermits verweerder het voorwerp van een eventuele vraag niet eens omschrijft.

12. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij met de aanvankelijk bestreden beslissing artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet niet heeft geschonden door de met toepassing van die bepaling ingediende aanvraag om machtiging tot verblijf niet in aanmerking te nemen, omdat aan verweerder een inreisverbod was opgelegd.

Derhalve heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het voornoemde artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet geschonden door te oordelen dat de verwerende partij ertoe gehouden was de elementen te onderzoeken die verweerder had aangevoerd om zijn aanvraag in te dienen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft.

De vraag of in de aanvankelijk bestreden beslissing kon worden gesteld dat de aanvraag ingevolge het bestaande inreisverbod “zonder voorwerp” was, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststellingen en kan de strekking van het bestreden arrest dus niet hebben beïnvloed.

13. Het enige middel is in die mate gegrond en deze vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

V. Begroting van de rechtsplegingsvergoeding

14. In het verzoekschrift tot cassatie en de memorie van wederantwoord vraagt de verzoekende partij verweerder te veroordelen tot de kosten van het geding, waaronder een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro.

Vermits verweerder als in het ongelijk gestelde partij tweedelijns juridische bijstand geniet en de verzoekende partij geen kennelijk onredelijke situatie aantoont, dient dit bedrag overeenkomstig artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te worden herleid tot 140 euro.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 197.804 van 11 januari 2018 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. Verweerder wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

	Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
	Carlo Adams,	staatsraad,
	Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques