RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 249.587 van 25 januari 2021
in de zaak A. 225.018/XIV-37.689

In zake: Changchun SAO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Herman Buyssens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Léon Stynenstraat 75C
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 19 april 2018, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing van de Vlaamse minister van Werk, Economie Innovatie en Sport dd. 19 februari 2018 inzake het beroep tegen de intrekking van de arbeidskaart A" van verzoeker.

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 Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 december 2020, om 14 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Van Campenhout, die *loco* advocaat Herman Buyssens verschijnt voor verzoeker, en advocaat Cynthia Petroons, die *loco* advocaat Dirk De Greef verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest andersluidend 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, van Chinese nationaliteit, verkrijgt op 15 oktober 2015 een arbeidskaart A voor onbepaalde duur om in België tewerkgesteld te worden.

Met een beslissing van het departement voor Werk en Sociale Economie van 9 augustus 2017 wordt verzoekers arbeidskaart A met onmiddellijke ingang ingetrokken met toepassing van artikel 35, § 2, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ (hierna: het koninklijk besluit van 9 juni 1999). Deze beslissing is gesteund op de vaststel-

lingen in een controleverslag van de afdeling Toezicht en Handhaving van het departement Werk en Sociale Economie van 9 augustus 2017.

Op 8 september 2017 tekent verzoeker administratief beroep aan tegen de voormelde beslissing van 9 augustus 2017.

Op 19 februari 2018 beslist de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport "om het beroepschrift ongegrond te verklaren en de intrekking van de arbeidskaart A te behouden". Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - belang

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord bij wijze van exceptie de niet-ontvankelijkheid op van het beroep tot nietigverklaring omdat artikel 35, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 voorziet dat de arbeidsvergunning wordt ingetrokken wanneer een negatieve beslissing over het recht op of de machtiging tot verblijf van zijn titularis werd genomen, die niet het voorwerp is van een opschortend beroep of die niet door de rechter werd opgeschort. Zij wijst erop dat de dienst Vreemdelingenzaken dergelijke negatieve beslissing heeft genomen op 23 oktober 2017 en dat verzoeker niet aantoont dat hij tegen die beslissing een opschortend beroep heeft ingesteld, noch dat die beslissing werd opgeschort door een rechter. De verwerende partij besluit dat verzoeker, die ondertussen in China woont, derhalve niet beschikt over het vereiste belang bij zijn beroep.

Bij haar laatste memorie voegt de verwerende partij een kopie van de voornoemde beslissing van 23 oktober 2017.

5. Net als de aanvankelijk bestreden beslissing van 9 augustus 2017, blijkt de bestreden beslissing niet te zijn genomen op grond van de in artikel 35, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 vermelde omstandigheid dat een negatieve beslissing werd genomen over verzoekers recht op of machtiging tot

verblijf. De aanvankelijk bestreden beslissing, die door de bestreden beslissing wordt bevestigd, werd immers genomen op grond van artikel 35, § 1, 1° en 3°, van dat koninklijk besluit, namelijk omdat de werknemer gebruik heeft gemaakt van bedrieglijke praktijken of onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt om de arbeidskaart te verkrijgen en omdat de tewerkstelling van de werknemer strijdig is met de openbare orde of met de openbare veiligheid, hetzij met de wetten en reglementen.

Anders dan zij het voorstelt, is de door de verwerende partij overgelegde beslissing van 23 oktober 2017 genomen nadat en omdat verzoekers arbeidskaart met de aanvankelijk bestreden beslissing werd ingetrokken. Dat verzoeker over geen verblijfsrecht meer beschikt in België en ook niet meer in België verblijft, is dus een gevolg van de met de bestreden beslissing bevestigde intrekking van zijn arbeidskaart A. Verzoeker geeft blijk van het vereiste belang bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing vermits deze alsnog kan leiden tot het behoud van zijn recht op tewerkstelling in België.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

7. Verzoeker werpt in een eerste middel de schending op van de hoorplicht en van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hij voert aan dat de intrekking van zijn arbeidskaart A met de bestreden beslissing werd bevestigd, zonder dat hij voorafgaand aan de aanvankelijk bestreden beslissing en aan de bestreden beslissing werd gehoord. Minstens had verzoeker de mogelijkheid moeten krijgen om zijn verweer ter kennis te brengen voordat de beslissing tot intrekking werd

genomen. Na een theoretische uiteenzetting licht verzoeker toe dat de aanvankelijk bestreden beslissing enkel en alleen was gesteund op het inspectieverslag doch dat hij daarvan voorafgaandelijk niet in kennis werd gesteld, noch werd gehoord, noch de mogelijkheid kreeg zich te verweren. Waar de verwerende partij in de bestreden beslissing aanhaalt dat verzoeker werd gehoord op 29 augustus 2017, merkt verzoeker op dat dit verhoor plaatsvond toen de aanvankelijk bestreden beslissing van 9 augustus 2017 al was genomen en bovendien in het kader van een onderzoek naar een andere beweerde inbreuk, met name het uitoefenen van een zelfstandige beroepsactiviteit zonder beroepskaart, en niet in het kader van (de bevestiging van) de intrekking van een arbeidskaart. Volgens verzoeker kan daarom geen rekening worden gehouden met dit verhoor.

Verzoeker is van oordeel dat de mogelijkheid om zijn argumenten schriftelijk uiteen te zetten in zijn verzoekschrift tot administratief beroep niet volstaat omdat dit pas laattijdig mogelijk was, na het nemen van de aanvankelijk bestreden beslissing. Daarenboven is de verwerende partij onzorgvuldig tewerk gegaan omdat in de bestreden beslissing op geen enkel argument of stuk van verzoeker wordt geantwoord.

8. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt toe dat het verweer niet opgaat als zou het, gelet op de libellering van artikel 35 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 bij de intrekking van de arbeidskaart om een gebonden bevoegdheid gaan. Dit artikel vindt immers doorgang nadat zou zijn besloten tot het bestaan van bedrieglijke praktijken, terwijl verzoeker had moeten worden gehoord voordat dit zou worden besloten.

9. In zijn laatste memorie herneemt verzoeker de memorie van wederantwoord.

Beoordeling

10. De hoorplicht houdt in dat het bestuur, bij afwezigheid van een formele regeling ter zake, niemand een voordeel kan weigeren dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden, noch hem dergelijk voordeel kan ontnemen noch hem een sanctie met een voldoende ernstig karakter kan opleggen zonder dat de betrokkene vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. Hierbij volstaat het dat de betrokkene de gelegenheid wordt geboden zijn standpunt op nuttige wijze schriftelijk te doen kennen. Een mondeling horen van de betrokkene is in beginsel niet vereist.

Bij het nemen van haar beslissing ingevolge het door verzoeker op grond van de artikelen 9 en 10 van de wet van 30 april 1999 'betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers' ingesteld georganiseerd administratief beroep tegen de aanvankelijk bestreden beslissing, beschikt de verwerende partij over een hervormingsbevoegdheid. Dit houdt in dat de verwerende partij een eigen beoordeling van de zaak dient te maken en ze definitief beslecht, waarbij haar beslissing in de plaats komt van de aanvankelijk bestreden beslissing, die geen rechtsgevolgen meer heeft. Er moet dan ook geen acht meer worden geslagen op mogelijke onregelmatigheden waarmee de procedure in eerste aanleg zou zijn behept, voor zover deze kunnen worden gedekt door de beslissing in graad van beroep.

De vraag of verzoeker zijn standpunt over een mogelijke intrekking van zijn arbeidskaart nuttig heeft kunnen doen kennen alvorens de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen, is daarom te dezen niet relevant. Uit de stukken van het dossier blijkt immers dat verzoeker in zijn beroepschrift kon uiteenzetten waarom hij meent dat zijn arbeidskaart niet mocht worden ingetrokken. Hij kon zich daarvoor steunen op de in de aanvankelijk bestreden beslissing uiteengezette gronden. Verzoeker voert niet aan en maakt *a fortiori* aannemelijk dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing rekening heeft gehouden met essentiële elementen of doorslaggevende gegevens

die verzoeker redelijkerwijze niet kon of moest kennen bij het indienen van zijn beroepschrift, noch dat de verwerende partij heeft gesteund op redenen waarop verzoeker in zijn beroepschrift niet kon of moest anticiperen.

Een schending van de hoorplicht ligt derhalve niet voor.

11. Waar verzoeker een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aanvoert omdat in de bestreden beslissing niet zou zijn geantwoord op de argumenten uit zijn beroepschrift, wordt verwezen naar de behandeling van het tweede middel.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

13. Verzoeker werpt in een tweede middel de schending op van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991) en van de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Na een theoretische uiteenzetting over de formelemotiveringsplicht, voert verzoeker aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing uitsluitend en vrijwel letterlijk de tekst uit de aanvankelijk bestreden beslissing herneemt, zonder te antwoorden op enig middel uit het verzoekschrift tot beroep. Volgens verzoeker heeft de verwerende partij duidelijk geen bijkomend onderzoek verricht, noch de moeite genomen om verzoekers argumenten uit het verzoekschrift tot beroep en de daarbij horende stukken door te nemen of te weerleggen. Al wordt in de bestreden beslissing de tekst van het verzoekschrift tot beroep weergegeven, er wordt op geen enkel argument

gereageerd en verzoeker heeft er het raden naar waarom geen rekening wordt gehouden met zijn argumenten.

Verzoeker acht daardoor ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden, op grond waarvan het bestuur onder meer zijn beslissing op een zorgvuldige feitenvinding moet steunen zodat het die beslissing neemt op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval. Het gegeven dat op geen enkel argument van verzoeker wordt gereageerd, is geen ernstige manier van het motiveren van een beslissing.

14. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt toe dat zijn verweer op geen enkele wijze in de besluitvoering is betrokken, dit in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij in de memorie van antwoord stelt.

15. In de laatste memorie sluit verzoeker zich in essentie aan bij het auditoraatsverslag.

Beoordeling

16. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit 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 bestaansreden van de formelemotiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de 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 argument dat in een beroepschrift wordt ontwikkeld, 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.

17. Verzoekers kritiek tegen de motivering van de bestreden beslissing is beperkt tot de algemene stelling dat de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing slechts wordt herhaald, zonder te antwoorden op de argumenten uit zijn beroepschrift. Verzoeker geeft echter niet in het minst aan welke concrete argumenten, die tot een hervorming van de aanvankelijk bestreden beslissing zouden kunnen leiden, in de bestreden beslissing ten onrechte niet zouden zijn beantwoord.

Dergelijke algemene kritiek volstaat niet om een schending van de formelemotiveringsplicht aannemelijk te maken. Het valt een verzoeker immers toe om duidelijk en concreet te omschrijven op welke wijze hij een rechtsregel of beginsel geschonden acht. Verzoeker geeft niet aan in welke mate de motivering van de bestreden beslissing, al gaat het grotendeels om de herhaling van de motieven uit de aanvankelijk bestreden beslissing, niet tegemoetkomt aan de argumentatie uit zijn beroepschrift. Verzoeker vermag het niet aan de Raad van State overlaten om uit te zoeken welke argumenten uit het beroepschrift verzoeker kan hebben bedoeld.

Verzoeker maakt op die wijze evenmin aannemelijk dat het bestuur onzorgvuldig zou hebben gehandeld bij het nemen van de bestreden beslissing.

18. Het tweede 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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijfentwintig januari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

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