

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.255 van 26 maart 2024
in de zaak A. 234.928/VII-41.857**

In zake : 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 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle De Viron
kantoor houdend te 1210 Brussel
Wijnheuvelenstraat 41
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 29 oktober 2021, strekt tot de cassatie van arrest nr. 261.150 van 27 september 2021 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen “in de mate dat hierin wordt beslist tot nietigverklaring van het bevel om het grondgebied te verlaten dd. 30.05.2021”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 14.701 van 14 januari 2022.

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

Auditeur Benny De Sutter 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2023.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emeline Willems, die *loco* advocaten Tine Bricout en Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joost Bosquet, die *loco* advocaat Isabelle De Viron verschijnt voor verweerder, zijn gehoord.

Eerste auditeur Benny De Sutter 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. Op 30 mei 2021 beslist de verzoekende partij ten aanzien van verweerder tot de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten.

Op dezelfde datum beslist de gemachtigde tevens tot de oplegging van een inreisverbod van drie jaar (bijlage 13*sexies*).

Met een verzoekschrift van 22 juni 2021 vordert verweerder de schorsing van de tenuitvoerlegging en nietigverklaring van de voormelde beslissingen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bij arrest nr. 261.150 van 27 september 2021 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten en de beslissing waarbij een inreisverbod van drie jaar wordt opgelegd.

Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een enig middel, dat twee onderdelen omvat, de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 7, eerste lid, 1°, 39/2, § 2, 39/65, eerste lid, en 74/14, § 3, 1°, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: vreemdelingenwet) en het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 8.17, 8.18 en 8.25 van het Burgerlijk Wetboek, minstens van het principe van de miskenning van de bewijskracht die geldt voor alle geschreven stukken, alsook van het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht.

In een eerste onderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat het aanvankelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten steunt op twee determinerende motieven, met name enerzijds de vaststelling dat de vreemdeling in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de vereiste verblijfsdocumenten en, anderzijds, de vaststelling dat de vreemdeling door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden.

Ook de aanvankelijk bestreden beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan, steunt op twee determinerende motieven, met name enerzijds de vaststelling dat er een risico op onderduiken bestaat en, anderzijds, de vaststelling dat de vreemdeling door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden.

De motieven dat de verwerende partij niet in het bezit is van een geldig paspoort, noch van een geldig visum of een geldige verblijfstitel op het moment van de arrestatie en dat er een risico op onderduiken bestaat, vormen zelfstandige rechtsgronden die op zich volstaan voor de beslissing tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten en voor de beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek te bepalen. Nu de door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vastgestelde onwettigheid enkel betrekking heeft op een overtollig motief van de oorspronkelijk bestreden beslissing, kon zij niet leiden tot de nietigverklaring van het oorspronkelijk bevel om het grondgebied te verlaten. Bovendien wordt de bewijskracht van het oorspronkelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten geschonden, aangezien blijkt dat meerdere determinerende motieven eraan ten grondslag liggen.

In het tweede middelonderdeel hekelt de verzoekende partij dat uit het bestreden arrest niet blijkt waarom de bodemrechter van oordeel is dat de motieven dat verweerder niet beschikt over de vereiste documenten en dat er een risico op onderduiken bestaat, niet zouden volstaan om het oorspronkelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten ten genoegte van recht te schragen. Dit geldt inzonderheid aangezien zij in haar nota met opmerkingen uitdrukkelijk op die motieven had gewezen. Daar waar de overwegingen van het bestreden arrest niet toelaten te begrijpen waarom de bodemrechter van oordeel is dat die motieven niet volstaan om het oorspronkelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten te schragen, acht de verzoekende partij de jurisdictionele motiveringsplicht geschonden.

5.

In de memorie van antwoord stelt verweerder het volgende:

“Verzoeker in cassatie verwijt de eerste rechter het bevel om het grondgebied te verlaten te hebben vernietigd [...] overwegende dat zelfs indien het bewijs van de schending van de openbare orde niet werd geleverd, verweerder in cassatie voldeed aan de voorwaarden bedoeld in artikel 7/1 en 3 van de wet van 15 december 1980, alsook in artikel 74/14, § 1 en §3.

