RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 247.370 van 3 april 2020
in de zaak A. 226.882/XIV-37.891

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, thans de minister van Asiel en Migratie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Orchideestraat 61A
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Camerlynck
kantoor houdend te 8800 Rumbeke
Kerkplein 21
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 december 2018, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 211.818 van 30 oktober 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.154 van 29 januari 2019.

Verweerder heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 5 februari 2020.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Bricout, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Valérie Kruijen, die *loco* advocaat Bart Caemerlynck verschijnt voor verweerder, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 14 juni 2018 een aanvraag in voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Europese Unie, meer bepaald in functie van zijn minderjarige dochter van Belgische nationaliteit.

Op 18 juni 2018 beslist de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat verweerder tijdelijk is ontzegd van het recht op gezinshereniging “gezien [hij] het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod (bijlage 13*sexies*) van

drie jaar genomen op 09/06/2018 en [hem] betekend op 09/06/2018, dewelke nog steeds van kracht is" en dat "het bestaan van dit inreisverbod, dewelke nog steeds van kracht is, […] de intrekking [rechtvaardigt] van de bijlage 19*ter*, waarvan de afgifte als onbestaande moet worden beschouwd".

Verweerder stelt op 29 juni 2018 tegen de voornoemde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 30 oktober 2018 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de meergenoemde beslissing van 18 juni 2018. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 1, 8°, 74/11 en 74/12 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) *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 mag verbinden aan een inreisverbod zolang de betrokken vreemdeling het grondgebied niet heeft verlaten. Nochtans is een niet opgeheven of niet geschorst inreisverbod wel degelijk tegenstelbaar en verhindert het dat een

aanvraag tot gezinshereniging in functie van een statische Belg wordt ingediend. 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 9*ter* 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 verblijfsaanvragen. 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, Petrea tegen Zweden. In zijn arrest van 8 mei 2018 in de zaak C-82/16, K.A. e.a. tegen België, heeft het Hof bevestigd dat een nationale praktijk waarbij geen aanvraag tot gezinshereniging kan worden ingediend omdat de derdelander het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod, verenigbaar is met de inhoud van richtlijn 2008/115.

Met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16, Ouhrami tegen Nederland, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen evenwel dat niet kon worden beslist tot niet-inoverwegingname van een aanvraag tot gezinshereniging van verweerder, dit omdat het inreisverbod slechts uitwerking zou hebben vanaf het ogenblik dat verweerder het grondgebied zou hebben 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.

Tot slot laat de verzoekende partij gelden dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn voornoemd arrest van 8 mei 2018 heeft verduidelijkt dat “de weigering van een derdelander om gevolg te geven aan een terugkeerverplichting en mee te werken in het kader van een verwijderingsprocedure hem weliswaar niet in staat mag stellen zich geheel of gedeeltelijk te onttrekken aan de rechtsgevolgen van een inreisverbod” en dat het Hof in dit arrest ook overweegt dat richtlijn 2008/115 “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 dat grondgebied is geboden”.

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, Ouhrami tegen Nederland, dat het hem opgelegde inreisverbod op het moment van de aanvankelijk bestreden beslissing nog geen rechtsgevolg had omdat hij het grondgebied van het Rijk toen nog niet had verlaten. Verder citeert verweerder uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 mei 2018 in de zaak C-82/16, K.A. e.a. tegen België, dat "de bevoegde autoriteit waarbij een derdelander een verzoek heeft ingediend om toekenning van een verblijfsrecht met het oog op gezinshereniging met een Unieburger die onderdaad van de lidstaat in kwestie is, niet [kan] weigeren dit verzoek in aanmerking te nemen op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot het grondgebied is verboden". Volgens verweerder moet het cassatieberoep daarom worden afgewezen.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat de door verweerder in de memorie van antwoord geciteerde passage betrekking heeft op het onderzoek dat op grond van artikel van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU) moet worden gevoerd. Dit betekent echter niet dat het inreisverbod nog geen rechtsgevolgen zou hebben. Volgens de verzoekende partij stelt het Hof van Justitie net dat de lidstaat een aanvraag tot gezinshereniging mag afwijzen omdat de betrokken derdelander het voorwerp vormt van een inreisverbod, indien blijkt dat artikel 20 van het VWEU geen beletsel vormt.

Beoordeling

7. Met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juli 2017 in de zaak C-225/16, Ouhrami tegen Nederland, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest "dat het aan de verzoekende partij [thans verweerder] opgelegde inreisverbod op het moment van de [aanvankelijk] bestreden beslissing nog geen rechtsgevolgen teweeg bracht, nu zij het Rijk toen niet had verlaten" en dat "de rechtsgevolgen van

het inreisverbod ingaan vanaf de datum dat de verzoekende partij het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten". In antwoord op het verweer van de huidige verzoekende partij stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nogmaals "dat een inreisverbod pas rechtsgevolgen heeft vanaf de vrijwillige of gedwongen verwijdering van de vreemdeling", dat het *in casu* niet wordt betwist dat verweerder "het grondgebied nog niet heeft verlaten sinds het inreisverbod van 9 juni 2018", dat de intrekking van de bijlage 19*ter* omdat verweerder onder inreisverbod staat *ipso facto* betekent dat de verzoekende partij "wel degelijk rechtsgevolgen verbindt aan het inreisverbod, en dit terwijl het niet betwist is dat de verzoekende partij [thans verweerder] sinds dat inreisverbod het grondgebied nog niet heeft verlaten". Volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is de aanvankelijk bestreden beslissing dan ook genomen "op kennelijk onredelijke wijze, in strijd met het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringslicht, en in strijd met het arrest Ouhrami van het Hof van Justitie".

Met het bestreden arrest wordt derhalve uitsluitend uitspraak gedaan over de principiële vraag of rechtsgevolgen kunnen worden verbonden aan een inreisverbod wanneer de vreemdeling aan wie een inreisverbod is opgelegd doch die het grondgebied van het Rijk nog niet heeft verlaten, een aanvraag tot gezinshereniging indient.

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 op 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 verblijfsaanvraag 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 nadien 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. Anders dan verweerder voorhoudt en in het bestreden arrest wordt aangenomen, heeft het Hof dus uitdrukkelijk de voornoemde praktijk in beginsel toegelaten voor aanvragen met betrekking tot het recht op gezinshereniging.

Het Hof onderzoekt in het voornoemde arrest van 8 mei 2018 wel of artikel 20 van het VWEU zich verzet tegen de voormelde praktijk en het oordeelt dat dit inderdaad het geval kan zijn. Het Hof stelt meer bepaald "dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat 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 wordt genomen op de enkele grond dat tegen die derdelander een inreisverbod is uitgevaardigd, zonder dat is onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen die Unieburger en genoemde derdelander dat de weigering om aan laatstgenoemde een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen tot gevolg zou hebben dat de betrokken Unieburger feitelijk gedwongen is het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, zodat hem het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd".

11. Te dezen heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich echter beperkt tot de algemene vaststelling dat een inreisverbod geen rechtsgevolgen heeft zolang de betrokkene het grondgebied niet heeft verlaten en dat een inreisverbod in die situatie geen grond kan vormen om een aanvraag tot gezinshereniging niet in aanmerking te nemen.

In het bestreden arrest is geen uitspraak gedaan over de vraag of te dezen een onderzoek was vereist is het licht van artikel 20 van het VWEU en of dat onderzoek in voorkomend geval voldeed aan de vereisten van deze verdragsbepaling.

12. Uit het voorgaande volgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de artikelen 1, 8°, 74/11 en 74/12 van de vreemdelingenwet *iuncto* de artikelen 3.6 en 11 van richtlijn 2008/115/EG heeft geschonden door op algemene wijze te oordelen dat een inreisverbod geen gevolgen kan hebben voor een aanvraag tot gezinshereniging indien de vreemdeling sinds dat inreisverbod het grondgebied niet heeft verlaten.

13. Het enige middel gegrond.

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.

Met toepassing van artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt dit bedrag herleid tot 140 euro.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 211.818 van 30 oktober 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 drie april tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

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

met bijstand van

Johan Pas,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Johan Pas **Geert Debersaques**