RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 260.505 van 19 augustus 2024
in de zaak A. 233.990/VII-42.152

In zake : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rahim Aktepe
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 95
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 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 juni 2021, strekt tot de cassatie van arrest nr. 255.104 van 26 mei 2021 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 14.568 van 10 september 2021.

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

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.505

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 22 februari 2024.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Farah Jessous, die *loco* advocaat Rahim Aktepe verschijnt voor verzoeker, en advocaat Lucas Asselman, die loco advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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. Verzoeker dient op 15 juni 2020 een (tweede) aanvraag in voor een verblijfskaart als ander familielid van een Unieburger, meer bepaald als familielid van zijn halfzus van Nederlandse nationaliteit.

Op 11 december neemt de verwerende partij een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten (hierna: de aanvankelijk bestreden beslissing).

Verzoeker stelt op 14 januari 2021 tegen de voormelde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 26 mei 2021 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt in een enig 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: wet van 29 juli 1991), de artikelen 47/1, 2°, en 62 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: vreemdelingenwet), de zorgvuldigheidsplicht en de materiëlemotiveringsplicht en “het Unierecht”.

Na te hebben verwezen naar de wet van 29 juli 1991, de in het opschrift van het middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en verder nog naar het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het *fair play*-beginsel en de hoorplicht, laat verzoeker gelden dat de aanvankelijk bestreden beslissing niet afdoende werd gemotiveerd en dat ze kennelijk onredelijk werd genomen, zodat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een schending van de voormelde beginselen en van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet had moeten vaststellen. Hij stelt dat het bestreden arrest “een uiterst gebrekkige motivering” bevat “waardoor de Raad [voor Vreemdelingenbetwistingen] haar eigen jurisdictionele motiveringsplicht schendt”.

Verzoeker voert eerst aan dat hij volgens de aanvankelijk bestreden beslissing niet afdoende heeft aangetoond te voldoen aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet, terwijl hij maar liefst

41 bewijzen van geldverzendingen uit het verleden heeft voorgelegd evenals een gezinsuittreksel waaruit blijkt dat hij bij zijn moeder inwoonde. In die beslissing ontbreekt elke motivering over de geldverzendingen zodat de verwerende partij ze impliciet heeft aanvaard. Verzoeker heeft een effectieve financiële afhankelijkheid en het ten laste zijn van de referentiepersoon bewezen en ook aangetoond dat hij onvoldoende inkomsten had om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Verzoeker verwijst naar de desbetreffende stukken en stelt vast dat ook de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest niet ingaat op het middel betreffende de geldverzendingen en de schending van de motiverings- en de zorgvuldigheidsplicht en daarmee zijn eigen motiveringsplicht schendt.

Verzoeker vervolgt dat hij ook zijn onvermogendheid in het land van herkomst op afdoende wijze heeft bewezen met een aantal attesten waarover elke motivering in de aanvankelijk bestreden beslissing ontbreekt, zodat de verwerende partij ook dit aspect dus heeft aanvaard. Overigens is het bewijs van onvermogen bijzaak in het licht van het ten laste zijn waarvoor vooral een actieve (financiële of materiële) ondersteuning door de referentiepersoon is vereist. Te dezen blijkt echter dat verzoeker onvermogend was in het land van herkomst en hierbij ten laste is van de referentiepersoon. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is niet ingegaan op verzoekers middelen dienaangaande en beperkt zich tot de vaststelling dat niet is aangetoond dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet.

Voor de invulling van het begrip “ten laste zijn” verwijst verzoeker naar arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens verzoeker blijkt daaruit dat de hoedanigheid van “ten laste” komend familielid voortvloeit uit een feitelijke situatie, die wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat het familielid materieel wordt gesteund door de Unieburger die gebruik maakt van zijn vrijheid van verkeer en dit omdat het familielid niet in zijn eigen behoeften kan voorzien. Verzoeker stelt andermaal deze feitelijke situatie te hebben aangetoond, meer bepaald dat hij financieel wordt gesteund door de Unieburger omdat hij zelf niet in

zijn eigen basisbehoeften kan voorzien en aldus onvermogend is in het land van herkomst.

Verder heeft verzoeker aangetoond dat de referentiepersoon beschikt over voldoende bestaansmiddelen om verzoeker effectief ten laste te nemen. Hij verwijst naar de desbetreffende stukken en stelt vast dat de verwerende partij dit aspect niet betwist en dat elke motivering dienaangaande ontbreekt in het bestreden arrest.

Tot slot laat verzoeker gelden dat de verwerende partij in de aanvankelijk bestreden beslissing stelt dat de verblijfsaanvraag hoe dan ook niet kon worden aanvaard omdat zich geen schending van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon voordoet, nu deze laatste reeds sinds 13 oktober 2010 in België verblijft. De verwerende partij gaat er ten onrechte van uit dat dit het enige criterium vormt. Verzoeker wijst erop dat de artikelen 47/1 e.v. van de vreemdelingenwet de omzetting vormen van artikel 3.2 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’ (hierna: richtlijn 2004/38). Aangezien deze richtlijn uitdrukkelijk oplegt om in het nationaal recht bepalingen te voorzien die de binnenkomst en het verblijf van de genoemde “andere” familieleden van een burger van de Unie vergemakkelijken en de Belgische wetgever hieraan is tegemoetgekomen door de invoering van de artikelen 47/1 e.v. van de vreemdelingenwet, ziet verzoeker niet in hoe de verwerende partij de nationale wet terzijde zou kunnen schuiven bij de beoordeling van zijn aanvraag als een “ander” familielid van een burger van de Unie. Verzoeker stelt dat de motieven van de aanvankelijk bestreden beslissing dan ook moeten worden beoordeeld in het licht van de artikelen 47/1 e.v. van de vreemdelingenwet, die te dezen van toepassing zijn. Het volstaat dat verzoeker ofwel ten laste is van de Unieburger ofwel deel uitmaakt van diens gezin. Hij

betwist niet dat hij inderdaad geen deel uitmaakte van het gezin van de referentiepersoon en dat haar recht op vrij verkeer niet in het gedrang is gekomen omdat zij reeds sinds 13 oktober 2010 in België verblijft, doch hij meent dat de Raad “veel te kort door de bocht” gaat door hieruit af te leiden dat de aanvankelijk bestreden beslissing daarom terecht zou zijn. Verzoeker acht dit ook in tegenspraak met vaststaande rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat een aanvraag niet kan worden geweigerd, enkel op basis van het feit dat er geen schending is van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon. Hij leidt hieruit nog een schending van het rechtszekerheidsbeginsel af.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord eerst dat verzoeker zich niet kan beroepen op de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, artikel 62 van de vreemdelingenwet of de in het middel aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur. Deze zijn niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen.

Volgens de verwerende partij zijn de overwegingen in het bestreden arrest dat verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet omdat geen sprake kan zijn van een schending van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon die immers sinds 2010 in België verblijft, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zij verwijst daartoe naar de doelstellingen van artikel 3.2 van richtlijn 2004/38 en rechtspraak dienaangaande van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De verwerende partij acht hiermee in overeenstemming de beoordeling in het bestreden arrest dat zij moet worden bijgetreden dat er te dezen geen sprake kan zijn van een schending van het recht van vrij verkeer van de Nederlandse referentiepersoon nu deze laatste reeds sinds 13 oktober 2010 in België verblijft. Het is voor de verwerende partij duidelijk dat de Nederlandse referentiepersoon haar recht van vrij verkeer reeds heeft uitgeoefend vermits zij al jarenlang in België verblijft. De vergelijking met andere door verzoeker aangehaalde arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat volgens

de verwerende partij niet op. Bovendien hebben deze arresten geen precedentenwerking.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij benadrukt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn eigen motiveringsplicht schendt door voorbij te gaan aan het ingeroepen middel betreffende de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing.

Beoordeling

7. In de aanvankelijk bestreden beslissing wordt vastgesteld dat geen sprake is van een schending van het recht van vrij verkeer van de referentiepersoon (verzoekers Nederlandse halfzus) vermits deze al sinds 13 oktober 2010 ononderbroken in België verblijft. Volgens het bestreden arrest betwist verzoeker de voormelde vaststelling niet en volstaat dit om te besluiten dat niet is aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet.

Verzoeker heeft voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen inderdaad niet de vaststelling betwist dat de referentiepersoon sinds 13 oktober 2010 ononderbroken in België verblijft en dat haar recht op vrij verkeer in dat opzicht niet geschonden is. Verzoeker heeft voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen echter wel aangevoerd dat het een totaal verkeerde stelling is dat dit het enige criterium zou kunnen vormen en zou volstaan om zijn aanvraag af te wijzen.

8. Uit het bestreden arrest blijkt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het verblijf van de referentiepersoon in België als een voldoende reden beschouwt om verzoekers aanvraag tot gezinshereniging te verwerpen:

"Zoals reeds gesteld, werd *in casu* geoordeeld dat van een schending van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon, dit is de Nederlandse halfzus van verzoeker, geen sprake kan zijn nu deze reeds sinds 13 oktober 2010 ononderbroken in België verblijft. Deze vaststelling wordt door de verzoeker niet betwist en blijft dus onverminderd overeind. De Raad is, gelet op het hiervoor gestelde, van oordeel dat ze volstaat om te besluiten dat niet is aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 47/1, 2° van de Vreemdelingenwet."

9. Artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet luidt:

"Als andere familieleden van een burger van de Unie worden beschouwd :
2° de niet in artikel 40bis, § 2, bedoelde familieleden die, in het land van herkomst, ten laste zijn of deel uitmaken van het gezin van de burger van de Unie;"

Artikel 47/3, § 2, van de vreemdelingenwet bepaalt:

"§ 2. De andere familieleden bedoeld in artikel 47/1, 2°, moeten bewijzen dat zij ten laste zijn van de burger van de Unie die zij willen begeleiden of bij wie zij zich willen voegen of dat zij deel uitmaken van zijn gezin.
De documenten die aantonen dat het andere familielid ten laste is of deel uitmaakt van het gezin van de burger van de Unie moeten uitgaan van de bevoegde overheden van het land van oorsprong of van herkomst. Bij ontstentenis hiervan, kan het feit ten laste te zijn of deel uit te maken van het gezin van de burger van de Unie bewezen worden met elk passend middel."

Deze bepalingen vormen de omzetting in het Belgische recht van artikel 3, lid 2, a), van richtlijn 2004/38, dat stelt:

"2. Onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen vergemakkelijkt het gastland overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf van de volgende personen:
a) andere, niet onder de definitie van artikel 2, punt 2, vallende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven"

10. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen citeert uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 september 2012 in de zaak C 83/11, *Verenigd Koninkrijk tegen Rahman* (hierna: arrest *Rahman*), onder meer dat "[h]oewel artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 de lidstaten niet verplicht om een recht van binnenkomst en verblijf toe te kennen aan personen die ten laste van een burger van de Unie zijnde familieleden in de ruime zin zijn, […] deze bepaling, zoals blijkt uit het gebruik van de tegenwoordige tijd 'vergemakkelijkt' in artikel 3, lid 2, de lidstaten evenwel een verplichting op[legt] om aanvragen die zijn ingediend door personen die een bijzondere relatie van afhankelijkheid met een burger van de Unie hebben, gunstiger te behandelen dan aanvragen tot binnenkomst en verblijf van andere staatsburgers van derde landen" en dat "[o]m deze verplichting na te komen, […] de lidstaten volgens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 voor de in lid 2, eerste alinea, genoemde personen [moeten] voorzien in de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie is gebaseerd en, in geval van weigering, is gemotiveerd".

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen overweegt op wettige wijze dat de Belgische interne bepalingen moeten worden gelezen in het licht van de doelstellingen van artikel 3.2 van richtlijn 2004/38, doelstellingen die erin bestaan het vrij verkeer van de burgers van de Unie te vergemakkelijken en de eenheid van het gezin te bevorderen. Hij wijst er dienaangaande ook correct op dat de eventuele weigering om een verblijf toe te staan aan een familielid van een Unieburger of aan een persoon die deel uitmaakt van het gezin of ten laste is van deze Unieburger, zelfs indien deze persoon geen nauwe verwant is, er immers toe zou kunnen leiden dat de Unieburger wordt ontmoedigd om vrij naar een andere lidstaat van de Europese Unie te reizen, dat dit bijgevolg een belemmering zou kunnen vormen voor het uitoefenen van het recht op vrij verkeer en verblijf en afbreuk zou kunnen doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie en dat het verlenen van een verblijfsrecht op grond van de artikelen 47/1, 2° en 47/3, § 2 van de vreemdelingenwet dus tot doel moet hebben te voorkomen dat de betrokken Unieburger mogelijk afziet van het uitoefenen van zijn recht op vrij

verkeer omdat hij zich in België, het gastland, niet zou kunnen laten vergezellen of vervoegen door welbepaalde familieleden die deel uitmaken van zijn gezin of te zijnen laste zijn.

11. Het Hof van Justitie overweegt in het arrest *Rahman* echter eveneens:

> "Zoals de advocaat-generaal in de punten 91, 92 en 98 van zijn conclusie heeft uiteengezet, wijst niets erop dat de in die bepalingen gebruikte uitdrukking 'land van herkomst' aldus moet worden opgevat dat zij verwijst naar het land waarin de burger van de Unie woonde voordat hij zich in het gastland vestigde.
> Uit de gecombineerde lezing van deze bepalingen volgt integendeel dat het bedoelde 'land van herkomst' in geval van een staatsburger van een derde land die verklaart 'ten laste' van een burger van de Unie te zijn, de staat is waarin hij verbleef op het ogenblik dat hij heeft verzocht om de burger van de Unie te begeleiden of zich bij hem te voegen.
> Wat het tijdstip betreft waarop de aanvrager zich in een situatie van afhankelijkheid moet bevinden om als 'ten laste' in de zin van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 te worden beschouwd, zij erop gewezen dat deze bepaling tot doel heeft, zoals uit punt 6 van de considerans van de richtlijn volgt, 'de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven' door de binnenkomst en het verblijf te vergemakkelijken van personen die niet onder de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 gegeven definitie van familielid van een burger van de Unie vallen, maar niettemin nauwe en duurzame familiebanden met een burger van de Unie hebben wegens bijzondere feitelijke omstandigheden, zoals financiële afhankelijkheid, het behoren tot het huishouden of ernstige gezondheidsredenen.
> Dergelijke banden kunnen ook bestaan zonder dat het familielid van de burger van de Unie in dezelfde staat als die burger heeft verbleven of ten laste van laatstgenoemde is geweest kort voordat of op het ogenblik dat deze zich in het gastland vestigde. De situatie van afhankelijkheid moet daarentegen wel bestaan in het land van herkomst van het betrokken familielid op het ogenblik dat hij verzoekt om zich te voegen bij de burger van de Unie te wiens laste hij is."

Hieruit blijkt dat de situatie van afhankelijkheid moet bestaan in het land van herkomst op het ogenblik dat de derdelander verzoekt om zich bij de Unieburger te voegen van wie hij ten laste is. Er wordt echter niet als voorwaarde gesteld dat de derdelander op het ogenblik van de verblijfsaanvraag in dezelfde staat verblijft als de Unieburger. Ook de derdelander die niet in dezelfde staat

verblijft als de Unieburger maar die wel aangeeft ten laste te zijn van die Unieburger moet derhalve, om tegemoet te komen aan de doelstelling van artikel 3.2 van richtlijn 2004/38, de mogelijkheid hebben een verblijfsaanvraag in te dienen om zich bij de Unieburger “te voegen” in het gastland waar deze Unieburger reeds het primaire verblijfsrecht geniet.

12. Uit het voorgaande volgt dat de enkele vaststelling dat de referentiepersoon, verzoekers halfzus van Nederlandse nationaliteit, haar recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend vermits zij sedert oktober 2010 in België verblijft, niet volstaat als dragend motief voor de aanvankelijk bestreden beslissing. De beoordeling in het bestreden arrest dat de Unieburger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en verblijft in het gastland (te dezen België) zich niet meer kan laten vervoegen door een “ander” familielid, enkel en alleen door het uitoefenen van dat recht op vrij verkeer, houdt immers in dat het uitoefenen van het recht op vrij verkeer net zou verhinderen dat gezinshereniging met de Unieburger in het gastland alsnog mogelijk zou zijn.

Artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet, geïnterpreteerd conform artikel 3.2 van richtlijn 2004/38 en het arrest *Rahman*, wordt aldus geschonden met het bestreden arrest.

13. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Kosten – begroting van de rechtsplegingsvergoeding

14. Verzoeker vraagt dat hem een rechtsplegingsvergoeding van 1.560 euro zou worden toegekend ten laste van de verwerende partij. Hij licht evenwel niet toe waarom en toont *a fortiori* niet aan dat het basisbedrag van 770 euro zou moeten worden verhoogd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. 255.104 van 26 mei 2021 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

met bijstand van

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Bart Tettelin **Carlo Adams**

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.505