Echter, indien de Raad voor [Vreemdelingenbetwistingen] de beslissing heeft vernietigd, dan is dit omwille van de volgende reden:

De Raad stelt dan ook vast dat de in de beide bestreden aktes opgenomen vaststelling dat de verzoeker “op heterdaad betrapt [is] voor het toedienen van slagen en verwondingen. (PV nummer BR.41.L3.025548/2021 van de politiezone van PZ Midi)” niet bevestigd, noch ontkracht kan worden op grond van de stukken van het administratief dossier. In deze omstandigheden kan de Raad niet vaststellen dat de verweerder op basis van een correcte en zorgvuldige feitenvinding is gekomen tot haar vaststelling dat de verzoeker, “gezien de aard van deze feiten”, door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden. De verweerder baseert zich voor deze vaststelling uitsluitend op het gewelddadig karakter van de feiten, *in casu* slagen en verwondingen, waarvoor de verzoeker op heterdaad betrapt zou zijn. Voornoemde feiten vinden echte geen weerslag in het administratief dossier. Bijgevolg dient inderdaad een schending van de zorgvuldigheidsplicht te worden vastgesteld.

Verzoeker in Cassatie antwoordt niet op dit beginsel in zijn verzoekschrift tot vernietiging.

Het is inderdaad op basis van dit beginsel dat de Raad van oordeel was dat de bestreden handeling niet geldig gemotiveerd was, aangezien een van de elementen die de handeling rechtvaardigden, niet door de documenten werd gestaafd en het onmogelijk was de motivering van de bestreden handeling te controleren. Het is dus niet omdat het hoger beroep niet beantwoordt aan dit argument van de Raad dat er sprake is van een schending van het voorzorgsbeginsel dat de nietigverklaring van de bestreden handeling rechtvaardigt, aangezien het slecht gemotiveerd is.

Het tweede onderdeel van het hoger beroep is niet explicieter op deze vraag, aangezien tegenpartij kritiek heeft op een interpretatiefout van de eerste rechter in de wettelijke normen terwijl de eerste rechter oordeelt dat de initiële beslissing slecht gemotiveerd is en het voorzorgsbeginsel schendt.”

6.

In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat verweerder voorbijgaat aan de inhoud van de beide middelonderdelen. Dat de rechter in vreemdelingenzaken een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel heeft aanvaard, wordt niet betwist. Uit het bestreden arrest blijkt evenwel dat deze overwegingen enkel gericht zijn tegen het motief dat verweerder door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden. De

pluraliteit aan determinerende motieven is verweerder klaarblijkelijk bekend, aangezien hij in de memorie van antwoord bevestigt dat slechts één van de ondersteunende motieven geen feitelijke grondslag vond in het administratief dossier. De overige motieven, die niet steunen op de aanname dat verweerder geacht wordt door zijn gedrag de openbare orde te kunnen schaden, volstaan terdege om het oorspronkelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten, te schragen. Bovendien verduidelijkt de bodemrechter niet waarom die motieven niet determinerend van aard zouden zijn, hoewel de verzoekende partij deze motieven in de nota met opmerkingen nog had benadrukt.

Beoordeling

7. In het bestreden arrest wordt met betrekking tot het tweede middel het volgende overwogen:

“De verzoeker geeft aan dat er geen bewijs voorhanden is voor het vastgestelde gevaar voor de openbare orde.

De Raad stelt vast dat de beide bestreden aktes inderdaad berusten op de vaststelling dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden. In de bestreden beslissingen wordt verwezen naar een proces-verbaal (BR.(...)) van de politiezone Brussel-Zuid dat zou handelen over een betrapping op heterdaad voor het toedienen van slagen en verwondingen. Dit vindt evenwel geen, of toch minstens onvoldoende, steun in de stukken van het administratief dossier.

Zo bevat het administratief dossier geen kopie van het voormelde proces-verbaal zelf. Er is enkel een ‘Rapport administratif: *Séjour illégal*’ terug te vinden dat door de federale politie op 30 mei 2021 werd overgemaakt aan de diensten van de verweerder en waarnaar onder meer wordt verwezen naar het voormelde proces-verbaal nr. BR.(...). In dit administratief verslag wordt echter geen melding gemaakt van slagen en verwondingen (noch van een betrapping op heterdaad). Wel wordt het volgende vermeld: “Dans le cadre d’une rébellion non armée envers nos services, il s’avère que le particulier se trouve en séjour illégal et n’est pas inscrit au registre national.” Weerspanning of “*rébellion*” is een brede en generieke term, die weliswaar slagen aan een openbaar ambtenaar kan omvatten, doch dit niet noodzakelijkerwijze impliceert.

De Raad stelt dan ook vast dat de in de beide bestreden aktes opgenomen vaststelling dat de verzoeker “op heterdaad betrapt [is] voor het toedienen van slagen en verwondingen. (PV nummer BR.41.L3.025548/2021 van de politiezone van PZ Midi)” niet bevestigd, noch ontkracht kan worden op

grond van de stukken van het administratief dossier. In deze omstandigheden kan de Raad niet vaststellen dat de verweerder op basis van een correcte en zorgvuldige feitenvinding is gekomen tot haar vaststelling dat de verzoeker, “gezien de aard van deze feiten”, door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden. De verweerder baseert zich voor deze vaststelling uitsluitend op het gewelddadig karakter van de feiten, *in casu* slagen en verwondingen, waarvoor de verzoeker op heterdaad betrapt zou zijn. Voornoemde feiten vinden echte geen weerslag in het administratief dossier.

Bijgevolg dient inderdaad een schending van de zorgvuldigheidsplicht te worden vastgesteld.

Het verweer in de nota met opmerkingen is in wezen beperkt tot de argumentatie dat het vermoeden van onschuld niet belet dat de verweerder bij de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid een inschatting maakt van de feiten, zelfs indien die (nog) niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid. Dit verweer doet geen afbreuk aan de vaststelling dat *in casu* niet blijkt dat de bestreden beslissingen, in de hierboven aangegeven mate, op werkelijk bestaande en concrete feiten berusten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De Raad wijst er ten overvloede nog op dat het hem niet toekomt om zich in de plaats van het bevoegde bestuur te stellen om te oordelen of de verweerder nog steeds zou hebben besloten tot de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten zonder termijn voor vrijwillig vertrek en tot het opleggen van een inreisverbod van drie jaar, indien abstractie wordt gemaakt van het motief dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”.

8. Artikel 7, eerste lid, van de vreemdelingenwet luidt onder meer:

“Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister of zijn gemachtigde of, in de in 1°, 2°, 5°, 9°, 11° of 12° bedoelde gevallen, moet de minister of zijn gemachtigde een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven aan de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om zich er te vestigen:

1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

[...]

3° wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

[...]”.

De in artikel 2 van de vreemdelingenwet bedoelde “vereiste documenten” betreffen “documenten die vereist zijn krachtens een internationaal

verdrag, een wet, of een koninklijk besluit”, dan wel “een geldig paspoort of [...] een daarmee gelijkgestelde reistitel, voorzien van een visum of van een visumverklaring [...]”.

Artikel 74/14 van de vreemdelingenwet bepaalt:

“§ 1. De beslissing tot verwijdering bepaalt een termijn van dertig dagen om het grondgebied te verlaten.

[...]

§ 3. Er kan worden afgeweken van de termijn bepaald in § 1 indien:

1° er een risico op onderduiken bestaat, of;

[...]

3° de onderdaan van een derde land een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid [...];

[...]

In dit geval bepaalt de beslissing tot verwijdering een termijn van minder dan zeven dagen ofwel geen enkele termijn”.

Luidens de definitie in artikel 1, § 1, 11°, van de vreemdelingenwet bestaat er risico op onderduiken wanneer er “redenen bestaan om aan te nemen dat een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsprocedure, een procedure voor toekenning van internationale bescherming of een procedure tot vaststelling van of tot overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, met het oog op de criteria die opgesomd worden in § 2 zal onderduiken”.

Artikel 1, § 2, van de vreemdelingenwet bepaalt onder meer:

“Het in paragraaf 1, 11°, bedoelde risico op onderduiken moet actueel en reëel zijn. Het wordt na een individueel onderzoek en op basis van een of meer volgende objectieve criteria vastgesteld, rekening houdend met alle omstandigheden die eigen zijn aan elk geval:

1° de betrokkene heeft na zijn illegale binnenkomst of tijdens zijn illegaal verblijf geen verblijfsaanvraag ingediend, of heeft zijn verzoek om internationale bescherming niet binnen de door deze wet voorziene termijn gedaan;

[...]

3° de betrokkene werkt niet mee of heeft niet meegewerkt in het kader van zijn betrekkingen met de overheden die belast zijn met de uitvoering van en/of het toezicht op de naleving van de reglementering inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen; [...].”

9. Het aanvankelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten wordt gemotiveerd middels verwijzing naar zowel artikel 7, eerste lid, 1°, als artikel 7, eerste lid, 3°, van de vreemdelingenwet. Met betrekking tot het geval bedoeld in artikel 7, eerste lid, 1°, van de vreemdelingenwet, wordt gemotiveerd dat de betrokkene “niet in het bezit [is] van een geldig paspoort en niet van een geldig visum/verblijfstitel op het moment van zijn arrestatie”. Verder worden twee motieven opgegeven waarom geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegestaan. In de eerste plaats wordt gewezen op een risico op onderduiken omdat de betrokkene “niet [kan] aantonen sedert wanneer hij in België verblijft en niet blijkt “dat hij zijn verblijf op de wettelijk voorziene manier heeft trachten te regulariseren”. Tevens wordt vastgesteld dat de betrokkene zich “niet [heeft] aangemeld bij de gemeente binnen de door artikel 5 van de wet van 15/12/1980 bepaalde termijn” en “geen bewijs [levert] dat hij op hotel logeert”. In de tweede plaats wordt verwezen naar de betrapping op heterdaad voor het toedienen van slagen en verwondingen.

