

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.982 van 14 januari 2025
in de zaak A. 237.917/VII-41.807**

In zake : 1. XXX
 2. XXX
 3. XXX
 4. XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dominique Andrien en Joséphine Paquot
 kantoor houdend te 4000 Luik
 Mont Saint-Martin 22
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
 staatssecretaris voor Asiel en Migratie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Axel De Wilde
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Justitiestraat 26
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 december 2022, strekt tot de cassatie van arrest nr. 279.806 van 7 november 2022 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 15.223 van 6 februari 2023.

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 verzoekende partijen 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 21 november 2024.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

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. De verzoekende partijen, allen van Congolese nationaliteit, dienen op 1 juli 2020 een verzoek in om machtiging tot verblijf op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: vreemdelingenwet). Op 19 juli 2022 en 26 juli 2022 wordt deze aanvraag geactualiseerd.

De verwerende partij verklaart deze aanvraag niet-ontvankelijk op 2 augustus 2022 (hierna: eerste aanvankelijk bestreden beslissing). Op dezelfde datum neemt de gemachtigde voor alle betrokkenen een bevel om het grondgebied te verlaten (hierna: tweede, derde, vierde en vijfde aanvankelijk bestreden beslissing).

De verzoekende partijen dienen tegen deze beslissingen op 8 september 2022 een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Met arrest nr. 279.806 van 7 november 2022 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring tegen voormelde beslissingen. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van de artikelen 7, 20, 21 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 6.4, 12.1 en 20 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) gelezen overeenkomstig de 6e en 24e overweging daarvan, de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, de artikelen 9bis, 39/65 en 62, § 2, van de vreemdelingenwet, gelezen in overeenstemming met de bovengenoemde bepalingen van richtlijn 2008/115, de algemene beginselen van het recht van de Unie die voorschrijven dat beslissingen per geval moeten worden genomen en rekening moeten houden met objectieve criteria, die met name in de zesde overweging van richtlijn 2008/115/EG in herinnering zijn gebracht, en die tevens voortvloeien uit de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, waarvan de eerbiediging wordt

voorgeschreven door de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het beginsel dat bestuurlijke willekeur verbiedt.

In een *eerste middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen vast dat het bestreden arrest van oordeel is dat in de aanvankelijk bestreden beslissingen afdoende wordt aangegeven waarom de door hen aangevoerde elementen geen buitengewone omstandigheden vormen. Indien de verwerende partij volgens het bestreden arrest voor elk aangevoerd element concreet heeft onderzocht of dit element al dan niet als een buitengewone omstandigheid kan worden beschouwd, dient zij volgens de verzoekende partijen evenwel aan te geven welke omstandigheden dan wel buitengewone omstandigheden zijn “zodat zij kunnen begrijpen welke zij hadden moeten of in de toekomst kunnen aanvoeren om te hopen op een gunstig antwoord”. Door de motiveringsplicht van de verwerende partij in die mate te beperken, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan artikel 62, § 2, van de vreemdelingenwet, gelezen in overeenstemming met artikel 12.1 van richtlijn 2008/115, een te beperkte werkingssfeer gegeven. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat zij voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aanvoerden dat het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel geschonden worden omdat artikel 9bis – anders dan andere bepalingen van de vreemdelingenwet – niet duidelijk aangeeft aan welke positieve voorwaarden moet zijn voldaan om aanspraak te kunnen maken op de status die het regelt. In het bestreden arrest wordt geantwoord dat de mogelijkheid om op grond van artikel 9bis een verblijfsvergunning aan te vragen restrictief moet worden uitgelegd en dat dit artikel niet uitdrukkelijk aangeeft welke elementen als buitengewone omstandigheden kunnen worden beschouwd en het aan de verzoekende partijen is om concreet aan te tonen welke elementen de indiening van een dergelijke verblijfsaanvraag bij de Belgische diplomatieke post in het buitenland bijzonder bemoeilijken. Het feit dat de wetgever niet in transparante en duidelijke criteria heeft voorzien, ontslaat de rechter volgens de verzoekende partijen niet van de in het beroep gevraagde toetsing aan de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, aangezien de andere bepalingen van de vreemdelingenwet

duidelijk de positieve voorwaarden aangeven waaraan moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken op de daarin geregelde statussen (artikel 9^{ter}: medisch verblijf, artikelen 10 en 12^{bis}: gezinshereniging met een niet-Europese gezinshereniger, artikel 40: Europese onderdanen, de artikelen 40^{bis} en 40^{ter}: gezinshereniging met Belgen en Europeanen, de artikelen 48/3 en 48/4: asiel en subsidiaire bescherming, artikel 58: student, ...). Indien het bestreden arrest niet volledig tegemoetkomt aan hun kritiek, houdt het volgens de verzoekende partijen geen rekening met de artikelen 39/65 van de vreemdelingenwet, de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet en het beginsel van het verbod van bestuurlijke willekeur. De verzoekende partijen achten de volgende prejudiciële vraag dan ook relevant:

“Schendt artikel 9^{bis} van de vreemdelingenwet van 15 december 1980, dat enkel verwijst naar buitengewone omstandigheden om aanspraak te maken op het verblijf waarin het voorziet, zonder die omstandigheden positief te definiëren, niet de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, aangezien de artikelen 9^{ter}, 10, 12^{bis}, 40, 40^{bis}, 40^{ter}, 48/3, 48/4 en 58 (in het bijzonder) van diezelfde wet op positieve wijze de voorwaarden bepalen waaraan derdelanders moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op het verblijf dat zij regelen?”

In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest van oordeel is dat artikel 6.4 van richtlijn 2008/115 is omgezet door artikel 9^{bis} van de vreemdelingenwet zodat de verzoekende partijen zich niet rechtstreeks op eerstgenoemde bepaling kunnen beroepen. Indien het arrest bevestigt dat artikel 9^{bis} een omzetting is van artikel 6.4 van richtlijn 2008/115, dient deze omzetting volgens de verzoekende partijen te voldoen aan de verplichtingen van het Europees recht, namelijk dat er volgens de 6^e overweging van deze richtlijn een eerlijke en transparante procedure moet zijn. Het in deze 6^e overweging vervatte beginsel is volgens hen van toepassing op elk besluit dat wordt genomen naar aanleiding van op grond van deze bepalingen ingediende verzoeken.

5. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen het middel.

Met betrekking tot het *eerste middelonderdeel* geven zij aan dat zij “(niet) wens[en] (...) te antwoorden”.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekende partijen vast dat de verwerende partij zelf bevestigt dat artikel 9bis van de vreemdelingenwet de omzetting is van artikel 6.4 van richtlijn 2008/115. Dat de wetgever een wijzigingswet niet nodig acht omdat artikel 6.4 van de richtlijn reeds is omgezet in de artikelen 9bis en 9ter van de vreemdelingenwet, blijkt volgens hen ook uit het wetsontwerp van 19 oktober 2011. Aangezien artikel 9bis van de vreemdelingenwet artikel 6.4 van richtlijn 2008/115 omzet, dienen volgens hen ook alle in deze richtlijn vervatte waarborgen en bepalingen, zoals de verplichting van objectieve criteria, in acht te worden genomen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kon niet volstaan met de vaststelling dat artikel 6.4 van richtlijn 2008/115 geen rechtstreekse werking heeft, om niet in te gaan op de stelling van de verzoekende partijen dat de omzetting van artikel 6.4 van richtlijn 2008/115 door artikel 9bis van de vreemdelingenwet niet alle waarborgen van het Unierecht eerbiedigt.

Beoordeling

Vooraf

6. De verzoekende partijen verduidelijken niet op welke wijze zij de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 22 van de Grondwet en artikel 20 van richtlijn 2008/115 geschonden achten.

Het enige middel is in de aangegeven mate niet ontvankelijk.

Eerste middelonderdeel

7. De in artikel 39/65 van de vreemdelingenwet vervatte jurisdictionele motiveringsplicht heeft het karakter van een vormvereiste. Een uitspraak is gemotiveerd in de zin van de voornoemde bepaling 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. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van de jurisdictionele motiveringsplicht. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelt dat de aanvankelijk bestreden beslissingen zowel in feite als in rechte gemotiveerd zijn. Zo stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vast dat de eerste bestreden beslissing met verwijzing naar artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet motiveert dat de door de verzoekende partijen aangehaalde elementen geen buitengewone omstandigheid vormen waarom de betrokkenen hun aanvraag om machtiging tot verblijf niet kunnen indienen via de gewone procedure. De Raad stelt vast dat de gemachtigde voor elk individueel element weergeeft waarom dit niet kan worden aanvaard als een buitengewone omstandigheid. De verzoekende partijen voeren in hun cassatieberoep geen kritiek aan met betrekking tot de overige aanvankelijk bestreden beslissingen. Wat de kritiek van de verzoekende partijen betreft dat de verwerende partij diende aan te geven welke specifieke criteria buitengewone omstandigheden uitmaken in het licht van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, herhaalt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest dat de gemachtigde voor elk aangevoerd element concreet heeft onderzocht of dit al dan niet als een buitengewone omstandigheid kan worden aanvaard en dat de gemachtigde na een redelijk en zorgvuldig onderzoek tot de conclusie is gekomen

dat deze elementen geen buitengewone omstandigheid uitmaken die verantwoorden dat de aanvraag in België wordt ingediend.

Daarmee voldoet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan zijn jurisdictionele motiveringsplicht.

8. 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.

Waar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met betrekking tot de door de verzoekende partijen in hun beroepschrift opgeworpen schending van artikel 62 van de vreemdelingenwet oordeelt dat de aanvankelijk bestreden beslissingen zowel in feite als in rechte gemotiveerd zijn en waar hij, wat de eerste initieel bestreden beslissing betreft, vaststelt dat de gemachtigde voor elk individueel element weergeeft waarom dit niet kan worden weerhouden als een buitengewone omstandigheid, schendt hij de inhoud van de in voormeld artikel 62

van de vreemdelingenwet vervatte motiveringsplicht niet. Anders dan hoe de verzoekende partijen het zien, houdt de in artikel 62 vervatte motiveringsplicht niet in dat de aanvankelijk bestreden beslissing, naast de motivering waarom geen van de aangevoerde elementen een buitengewone omstandigheid is, bovendien dient aan te geven welke omstandigheden dan wel als buitengewoon worden aanvaard.

De verzoekende partijen kunnen evenmin worden gevolgd waar zij stellen dat artikel 62, § 2, van de vreemdelingenwet, “gelezen in overeenstemming met artikel 12.1 van de richtlijn [2008/115]” is geschonden door de motiveringsplicht van de verwerende partij aldus te beperken.

Artikel 12.1 van richtlijn 2008/115 is van toepassing op “het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering”.

De kritiek van de verzoekende partijen heeft ten deze enkel betrekking op de beslissing tot weigering van de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, die geen beslissing in de zin van artikel 12.1 van richtlijn 2008/115 is. De verzoekende partijen kunnen derhalve niet dienstig verwijzen naar de voormelde richtlijnbepalingen.

9. De verzoekende partijen menen voorts dat het feit dat de wetgever in het kader van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet niet in transparante en duidelijke criteria heeft voorzien, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er niet van ontslaat om zelf na te gaan of dit geen schending vormt van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, en het beginsel van bestuurlijke willekeur aangezien andere bepalingen van de vreemdelingenwet (zoals de artikelen 9*ter*, 10 en 12*bis*, ..., van de vreemdelingenwet) wel in duidelijke criteria voorzien.

De regels voorzien in de artikelen 9 en 9*bis* van de vreemdelingenwet zijn duidelijk, voorzienbaar en toegankelijk en stellen

objectieve criteria vast. Deze bepalingen voorzien dat de machtiging tot verblijf door de vreemdeling wordt aangevraagd bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland. In buitengewone omstandigheden en op voorwaarde dat de vreemdeling over een identiteitsdocument beschikt, kan de machtiging tot verblijf worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft. Deze maakt ze over aan de minister of aan diens gemachtigde. Het is bijgevolg enkel in buitengewone omstandigheden die het onmogelijk of bijzonder moeilijk maken om zich naar het buitenland te begeven, dat deze machtiging in België mag worden aangevraagd.

De beoordelingsbevoegdheid waarover de verwerende partij op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet beschikt, is niet willekeurig aangezien hij deze bevoegdheid moet uitoefenen met inachtnaam van de voormelde bepaling en van het wettelijk begrip van “buitengewone omstandigheden” zoals hiervoor aangehaald. Deze beoordelingsbevoegdheid maakt overigens het voorwerp uit van een wettigheidscontrole in het kader waarvan de rechter nagaat of de verwerende partij de elementen, die ingeroepen worden om de verblijfsmachtiging in België in te dienen, heeft beoordeeld in het licht van het wettelijk begrip van “buitengewone omstandigheden”. In zoverre dat de verzoekende partijen aldus een gebrek aan transparante en duidelijke criteria aanvoeren, zijn hun argumenten niet gegrond.

De aangevoerde bepalingen zijn in die mate niet geschonden.

10. Gelet op het voorgaande hoeft de voorgestelde prejudiciële vraag niet te worden gesteld.

11. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede middelonderdeel

12. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verduidelijkt in het bestreden arrest dat, nu “[u]it hun eigen betoog blijkt dat artikel 6.4 van de [richtlijn 2008/115] reeds is omgezet in Belgisch nationaal recht, met name in artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet” en “verzoekers zelf bevestigen dat artikel 6.4 van de [richtlijn 2008/115] ‘goed’ is omgezet in artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet”, zij “zich niet rechtstreeks op deze bepaling [kunnen] beroepen” en een schending van dit artikel niet dienstig kan worden aangevoerd.

Deze motivering volstaat eveneens voor wat de jurisdictionele motiveringsplicht betreft.

13. Anders dan hoe de verzoekende partijen het zien, bevestigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met deze motivering geenszins dat artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet de omzetting is van artikel 6.4 van richtlijn 2008/115, maar stelt hij, integendeel, slechts vast dat, in zoverre dat de verzoekende partijen artikel 6.4 van de richtlijn 2008/115 geschonden achten, “[u]it hun eigen betoog blijkt dat artikel 6.4 van de [richtlijn 2008/115] reeds is omgezet in Belgisch nationaal recht, met name in artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet” en dat “[n]u verzoekers zelf bevestigen dat artikel 6.4 van de [richtlijn 2008/115] ‘goed’ is omgezet in artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet, (...) zij zich niet rechtstreeks op deze bepaling (kunnen) beroepen”. De kritiek van de verzoekende partijen gaat aldus uit van een verkeerde lezing van het bestreden arrest.

14. Bovendien regelt artikel 6 van de voormelde richtlijn 2008/115 niet de procedure tot toekenning van een verblijfstitel en is die bepaling niet van toepassing op de beslissing van niet-ontvankelijkheid genomen op basis van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft artikel 6.4 van richtlijn 2008/115 aldus niet geschonden bij de interpretatie van artikel 9bis van de vreemdelingenwet, aangezien de bepaling uit de richtlijn niet van toepassing is.

15. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Besluit

16. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien januari tweeduizend vijftientwintig 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