

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.002 van 28 oktober 2021
in de zaak A. 228.667/XIV-38.107**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Kati Verstrep
 kantoor houdend te 2060 Antwerpen
 Rotterdamstraat 53
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de staatssecretaris voor Asiel en Migratie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout
 kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
 Orchideestraat 61 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 22 juli 2019, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 223.031 van 21 juni 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.452 van 4 september 2019.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 8 september 2021, om 14.00 uur.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Daan Lernout, die *loco* advocaat Kati Verstrepen verschijnt voor verzoeker, en advocaat Charlotte Vanbeylen, die *loco* advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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 5 september 2018 een aanvraag om machtiging tot verblijf in op grond van artikel 9^{ter} 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).

Met een beslissing van de verwerende partij van 25 september 2018 (hierna: de aanvankelijk bestreden beslissing) wordt verzoeker uitgesloten van de toepassing van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet omdat “betrokkene [...] het voorwerp [is] van een Ministerieel Besluit van Terugwijzing van

28.10.2008 waardoor betrokkene de toegang tot het grondgebied van België wordt verboden voor 10 jaar” en “hij [...] gevolg [moet] geven aan de verwijderingsmaatregel die deel uitmaakt van dit Ministerieel Besluit”.

Op 16 januari 2019 stelt verzoeker tegen de voornoemde beslissing van 25 september 2018 een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Met een arrest van 21 juni 2019 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring als zijnde niet-ontvankelijk bij gebrek aan een “wettig en geoorloofd belang”. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunten van de partijen

4. Verzoeker werpt in een tweede middel de schending op van artikel 39/56 *iuncto* artikel 9ter en artikel 74/11, § 3, van de vreemdelingenwet.

Verzoeker wijst erop dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaart bij gebrek aan een wettig belang omdat verzoeker het voorwerp is van een ministerieel besluit tot terugwijzing van 10 jaar. Volgens het bestreden arrest is dit ministerieel besluit in werking getreden op de dag van verzoekers invrijheidsstelling, hetzij op 23 mei 2012, en geldt het dus nog tot 23 mei 2022. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is van oordeel dat verzoeker het grondgebied moet verlaten en dat de dienst Vreemdelingenzaken na een gebeurlijke vernietiging van de aanvankelijk bestreden beslissing enkel zou kunnen vaststellen dat verzoeker niet in het Rijk

mag verblijven en hem dus geen machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet zou kunnen geven.

Verzoeker acht artikel 74/11 van de vreemdelingenwet geschonden door het bestreden arrest omdat in deze bepaling wordt gesteld dat een inreisverbod niet ingaat tegen artikel 9ter van de vreemdelingenwet. Een ministerieel verbod tot terugwijzing moet immers worden gelijkgesteld met een inreisverbod zoals dit is gedefinieerd in artikel 3.6 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). Verzoeker verwijst hiertoe 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 (hierna: het arrest Ouhrami). Hij laat gelden dat in de aanvankelijk bestreden beslissing ten onrechte wordt gesteld dat het ministerieel besluit tot terugwijzing in werking treedt vanaf de datum van verzoekers invrijheidsstelling. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn voornoemd arrest van 26 juli 2017 geoordeeld dat een inreisverbod begint te lopen vanaf de datum waarop de betrokkene het grondgebied van de Europese Unie daadwerkelijk heeft verlaten en dat dit ook geldt voor een “ongewenstverklaring”, het Nederlandse equivalent voor een ministerieel besluit tot terugwijzing. Verzoeker besluit dat hij het Belgische grondgebied nooit heeft verlaten, dat het als een inreisverbod te beschouwen ministerieel besluit tot terugwijzing bijgevolg niet in werking is getreden en dat hij wel degelijk een wettig belang heeft bij zijn beroep tot nietigverklaring.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord eerst dat verzoeker in zijn verzoek tot nietigverklaring voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen middel heeft ontwikkeld nopens de schending van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet, zodat hij dit niet voor het eerst in de graad van administratieve cassatie kan opwerpen.

Vervolgens laat de verwerende partij gelden dat artikel 74/11, § 3, van de vreemdelingenwet werd ingevoerd door de wet van 19 januari 2012 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de wet van 29 januari 2012). Uit de voorbereidende werkzaamheden die hebben geleid tot deze wet blijkt dat ministeriële besluiten tot terugwijzing die, in de zin van artikel 26 van de vreemdelingenwet, een inreisverbod voor een periode van 10 jaar omvatten, niet worden gevisieerd door de ontworpen bepalingen die betrekking hebben op het inreisverbod (*Parl. St. Kamer*, 2011-2012, nr. 53/1825, 7). Derhalve kan noch uit de wet zelf noch uit de voorbereidende werken worden afgeleid dat een ministerieel besluit tot terugwijzing kan worden gelijkgesteld met een inreisverbod in de zin van het voornoemde artikel 74/11, § 3.

Wat de verwijzing naar het arrest *Ouhrami* betreft, benadrukt de verwerende partij dat verzoekers redenering ervan uitgaat dat een ministerieel besluit tot terugwijzing kan worden gelijkgesteld met een inreisverbod in de zin van artikel 3.6 van richtlijn 2008/115. Zij acht deze verwijzing niet dienstig, net omdat verzoeker niet onderhevig is aan een inreisverbod in de zin van deze laatste bepaling, terwijl in het arrest *Ouhrami* wordt bepaald dat een inreisverbod in werking treedt vanaf de verwijdering van het grondgebied.

Tot slot wijst de verwerende partij erop dat de huidige zaak verschilt van de omstandigheden in de zaak van het arrest *Ouhrami*. Uit dit arrest blijkt dat de vroegere “ongewenstverklaring”, voorzien in het oude artikel 67, eerste lid, van de Nederlandse Vreemdelingenwet werd omgezet in het huidige artikel 66a van die wet, teneinde richtlijn 2008/115 om te zetten in het Nederlandse recht. Het ministerieel besluit tot terugwijzing in hoofde van verzoeker is echter genomen op grond van het vroegere artikel 20 van de vreemdelingenwet, dat geen omzetting vormt van richtlijn 2008/115.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel.

Verzoeker voegt toe dat hij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft uiteengezet dat de motiveringsplicht werd geschonden in het licht van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet. Gezien de verschillende finaliteit en omdat het om andere aangevochten beslissingen gaat, is het logisch dat het cassatieberoep anders is geformuleerd dan het beroep tot nietigverklaring.

Verder zet verzoeker uiteen dat niet kan worden verwezen naar de neerslag van nationale parlementaire werkzaamheden om de duidelijke rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie te omzeilen. Dit Hof heeft in zijn arrest van 19 september 2013 in de zaak C-297/12, Filev en Osmani tegen Duitsland, waarnaar ook in het arrest Ouhrami wordt verwezen, reeds gesteld dat richtlijn 2008/115 “van toepassing [is] op de gevolgen van besluiten houdende een inreisverbod die zijn vastgesteld op grond van nationale regels die van kracht waren vóór de datum waarop de richtlijn in de betrokken lidstaat van toepassing is geworden, voor zover deze gevolgen zich na deze datum voordoen”. Waar de “ongewenstverklaring”, de Nederlandse voorloper van het inreisverbod, in het arrest Ouhrami wordt beschouwd als een inreisverbod, geldt dit volgens verzoeker naar analogie ook voor het ministerieel besluit tot terugwijzing als Belgische voorloper van het inreisverbod. Hij benadrukt nog dat zowel de verzoeker in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ouhrami als hijzelf het voorwerp zijn van een terugkeermaatregel die werd opgelegd op basis van nationaalrechtelijke bepalingen die van toepassing waren voordat richtlijn 2008/115 werd aangenomen en in werking trad.

Beoordeling

7. In het bestreden arrest wordt met een citaat uit de door de verwerende partij opgeworpen exceptie verwezen naar “het betoog van verzoekers, ook ter terechtzitting waar zij blijven wijzen op hun feitelijk verblijf en een schending van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet”.

Hieruit blijkt dat verzoeker minstens in de uiteenzetting van een middel een schending van artikel 74/11 van de vreemdelingenwet heeft aangevoerd voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en dat de verwerende partij het ook aldus heeft begrepen. Er blijkt geen reden om het cassatiemiddel niet-ontvankelijk te verklaren wat de thans opgeworpen schending van die bepaling betreft.

8. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt in het bestreden arrest vast dat verzoeker het voorwerp is van een definitief ministerieel besluit tot terugwijzing (van 28 oktober 2008) dat in werking treedt op de datum van verzoekers invrijheidsstelling, te dezen 23 mei 2012, dat verzoeker een verbod oplegt om gedurende 10 jaar terug te keren naar België en dat dus geldt tot 23 mei 2022. Vermits verzoeker nog in België is maar ingevolge het voornoemd ministerieel besluit van 28 oktober 2008 het land dient te verlaten met het verbod gedurende 10 jaar terug te keren, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de verwerende partij, na een gebeurlijke vernietiging van de aanvankelijk bestreden beslissing en na te hebben vastgesteld dat verzoeker nog in het land verblijft onder gelding van een definitief en niet opgeheven of opgeschort ministerieel besluit tot terugwijzing, nog enkel kan vaststellen dat het verzoeker voor de duur van het meergenoemde ministerieel besluit verboden is in het Rijk te verblijven en dat aldus geen machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet kan worden toegekend aan verzoeker.

9. Naar luid van artikel 74/11, § 3, van de vreemdelingenwet kan een inreisverbod niet ingaan tegen de bepalingen betreffende het recht op internationale bescherming, zoals gedefinieerd in de artikelen 9^{ter}, 48/3 en 48/4 van die wet. Overeenkomstig het voornoemde artikel 74/11, § 3, kan een aanvraag om machtiging tot verblijf om medische redenen dus worden ingediend door een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod.

De verwerende partij verwijst naar de voorbereidende werkzaamheden bij de wet van 19 januari 2012 om te stellen dat de ministeriële

besluiten tot terugwijzing niet zouden worden geïmplementeerd door de bij die wet in te voeren bepalingen met betrekking tot het inreisverbod, waaronder dus artikel 74/11 van de vreemdelingenwet. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2017 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken’ luidt het echter:

“Richtlijn 2008/115/EG is omgezet door de wet van 19 januari 2012.

Sindsdien kan een bevel om het grondgebied te verlaten vergezeld gaan van een inreisverbod waarvan de duur vijf jaar kan overschrijden bij een ernstige bedreiging. Bijgevolg hebben de maatregelen tot terugwijzing of uitzetting geen echte bestaansredenen meer, omdat ze niet meer de enige maatregelen zijn die een inreisverbod met zich brengen.

In de praktijk heeft de mogelijkheid om een bevel om het grondgebied te verlaten te koppelen aan een inreisverbod ook tot gevolg gehad dat het aantal besluiten tot terugwijzing, genomen jegens vreemdelingen in illegaal verblijf of kort verblijf, om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, aanzienlijk is gedaald. Daar de beslissingsprocedure minder zwaar is, werd in de praktijk de voorkeur gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten gepaard met een inreisverbod.

Op die wijze kan de Dienst Vreemdelingenzaken sneller reageren met hetzelfde resultaat, met name dat het de vreemdeling die een gevaar is voor de openbare orde of de nationale veiligheid, niet meer is toegestaan het grondgebied binnen te komen gedurende een bepaalde periode.

Met het oog op vereenvoudiging en efficiëntie zal elke verwijderingsmaatregel de vorm aannemen van een bevel om het grondgebied te verlaten, welke ook de vroegere verblijfsstatus van de betrokkene was, en met een inreisverbod gepaard kunnen gaan.

Richtlijn 2008/115/EG maakt het mogelijk illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die ten gevolge van een veroordeling worden verwijderd, van haar toepassingsgebied uit te sluiten. Bij haar omzetting door de wet van 19 januari 2012, is er beslist dat de ingevoerde nieuwe terugkeerregeling niet zou worden toegepast op de onderdanen van derde landen die het voorwerp uitmaakten van een besluit tot terugwijzing of uitzetting, want, in de praktijk, konden alleen personen die één keer of meermaals waren veroordeeld er het voorwerp van zijn.

Deze overwegingen zijn niet meer houdbaar, want in principe kan elke vreemdeling die een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid worden verwijderd, zelfs als hij geen enkele keer is veroordeeld.

Elk relevant gegeven dat de administratie kan inlichten over de gevaarlijkheid van de betrokkene wordt in aanmerking genomen. Het bestaan van één of meer veroordelingen kan tot die reeks van aanwijzingen behoren, maar is in principe geen *conditio sine qua non*.” (Parl. St. Kamer, 2016-2017, nr. 54 2215/001, 15)

Hieruit blijkt niet enkel dat de argumentatie van de verwerende partij, gesteund op de parlementaire werkzaamheden die hebben geleid tot de wet

van 19 januari 2012, niet meer actueel is doch ook dat de ministeriële besluiten tot terugwijzing wel degelijk een inreisverbod bevatten.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 151/2019 van 24 oktober 2019 eveneens uitdrukkelijk gesteld dat een ministerieel besluit tot terugwijzing en een inreisverbod “analoge gevolgen in[houden], namelijk een inreisverbod voor het grondgebied van het Rijk”. Weliswaar wat de beroepsmogelijkheden tegen deze beide maatregelen betreft, heeft het Grondwettelijk Hof in hetzelfde arrest aanvaard dat “ervan [kan] worden uitgegaan dat de ministeriële besluiten tot terugwijzing die ten aanzien van een familielid van een burger van de Unie zijn genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980, vóór de wijziging ervan bij de wet van 24 februari 2017, en die uitwerking blijven hebben na de inwerkingtreding van die wet, dienen te worden gelijkgesteld met het ‘inreisverbod voor het grondgebied van het Rijk’ beoogd in artikel 44^{decies} van de wet van 15 december 1980”.

De aanvankelijk bestreden beslissing omvat dus wel degelijk een inreisverbod dat geen afbreuk kan doen aan de mogelijkheid om een verzoek om machtiging tot verblijf in te dienen op grond van artikel 9^{ter} van de vreemdelingenwet.

10. De voorgaande overwegingen zijn niet in strijd met het arrest *Ouhrami*. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft daarin immers geoordeeld dat de Nederlandse “ongewenstverklaring”, een nationale regeling die eveneens dateert van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2008/115 en eveneens een verbod inhoudt om terug te keren naar het (Nederlandse) grondgebied, naar analogie dient te worden beschouwd als een inreisverbod, dat pas later werd ingevoerd in het Nederlandse recht om te voldoen aan richtlijn 2008/115. Deze situatie is niet anders dan het geval is voor het Belgische ministerieel besluit tot terugwijzing.

In de mate dat verzoeker met verwijzing naar het arrest Ouhrami laat gelden dat hij het grondgebied van het Rijk nog niet heeft verlaten zodat het inreisverbod nog niet in werking zou zijn getreden, dient te worden opgemerkt dat in het arrest Ouhrami slechts wordt geoordeeld dat de termijn van het inreisverbod pas begint te lopen vanaf het ogenblik dat de betrokkene het grondgebied verlaat. Dit doet echter geen afbreuk aan het bestaan als dusdanig van een definitief geworden ministerieel besluit tot terugwijzing en derhalve van een inreisverbod. Zoals *supra* aangegeven, belet het bestaan van een inreisverbod (en naar analogie van een ministerieel besluit tot terugwijzing) niet dat een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet kan worden toegekend.

11. Door het gebrek aan belang in hoofde van verzoeker erop te steunen dat aan verzoeker geen machtiging tot verblijf met toepassing van artikel 9ter van de vreemdelingenwet zou kunnen worden toegekend omwille van het in hoofde van verzoeker genomen ministerieel besluit tot terugwijzing, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen artikel 74/11, § 3, van de vreemdelingenwet geschonden.

Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 223.031 van 21 juni 2019 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. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
met bijstand van	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques