

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.506 van 19 augustus 2024
in de zaak A. 235.053/VII-42.153**

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 18 november 2021, strekt tot de cassatie van arrest nr. 262.173 van 12 oktober 2021 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 14.729 van 1 februari 2022.

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, 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 27 oktober 2020 een aanvraag in voor een verblijfskaart als ander familielid van een Unieburger, meer bepaald zijn neef van Spaanse nationaliteit.

Op 20 april 2021 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 12 mei 2021 tegen de voormelde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 12 oktober 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 materiële motiveringsplicht, “het Unierecht”, de “eigen motiveringsplicht” van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en het rechtszekerheidsbeginsel.

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. 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. De motieven van de aanvankelijk bestreden beslissing hadden dan ook moeten worden beoordeeld in het licht van de artikelen 47/1 e.v. van de vreemdelingenwet, die te dezen van toepassing zijn. Bijgevolg had de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een schending van de voormelde beginselen en van artikel 47/1, 2°, van de vreemdelingenwet moeten vaststellen. Verzoeker stelt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voorbijgaat aan verzoekers middel en de eigen rechtspraak waardoor hij zijn “eigen motiveringsplicht” en het rechtszekerheidsprincipe schendt”.

Verzoeker voert 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 omdat de referentiepersoon sedert 23 november 2016 in België verblijft zodat van een (dreigende) schending van het recht van vrij verkeer geen sprake is. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volgt deze stelling met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en naar de toepasselijke bepalingen van richtlijn 2004/38.

Het volstaat evenwel dat verzoeker ofwel ten laste is van de Unieburger die hij wenst te begeleiden of te vervoegen ofwel deel uitmaakt van het gezin van de Unieburger die hij wenst te begeleiden of te vervoegen. Verzoeker vervolgt dat, hoewel de bewoordingen van artikel 47/1 e.v. van de vreemdelingenwet niet identiek zijn aan die van richtlijn 2004/38, de lidstaten er wel toe zijn gehouden hun nationaal recht richtlijnconform uit te leggen, waarbij rekening moet worden gehouden met de uniforme interpretatie die het Hof van

Justitie van de Europese Unie heeft gegeven aan het Unierecht. Verzoeker leidt 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*), af dat, om tegemoet te komen aan de doelstelling van artikel 3.2 van richtlijn 2004/38, ook de derdelander die niet in dezelfde staat verblijft als de Unieburger maar die niettemin aangeeft ten laste te zijn van die Unieburger, de mogelijkheid moet worden geboden om een verblijfsaanvraag in te dienen en zich bij die Unieburger “te voegen” in het gastland waar de Unieburger het primaire verblijfsrecht geniet. Een situatie van afhankelijkheid kan ontstaan nadat de Unieburger zich reeds in het gastland heeft gevestigd. De enkele omstandigheid dat de referentiepersoon reeds een aantal jaren in België woont, verhindert niet dat de situatie van afhankelijkheid later is ontstaan en dat de ruimere familieleden zich later bij de referentiepersoon voegen.

Het is verzoeker dan ook niet duidelijk op basis waarvan de verwerende partij vaststelt dat geen sprake is van een dreigende schending van het recht op vrij verkeer en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen deze vaststelling volgt. De enkele vaststelling dat de referentiepersoon sedert 23 november 2016 in België verblijft is alleszins onvoldoende om te stellen dat geen sprake kan zijn van een dreigende schending van het recht van vrij verkeer. Verzoeker acht het bestreden arrest ook in tegenspraak met de eigen 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.

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 deze feitelijke situatie met geldstortingen en attesten van onvermogenheid 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 onvermogen is in het land van herkomst. Verzoeker heeft ook aangetoond dat de referentiepersoon beschikt over voldoende bestaansmiddelen om verzoeker effectief ten laste te nemen. Hij verwijst naar de desbetreffende stukken en zet uiteen dat de verwerende partij wat dat betreft haar motiverings- en zorgvuldigheidsplicht heeft geschonden.

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 2016 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. 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 Spaanse rechtspersoon nu deze laatste reeds sinds 23 november 2016 in België verblijft. Het is voor de verwerende partij duidelijk dat de Spaanse referentiepersoon zijn recht van vrij verkeer reeds heeft uitgeoefend vermits hij al jarenlang in België verblijft. De verwerende partij acht dit ook in overeenstemming met het arrest *Rahman*. De vergelijking met andere door verzoeker aangehaalde rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat volgens de

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

De verwerende partij merkt nog op dat verzoekers kritiek over de motieven betreffende de door hem als bewijs van het ten laste zijn overgelegde documenten in het bestreden arrest onontvankelijk is bevonden als zijnde gericht tegen overtollige motieven. In de mate dat verzoeker inhoudelijk ingaat op de overgelegde stukken is zijn kritiek eveneens onontvankelijk omdat de Raad van State zich als cassatierechter niet in de plaats van de verwerende partij of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen mag stellen om een nieuwe feitelijke beoordeling te maken.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij benadrukt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de schending van de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht in de aanvankelijk bestreden beslissing had moeten vaststellen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen had ook moeten vaststellen dat de verwerende partij niet louter op grond van het element dat de referentiepersoon al jaren in België woont de aanvraag had moeten weigeren zonder inhoudelijk onderzoek van de stukken die de band van afhankelijkheid moeten aantonen.

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 Spaanse neef) vermits deze al sinds 23 november 2016 ononderbroken in België verblijft.

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:

“In de bestreden beslissing wordt gesteld dat ‘in eerste instantie’ moet worden opgemerkt dat de referentiepersoon reeds sinds 23 november 2016 in België verblijft, zodat van een (dreigende) schending van het recht op vrij verkeer van deze referentiepersoon geen sprake is.

Uit de bewoordingen ‘in eerste instantie’ blijkt dat het om een determinerend motief gaat.

Derhalve rijst de vraag of het motief dat van een schending van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon geen sprake is, volstaat om de bestreden weigeringsbeslissing te dragen.

Verzoeker is van mening dat dat niet het geval is, stellende dat de band van afhankelijkheid later kan ontstaan, met name nadat de referentiepersoon zich reeds in het gastland heeft gevestigd.

De Raad is van oordeel dat verzoeker niet kan worden bijgetreden en het bedoelde motief wel degelijk determinerend is, om de volgende redenen: [...]”

en verder:

“Zoals reeds gesteld, werd *in casu* geoordeeld dat van een schending van het recht op vrij verkeer van de referentiepersoon, dit is de Spaanse neef van verzoeker, geen sprake kan zijn nu deze reeds sinds 23 november 2016 in België verblijft terwijl verzoeker naar eigen zeggen op 22 augustus 2018 Marokko zou hebben verlaten.

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.”

8. 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;”

9. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen citeert uit het 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 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 zijn ten laste zijn.

10. 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

VII-42.153-10/13

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.

11. Uit het voorgaande volgt dat de enkele vaststelling dat de referentiepersoon, verzoekers neef van Spaanse nationaliteit, zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend vermits hij sedert 23 november 2016 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.

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

V. Kosten – begroting van de rechtsplegingsvergoeding

13. 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. 262.173 van 12 oktober 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