

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.949 van 7 oktober 2024
in de zaak A. 235.511/VII-41.995**

In zake : 1. XXX
 2. XXX
 3. XXX
 4. XXX
 5. XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marie Doutrepont
 kantoor houdend te 1210 Sint-Joost-Ten-Node
 Haachtsesteenweg 55
 bij wie woonplaats wordt gekozen

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

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 januari 2022, strekt tot de cassatie van arrest nr. 266.091 van 23 december 2021 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 14.825 van 1 april 2022.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben 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 21 maart 2024.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emilie Djawa, die *loco* advocaat Marie Doutrepont verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Brecht Heirman, 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

3.1. Uit het bestreden arrest blijkt dat de verzoekende partijen op 10 april 2019 een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. De commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen heeft de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus geweigerd met een beslissing van 14 april 2020. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft het

beroep van de verzoekende partijen tegen deze beslissing verworpen met een arrest van 5 november 2020.

3.2. Op 15 december 2020 neemt de verwerende partij ten aanzien van de verzoekende partijen twee beslissingen houdende “bevel om het grondgebied te verlaten – verzoeker om internationale bescherming” (hierna: de aanvankelijk bestreden beslissingen).

De verzoekende partijen stellen op 14 januari 2021 tegen deze beslissingen een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 23 december 2021 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen werpen in een derde middel de schending op van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 5, 12 en 13 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), van de artikelen 39/2, § 2, 39/65, eerste lid, en 74/13 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 van “de rechten van de verdediging en de wapengelijkheid”.

De verzoekende partijen voeren aan dat de aanvankelijk bestreden beslissingen uitvoering geven aan richtlijn 2008/115 en een verwijderingsmaatregel vormen op grond van artikel 74/13 van de

vreemdelingenwet. Deze laatste bepaling en artikel 5 van richtlijn 2008/115 vereisen dat rekening wordt gehouden met het hoger belang van het kind en met het privé- en gezinsleven van de betrokken onderdaan van een derde land wanneer een verwijderingsbesluit wordt genomen. De verzoekende partijen laten gelden dat overeenkomstig artikel 62, § 2, van de vreemdelingenwet de terugkeerbesluiten moeten worden gemotiveerd, waarbij rekening wordt gehouden met de in artikel 74/13 van de vreemdelingenwet genoemde elementen en waarbij ook artikel 12.1 van richtlijn 2008/115 van toepassing is.

Volgens de verzoekende partijen volstaat het feit dat het administratief dossier een “Evaluatie artikel 74/13” of een “synthesenota” bevat niet om aan de voormelde voorwaarde te voldoen. Het terugkeerbesluit moet in zijn schriftelijke motivering de elementen bevatten waarmee het bestuur rekening heeft gehouden. Het erkennen van de wettigheid van een terugkeerbesluit op basis van een nota of een advies in het administratief dossier waarnaar in de aanvankelijk bestreden beslissingen niet eens wordt verwezen, vormt bovendien een schending van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht van verdediging, aangezien de verzoekende partijen het bestaan ervan niet konden vermoeden en de inhoud ervan dus niet konden aanvechten. Zij besluiten dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen reeds heeft geoordeeld dat de mededeling van de motieven nadat het beroep reeds werd ingediend, bijvoorbeeld via het overleggen van het administratief dossier waarin zich een evaluatienota bevindt, de miskenning van de formelemotiveringsplicht niet kan goedmaken.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat de kritiek van de verzoekende partijen kennelijk is gericht tegen de aanvankelijk bestreden beslissingen, nu zij deze beslissingen in strijd achten met artikel 74/13 van de vreemdelingenwet. De Raad van State mag als cassatierechter echter niet de plaats van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter innemen. De verwerende partij acht het middel niet ontvankelijk waar het er in hoofdzaak toe strekt te doen vaststellen dat de aanvankelijk bestreden beslissingen niet afdoende

zouden zijn gemotiveerd, onder meer in het licht van de artikelen 62 en 74/13 van de vreemdelingenwet.

De verwerende partij wijst er in ondergeschikte orde op dat artikel 74/13 van de vreemdelingenwet geen formelemotiveringsplicht inhoudt, zodat niet tot een schending van de formelemotiveringsplicht kan worden besloten, enkel op grond van het ontbreken van uitdrukkelijke motieven betreffende deze bepaling in de aanvankelijk bestreden beslissingen.

De verwerende partij vervolgt dat de kritiek van de verzoekende partijen als zouden hun rechten van verdediging zijn geschonden doordat het bestaan van de synthesenota niet kon worden vermoed en de inhoud ervan dus niet kon worden aangevochten, grondslag mist. De verzoekende partijen weten of moesten weten dat de verwerende partij rekening moest houden met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de vreemdelingen. Volgens de verwerende partij konden de verzoekende partijen inzage in het administratief dossier vragen op grond van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ om na te gaan of rekening was gehouden met de in artikel 74/13 van de vreemdelingenwet vermelde elementen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft in het bestreden arrest terecht benadrukt dat de verzoekende partijen geen belang kunnen laten gelden bij de door hen geschonden geachte rechtsregels omdat zij in hun annulatieberoep geen enkel element hebben aangehaald dat de totstandkoming van de aanvankelijk bestreden beslissingen zou kunnen hebben beïnvloeden. Vermits de verzoekende partijen de inhoudelijke beoordeling van de synthesenota niet hebben betwist, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ook terecht gesteld dat de verzoekende partijen geen voordeel konden halen uit de gebeurlijke nietigverklaring van de aanvankelijk bestreden beslissingen.

Tot slot merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen in het middel niet ingaan op de voorgehouden schending van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 5, 12 en 13

van richtlijn 2008/115, artikel 39/2, § 2, van de vreemdelingenwet of het beginsel van de wapengelijkheid. Zij acht het middel in die mate niet ontvankelijk.

6. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen het middel. Zij benadrukken dat artikel 74/13 van de vreemdelingenwet in het licht van de andere aangevoerde bepalingen moet worden gelezen. De verzoekende partijen zijn het niet eens met het gebruik van een "synthesenota", nu niet van hen kan worden verwacht dat zij eerst toegang vragen tot hun dossier om na te gaan of al dan niet werd gemotiveerd in overeenstemming met artikel 74/13 van de vreemdelingenwet. Verder gaat het verweer dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij geen toegang hebben gehad tot het administratief dossier in tegen de stukken waaruit blijkt dat de verzoekende partijen toegang hebben gevraagd maar niet gekregen voorafgaand aan het instellen van het annulatieberoep. Tot slot betwisten de verzoekende partijen het verweer als zouden zij geen belang hebben bij de vernietiging van de aanvankelijk bestreden beslissingen nu zij een nieuw verzoek tot internationale bescherming hebben ingediend dat tot een nieuw onderzoek van het risico op schending van artikel 3 van het EVRM bij terugkeer moet leiden.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen maken in het opschrift van het middel geen melding van artikel 62 van de vreemdelingenwet. Wel wijzen zij in de uiteenzetting van het middel expliciet op de motiveringsplicht van terugkeerbesluiten op grond van artikel 62, § 2, van de vreemdelingenwet en op het feit dat het bestaan van een synthesenota niet volstaat om aan deze voorwaarde te voldoen en stellen zij dat een terugkeerbesluit in zijn schriftelijke motivering de elementen moet bevatten waarmee het bestuur rekening heeft gehouden. Wat de formele motivering betreft hebben de verzoekende partijen de schending van artikel 62 van de vreemdelingenwet ook opgeworpen voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

8. Volgens het bestreden arrest maken de verzoekende partijen niet duidelijk op welk punt de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissingen niet in staat stelt te begrijpen op welke juridische en feitelijke gegevens die beslissingen zijn gegrond, derwijze dat niet zou zijn voldaan aan het doel van de formelemotiveringsplicht. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt vast dat in de aanvankelijk bestreden beslissingen wordt verwezen naar artikel 52/3, § 1, in samenhang met artikel 7, eerste lid, 2°, van de vreemdelingenwet, naar de negatieve beslissing van 15 april 2020 inzake de verzoeken om internationale bescherming van de verzoekende partijen en de verwerping van de beroepen daartegen door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op 5 november 2020 en naar het feit dat de verzoekende partijen langer in België verblijven toegestaan overeenkomstig artikel 6 van de vreemdelingenwet, met de toelichting dat zij België zijn binnengekomen op 2 april 2019 en nog steeds op het grondgebied verblijven.

9. Om een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten te nemen op grond van artikel 52/3, § 1, *iuncto* 7 van de vreemdelingenwet, volstaat het niet enkel vast te stellen dat de betrokkene op het grondgebied van het Rijk verblijft zonder in het bezit te zijn van de bij artikel 2 van de vreemdelingenwet vereiste documenten, met name een geldig paspoort voorzien van een geldig visum. Het bestuur dient op grond van artikel 74/13 van de vreemdelingenwet ook rekening te houden “met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land”. Dit stemt overeen met punt 6 van de toelichting voorafgaand aan richtlijn 2008/115 waarin wordt gesteld dat “beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld [moeten] worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf”.

Artikel 74/13 van de vreemdelingenwet bepaalt slechts dat rekening wordt gehouden met het hoger belang van het kind en het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde

land doch het houdt geen bijzondere motiveringsplicht in. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, doet dit geen afbreuk aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 62 van de vreemdelingenwet, dat van toepassing is op de aanvankelijk bestreden beslissingen. Ook artikel 12.1, eerste lid, van richtlijn 2008/115 voorziet trouwens dat het terugkeerbesluit en in voorkomend geval het inreisverbod de feitelijke en de rechtsgronden “vermelden”.

Artikel 62 van de vreemdelingenwet is als dusdanig niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen zoals het bestreden arrest. Wel kan de Raad van State als cassatierechter het middel onderzoeken waarin wordt opgeworpen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter bij de beoordeling van de aanvankelijk bestreden beslissingen de inhoud van die bepaling zou hebben geschonden, zonder dat de Raad voor State zich daarbij echter in de plaats van de annulatierechter kan stellen om zelf te oordelen of de motivering van die beslissing afdoende is of niet. De in artikel 62 van de vreemdelingenwet vervatte formelemotiveringsplicht verplicht de administratieve overheid in haar beslissingen de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissingen ten grondslag liggen. Die motivering moet pertinent zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn. De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door onder meer artikel 62 van de vreemdelingenwet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

9. Te dezen aanvaardt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat in een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten rekening moet worden gehouden met de persoonlijke situatie van de betrokkenen. Het gaat om de in artikel 74/13 van de vreemdelingenwet bedoelde belangenafweging.

Waar de verzoekende partijen wat dat betreft ook een schending van de in de artikel 62 van de vreemdelingenwet bedoelde formelemotiveringsplicht hadden ingeroepen, is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen slechts van oordeel dat de verzoekende partijen “niet aan[tonen] dat het gezins- of familieleven of het hoger belang van het kind niet op een zorgvuldige en kennelijk redelijke wijze in rekening zijn gebracht” en verwijst hij nog naar een interne nota van de verwerende partij die zich in het administratief dossier bevindt, die de aanvankelijk bestreden beslissingen voorafgaat en waarvan niet wordt aangetoond dat de verzoekende partijen ervan kennis hadden, om te besluiten dat daaruit de door artikel 74/13 van de vreemdelingenwet vereiste belangenafweging blijkt. Daarmee aanvaardt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen impliciet dat de aanvankelijk bestreden beslissingen geen uitdrukkelijke motivering moeten bevatten over de door de verzoekende partijen ingeroepen elementen betreffende hun gezins- en familieleven en hun gezondheidstoestand en dat het volstaat dat deze motieven (achteraf) uit een ander stuk blijken. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geeft een te beperkte invulling aan artikel 62 van de vreemdelingenwet en schendt aldus de draagwijdte van deze bepaling door te aanvaarden dat de motieven betreffende de door artikel 74/13 van de vreemdelingenwet vereiste belangenafweging, waarvan niet wordt betwist dat ze te dezen moest gebeuren en die volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gebeurd is, niet moesten worden opgenomen in de aanvankelijk bestreden beslissingen.

10. Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1.De Raad van State vernietigt arrest nr. 266.091 van 23 december 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 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 1.000 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven oktober 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