10. In het bestreden arrest stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vast dat het aanvankelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten berust op “de vaststelling dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”. Daarbij stelt deze Raad vast dat de vaststelling dat de verzoeker op heterdaad betrapt is voor het toedienen van slagen en verwondingen “niet bevestigd, noch ontkracht kan worden op grond van de stukken van het administratief dossier”, zodat hij “niet [kan] vaststellen dat de verweerder op basis van een correcte en zorgvuldige feitenvinding is gekomen tot haar vaststelling dat de verzoeker, “gezien de aard van deze feiten”, door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden”. Bijgevolg besluit de Raad voor

Vreemdelingenbetwistingen tot een schending van de zorgvuldigheidsplicht. Voorts wijst de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er “ten overvloede nog op dat het hem niet toekomt om zich in de plaats van het bevoegde bestuur te stellen om te oordelen of de verweerder nog steeds zou hebben besloten tot de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten zonder termijn voor vrijwillig vertrek en tot het opleggen van een inreisverbod van drie jaar, indien abstractie wordt gemaakt van het motief dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”.

Door aldus te oordelen miskent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vooreerst het gegeven dat het aanvankelijk bestreden bevel om het grondgebied te verlaten niet enkel berust op “de vaststelling dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”, maar ook op het zelfstandige motief dat de betrokkene “niet in het bezit [was] van een geldig paspoort en niet van een geldig visum/verblijfstitel op het moment van zijn arrestatie”. Hij gaat er tevens aan voorbij dat, indien abstractie wordt gemaakt van het motief dat huidige verweerder door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden, de minister of diens gemachtigde, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, 1°, van de vreemdelingenwet slechts beschikt over de gebonden bevoegdheid om een bevel om het grondgebied te verlaten af te leveren, gelet op het niet weerlegde motief dat de betrokkene “niet in het bezit [was] van een geldig paspoort en niet van een geldig visum/verblijfstitel op het moment van zijn arrestatie”. Wat het bevel om het grondgebied te verlaten betreft, blijkt derhalve dat de in het bestreden arrest vastgestelde onwettigheid betrekking heeft op een overtollig motief van het aanvankelijk bestreden besluit.

11. Omtrent de keuze om geen enkele termijn toe te staan om het grondgebied te verlaten, wordt erop gewezen dat luidens artikel 74/14 van de vreemdelingenwet kan worden afgeweken van de termijn van dertig dagen, onder meer, indien er een risico op onderduiken bestaat. De in artikel 74/14, § 3, bepaalde gevallen waarin van de termijn van dertig dagen kan worden afgeweken, zijn niet

cumulatief van aard. Voor het bestuur volstaat het met andere woorden, om te kunnen beslissen om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, dat één van de in artikel 74/14, § 3, bepaalde gevallen van toepassing is. Elk aldaar opgesomd geval levert derhalve een zelfstandige rechtsgrond op basis waarvan de minister of diens gemachtigde kan beslissen om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan.

In het bestreden arrest gaat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen eraan voorbij dat, indien abstractie wordt gemaakt van het motief dat verweerder door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden, er in de aanvankelijk bestreden beslissing nog steeds een zelfstandige motivering overblijft, namelijk met betrekking tot het risico op onderduiken, die op zich kan volstaan om de beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan, te onderbouwen. In het bestreden arrest gaat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er dan ook ten onrechte van uit dat hij “zich in de plaats van het bevoegde bestuur [zou moeten] stellen om te oordelen of de verweerder nog steeds zou hebben besloten tot de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten zonder termijn voor vrijwillig vertrek [...] indien abstractie wordt gemaakt van het motief dat de verzoeker door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”. Aldus miskent hij met name de zelfstandigheid van de onderscheiden toepasselijke rechtsgronden.

12. Het eerste onderdeel van het enige middel, dat enkel betrekking heeft op de vernietiging van het bevel om het grondgebied te verlaten van 30 mei 2021, is gegrond en deze vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt arrest nr. 261.150 van 27 september 2021 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 de anders samengestelde Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.**
- 4. Verweerder wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig maart tweeduizend vierentwintig door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste	staatsraad,
met bijstand van	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams