RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 253.373 van 28 maart 2022
in de zaak A. 228.971/XIV-38.139

In zake : 1. XXX
2. XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pierre Robert
kantoor houdend te 1000 Brussel
Saint-Quentinstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Asiel en Migratie,
thans de staatssecretaris van 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 30 augustus 2019, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 224.315 van 26 juli 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.492 van 2 oktober 2019.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeksters hebben 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 verzoeksters hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2021.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Robert, die verschijnt voor de verzoeksters, en advocaat Charlotte Vanbeylen, die *loco* advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout 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. Eerste verzoekster dient op 30 juli 2018 namens haarzelf en namens haar minderjarige dochter, tweede verzoekster, een aanvraag in voor het verkrijgen van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie, met

name in functie van hun Belgische moeder (voor eerste verzoekster) en grootmoeder (voor tweede verzoekster).

Op 29 januari 2019 neemt de minister van Asiel en Migratie in hoofde van de verzoeksters een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten (hierna: “de aanvankelijk bestreden beslissing”).

De verzoeksters stellen op 27 februari 2019 tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verwerpt het beroep tot nietigverklaring tegen de voornoemde beslissing met een arrest van 26 juli 2019. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoeksters werpen in een enig middel de schending op van de artikelen 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, en 40*ter*, § 2, eerste lid, 1°, 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), van artikel 149 van de Grondwet en van de artikelen 8 en 14 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).

De verzoeksters voeren in een eerste middelonderdeel aan dat in het bestreden arrest het volgende motief van de aanvankelijk bestreden beslissing determinerend wordt geacht:

> “Gezien uit het administratief dossier van betrokkene blijkt dat zij zelf sedert 8/10/2018 is tewerkgesteld bij Plus Home services bvba, kan dus niet worden

gesteld dat zij in België ten laste is van haar moeder. Zij beschikt echter zelf over een inkomen, zodat niet kan gesteld worden dat zij financieel ten laste is van de referentiepersoon."

Volgens de verzoeksters wordt in het bestreden arrest niet geantwoord op hun kritiek dat dit laatste motief in strijd is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het begrip "ten laste", in het bijzonder met het arrest van 16 januari 2014 in de zaak C-423/12, Reyes tegen Zweden.

De verzoeksters voeren in een tweede middelonderdeel aan dat hoe dan ook de artikelen 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, en 40*ter*, § 2, eerste lid, 1°, van de vreemdelingenwet worden geschonden doordat deze bepalingen en het begrip "bloedverwant in neergaande lijn ten laste" in het bestreden arrest worden geïnterpreteerd op een manier die strijdig is met de door het Hof van Justitie van de Europese Unie gegeven bindende interpretatie. Zij wijzen er eerst op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 13 maart 2019 in de zaak C-635/17, E. tegen Nederland, een uitlegging van bepalingen van het Unierecht in situaties die niet binnen de werkingssfeer ervan vallen, gerechtvaardigd heeft geacht indien deze bepalingen door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op dergelijke situaties om een gelijke behandeling te verzekeren van deze situaties en situaties die binnen de werkingssfeer van die bepalingen vallen. Vermits voor de definitie van gezinsband in artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet wordt verwezen naar artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van die wet, dat van toepassing is om de familieleden van Unieburgers te definiëren, moeten de woorden "die te hunnen laste zijn" volgens de verzoeksters dezelfde interpretatie krijgen voor bloedverwanten in neergaande lijn van Belgen als voor bloedverwanten van andere Unieburgers. Vervolgens verwijzen de verzoeksters naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 januari 2014 in de zaak Reyes tegen Zweden, waaruit blijkt dat het hebben van goede vooruitzichten om werk te vinden en het voornemen om te werken in het gastland geen invloed hebben op de interpretatie van het begrip "die te hunnen laste zijn". De verzoeksters vragen een nieuwe prejudiciële vraag te

stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie indien de Raad van State de in het voornoemde arrest gegeven interpretatie onvoldoende duidelijk zou vinden.

De verzoeksters voeren in een derde middelonderdeel aan dat een impliciete afwijzing van hun middel door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen omdat het Unierecht niet van toepassing zou zijn, ook in strijd zou zijn met de artikelen 8 en 14 van het EVRM. Artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van de vreemdelingenwet bepaalt immers in welke mate het gezinsleven (in de zin van artikel 8 van het EVRM) van een descendent ten laste moet worden beschermd door de afgifte van een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden. Het impliciet geven van een verschillende invulling aan het begrip "descendent ten laste" in functie van de nationaliteit van de ascendent zou een discriminatie in de zin van artikel 14 van het EVRM vormen vermits artikel 40ter van de vreemdelingenwet uitdrukkelijk verwijst naar artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van die wet en dit begrip dus op dezelfde manier moet worden geïnterpreteerd voor descendenten ten laste van Belgen en van andere Unieburgers.

5. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoeksters het middel.

Wat het eerste middelonderdeel betreft, voegen de verzoeksters toe dat het niet duidelijk is of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het argument betreffende het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 januari 2014 in de zaak Reyes tegen Zweden niet aanvaardt omdat het om een zuiver interne situatie gaat, dan wel om een andere reden. Volgens hen is er dus geen sprake van een impliciet antwoord. Bovendien wordt in het bestreden arrest verwezen naar artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, *iuncto* artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet en blijkt niet dat het voornoemde artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, kan worden geïnterpreteerd los van de bindende interpretatie door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, voegen de verzoeksters toe dat de definitie van de relatie tussen een Belgische ouder of een ouder van de Unie en diens descendent precies dezelfde is en enkel in artikel 40*bis* van de vreemdelingenwet is opgenomen. Zij beschouwen het door de verwerende partij gemaakte onderscheid tussen goede vooruitzichten om werk te vinden en het effectief werken als kunstmatig en strijdig met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De verzoeksters leiden ook uit artikel 2, 2°, c) en d), van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 'betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers' af dat familieleden van Belgen en van andere Unieburgers op dezelfde manier worden behandeld wat hun recht op werk betreft.

Wat het derde middelonderdeel betreft, voegen de verzoeksters toe dat het geven van een verschillende interpretatie aan het begrip "ten laste zijn" een discriminatie en aldus een schending van de artikelen 8 en 14 van het EVRM zou uitmaken omdat nationale bepalingen die op interne situaties worden toegepast maar waarvan de inhoud naar het Unierecht verwijst, ook conform het Unierecht moeten worden geïnterpreteerd. Zij achten deze situatie volledig vergelijkbaar met het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6 november 2012 in de zaak Hode en Abdi tegen het Verenigd Koninkrijk.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

6. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste. Een uitspraak is gemotiveerd in de zin van de voornoemde bepalingen wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet die hem ertoe brengen die beslissing te nemen. Om te voldoen aan de jurisdictionele motiveringsplicht is het niet relevant of die motieven in rechte of in feite juist zijn. Wel moet de rechter expliciet of impliciet antwoorden op elke vraag, elke exceptie, elk middel en elk verweer van de partijen.

De verzoeksters hebben zich voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het derde onderdeel van hun enig middel gericht tegen het motief in de aanvankelijk bestreden beslissing dat eerste verzoekster, die sedert 8 oktober 2018 tewerkgesteld blijkt te zijn bij de bvba Plus Home Services, dus niet in België ten laste is van haar moeder en zij zelf over een inkomen beschikt, zodat zij niet financieel ten laste is van de referentiepersoon. Meer bepaald hebben de verzoeksters met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 januari 2014 in de zaak Reyes tegen Zweden gesteld dat het al dan niet bestaan van een afhankelijkheidsband beoordeeld moet worden in het land van herkomst op het moment van de aanvraag en dat het gebruik van de tewerkstelling van eerste verzoekster als argument tegen de erkenning van de hoedanigheid van dochter ten laste van haar Belgische moeder niet verenigbaar is met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In het bestreden arrest beschouwt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, na de artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, en artikel 40*ter*, § 1 en § 2, eerste lid, 1°, van de vreemdelingenwet te hebben geciteerd, het voormelde motief in de aanvankelijk bestreden beslissing betreffende de tewerkstelling van eerste verzoekster in België en het bijgevolg niet ten laste zijn in België van de referentiepersoon uitdrukkelijk als een determinerend motief. Hij overweegt vervolgens dat eerste verzoekster haar verblijfsaanvraag indiende als descendent, ouder dan 21 jaar, van haar Belgische moeder, dat zij in dat geval, conform artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, *iuncto* artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet dient aan te tonen dat zij ten laste is van haar Belgische moeder doch dat zij dat blijkens de motieven van de aanvankelijk bestreden beslissing niet heeft aangetoond. Hiermee geeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen duidelijk aan welke bepalingen van de Belgische regelgeving van toepassing zijn en hoe hij het begrip ten laste volgens deze bepalingen interpreteert. Daarmee wordt de kritiek van de verzoeksters, die bestaat uit een verwijzing naar de interpretatie volgens de regelgeving van de Unie, impliciet beantwoord en verworpen.

Tweede middelonderdeel

7. Naar luid van artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van de vreemdelingenwet worden onder meer als familielid van een burger van de Unie beschouwd “de bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder 1° of 2°, beneden de leeftijd van eenentwintig jaar of die te hunnen laste zijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen […]”. Ingevolge het bepaalde in artikel 40*ter*, § 2, van die wet, zijn deze bepalingen van toepassing op de familieleden van een Belg die niet zijn recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten heeft uitgeoefend voor zover het onder meer betreft “de familieleden bedoeld in artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, mits zij de Belg die het recht op gezinshereniging opent vergezellen of zich bij hem voegen”.

Uit het bestreden arrest blijkt dat de verzoeksters respectievelijk de dochter en de kleindochter zijn van hun Belgische moeder en grootmoeder. Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan, blijkt niet dat deze Belgische referentiepersoon haar recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie heeft uitgeoefend. Het betreft dus een zuiver interne situatie, waarop het Unierecht niet van toepassing is. Het is juist dat een richtlijnconforme interpretatie van een nationale bepaling aan de orde is, onder meer in gevallen waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet binnen de directe werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar de bepalingen van dat recht van toepassing zijn op grond van de nationale wettelijke regeling waarin ten aanzien van situaties waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, is gekozen voor dezelfde aanpak als in het Unierecht.

De door eerste verzoekster ingediende aanvraag, die tot de aanvankelijk bestreden beslissing en het bestreden arrest heeft geleid, is gesteund op artikel 40*ter* van de vreemdelingenwet. Het blijkt geenszins dat bij de wijziging van artikel 40 en volgende van de vreemdelingenwet met de wet van 8 juli 2011 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’

werd gekozen voor dezelfde aanpak voor gezinshereniging van een derdelander met een zgn. “statische” Belg als met een andere Unieburger. Integendeel, er is uitdrukkelijk voor gekozen dat die “Belgen op voet van gelijkheid [worden] geplaatst met de vreemdelingen uit derde landen” en dat “de wet bijgevolg strenger zal worden toegepast ten aanzien van de Belgen dan ten aanzien van de burgers die de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie” (*Parl. Stukken* Kamer, nr. 53/0443-14, 150).

Bij gebrek aan aanknoping met de bepalingen van het Unierecht kunnen de verzoeksters niet dienstig verwijzen naar de interpretatie van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Om dezelfde reden is de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie niet dienstig voor de oplossing van het geschil.

8. De verzoeksters houden in essentie voor dat bij de toepassing van artikel 40*ter*, § 1, 1°, *iuncto* artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van de vreemdelingenwet, met name bij de beoordeling van de voorwaarde van het “ten laste zijn”, geen rekening mag worden gehouden met het werk van de aanvrager in het gastland na het indienen van de aanvraag tot gezinshereniging.

De verzoeksters beschikten op het ogenblik van het indienen van de aanvraag echter niet over een onherroepelijk of zeker recht op verblijf. Er is slechts sprake van een onherroepelijk vastgesteld recht indien de overheid heeft vastgesteld dat de wettelijke voorwaarden zijn vervuld en zij aldus het verblijfsrecht heeft erkend, hetgeen op het ogenblik van het indienen van de aanvraag nog niet het geval is. De erkenning van het recht op gezinshereniging

vereist derhalve niet enkel dat de aanvrager erover beschikt wanneer hij er aanspraak op kan maken, maar ook op het ogenblik dat de overheid een beslissing neemt over zijn aanvraag.

Het recht op verblijf, waarop de verzoeksters meenden aanspraak te kunnen maken bij het indienen van de aanvraag, is niet onvoorwaardelijk. Bij het indienen van de aanvraag golden tevens de voorwaarden dat de Belgische bloedverwant in opgaande lijn aantoonde te beschikken over "stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen", over "een behoorlijke huisvesting" voor hem en zijn familieleden en over "een ziektekostenverzekering die de risico's in België voor hem en zijn familieleden dekt". De verzoeksters worden weliswaar geacht van dit verblijfsrecht te genieten vanaf het ogenblik van de aanvraag ervan, doch op voorwaarde dat dit verblijfsrecht door de bevoegde overheid wordt toegekend na onderzoek van de voorwaarden waaraan dient te zijn voldaan. Uit het loutere indienen van de aanvraag volgt derhalve niet dat de verzoeksters reeds bij het indienen van die aanvraag een onherroepelijk vastgesteld en zeker verblijfsrecht hadden. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 121/2013 van 26 september 2013 in dezelfde zin geoordeeld over de bepalingen betreffende het recht op gezinshereniging en wat dat betreft geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vastgesteld.

Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de vraag of eerste verzoekster voldeed aan de voorwaarde van het "ten laste zijn" voor het recht op gezinshereniging ook rekening moest worden gehouden met de situatie op het ogenblik dat de beslissing over de aanvraag van de verzoeksters werd genomen en niet enkel met de situatie op het ogenblik dat de aanvraag werd ingediend.

Het volstond dus niet dat eerste verzoekster op het ogenblik van het indienen van de aanvraag ten laste was van de Belgische referentiepersoon, dit diende ook het geval te zijn op het ogenblik dat de aanvankelijk bestreden beslissing werd genomen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft de aangehaalde bepalingen niet geschonden door voor de interpretatie van het begrip

“ten laste zijn” te aanvaarden dat de verwerende partij rekening hield met het feit dat verzoekster over (als dusdanig niet betwiste) eigen inkomsten in België beschikte en derhalve niet ten laste was van de Belgische referentiepersoon bij het nemen van de aanvankelijk bestreden beslissing.

Derde middelonderdeel

9. Hoewel de verzoeksters reeds voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben aangevoerd dat de interpretatie van het begrip “ten laste zijn” in de aanvankelijk bestreden beslissing strijdig zou zijn met het Unierecht, hebben zij wat dat betreft geen schending opgeworpen van de artikelen 8 en 14 van het EVRM. Er blijkt dan ook niet dat zij daartoe niet in de mogelijkheid waren.

Bijgevolg kunnen de verzoeksters niet voor het eerst voor de Raad van State een schending opwerpen van de voornoemde verdragsbepalingen.

Conclusie

10. Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoeksters worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, elk voor de helft, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Het te veel betaalde bedrag aan bijdrage dient aan de verzoeksters te worden teruggestort, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig maart tweeduizend tweeëntwintig, 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**