



Arrest

nr. 126 016 van 23 juni 2014
in de zaak RvV X / VIII

In zake: X

Gekozen woonplaats: X

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding.

DE WND. VOORZITTER VAN DE VIIIste KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Nepalese nationaliteit te zijn en te handelen in eigen naam en in haar hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van haar minderjarig kind Bishow Hang RAI, op 25 februari 2014 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding van 10 februari 2014 tot het opleggen van een inreisverbod (bijlage 13sexies).

Gezien titel Ibis, hoofdstuk 2, afdeling IV, onderafdeling 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gezien de synthesesamenvatting.

Gelet op de beschikking van 5 mei 2014, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 27 mei 2014.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken I. CORNELIS.

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. CHATCHATRIAN, die loco advocaat A. LOOBUYCK verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat C. DECORDIER, die verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

De gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding neemt op 10 februari 2014 de beslissing waarbij verzoekster en haar minderjarig kind een inreisverbod van drie jaar wordt opgelegd. Deze beslissing, die verzoekster op dezelfde dag ter kennis wordt gebracht, is gemotiveerd als volgt:

“Aan mevrouw, die verklaart te heten:

[...]

nationaliteit: Nepal

En haar minderjarig kind: [...]

wordt inreisverbod voor 3 jaar opgelegd,

voor het grondgebied van België, evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen, tenzij zij beschikt over de documenten die vereist zijn om er zich naar toe te begeven.

De beslissing tot verwijdering van 10/02/2014 gaat gepaard met dit inreisverbod.

REDEN VAN DE BESLISSING:

Het inreisverbod wordt afgegeven in toepassing van het hierna vermelde artikel van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en op grond van volgende feiten:

X artikel 74/11, §1, tweede lid, gaat de beslissing tot verwijdering gepaard met een inreisverbod van drie jaar omdat:

[...]

X 2° niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan.

Betrokkene heeft een bevel om het grondgebied te verlaten ontvangen op 07/05/2013 verlengd tot 13/10/2013.

Betrokkene werd vandaag terug aangetroffen op het Belgisch Grondgebied, dus betrokkene heeft niet voldaan aan de terugkeerverplichting.

Betrokkene weigert manifest om op eigen initiatief een einde te maken aan haar onwettige verblijfs-situatie. Betrokkene verblijft op het Schengengrondgebied zonder een geldig visum. Betrokkene heeft een asielaanvraag op 26.09.2012 ingediend. Deze aanvraag werd definitief afgesloten met een negatieve beslissing door de RVV op 19.09.2013."

Dit is de bestreden beslissing.

2. Over de rechtspleging

Verzoekster heeft ervoor geopteerd een syntheseseminarie neer te leggen. Overeenkomstig artikel 39/81, zevende lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de Vreemdelingenwet) doet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen uitspraak op basis van de syntheseseminarie behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft.

3. Onderzoek van het beroep

3.1. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de wet van 29 juli 1991) en van de zorgvuldigheidsplicht.

Zij vat het middel als volgt samen in de syntheseseminarie:

"[...] Artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet luidt als volgt:

[...]

Vooreerst stelt artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet dus dat telkens rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

Ondanks deze mogelijkheid tot kennisname van het dossier van verzoekende partij heeft de verwerende partij automatisch een inreisverbod van drie jaar toegekend en heeft zij deze gemotiveerd met een standaardmotivering waaruit in elk geval niet blijkt dat zij rekening hield met de specifieke omstandigheden waarin verzoekende partij zich bevindt.

In casu kan verzoekende partij uit de motivering van de beslissing dus geenszins afleiden dat er met haar persoonlijke situatie werd rekening gehouden. Het betreft in hoofdzaak immers een standaard-

motivering, waarbij enkel gespecificeerd werd op welke datum reeds een bevel om het grondgebied te verlaten werd uitgereikt en het feit dat niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

Verwerende partij repliceert in haar nota met opmerkingen dat in casu artikel 74/11, tweede lid als rechtsgrond wordt aangeduid met als determinerend motief dat er niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

Verwerende partij repliceert ook dat artikel 74/11 §1, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980 haar toeliet om een inreisverbod van drie jaar te treffen en dat zij duidelijk heeft uiteengezet om welke redenen er een inreisverbod van drie jaar werd opgelegd.

Tevens is verwerende partij ook van mening dat verzoekende partij zelf niet ingaat op de concrete motieven van de beslissing en dat zij zelf niet aannemelijk maakt waarom een inreisverbod van drie jaar onredelijk zou zijn.

Verzoekende partij is van mening dat zij zelf toch niet moet motiveren waarom de duur van het inreisverbod onredelijk zou zijn. Het komt immers aan verzoekende partij zelf toe om de duur van het inreisverbod te motiveren in haar beslissing.

Verzoekende partij is en blijft trouwens van mening dat het determinerend motief van de beslissing, namelijk dat zij niet heeft voldaan aan de terugkeerverplichting, de duur van het inreisverbod niet kan schragen.

Artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet vormt geen verplichting 'krachtens' dewelke "automatisch" een inreisverbod wordt uitgevaardigd ten aanzien van verzoekende partij.

Artikel 74/11 voorziet immers maar in de mogelijkheid voor de verwerende partij om een inreisverbod op te leggen en geenszins in een verplichting voor verwerende partij om dit effectief (en ten allen tijde) te doen.

Door louter te verwijzen naar deze wettelijke mogelijkheid verduidelijkt de verwerende partij dan ook geenszins waarom zij een dergelijke maatregel met een dergelijke ernstige impact meent te moeten nemen.

Verwerende partij repliceert in haar nota met opmerkingen ook dat verzoekende partij zich beperkt tot een theoretisch betoog en niet aanduidt met welke omstandigheden geen rekening zou zijn gehouden.

Verzoekende partij wil er hier opnieuw op wijzen dat het niet aan haar toekomt om te motiveren met welke omstandigheden er diende rekening gehouden te worden maar dat het aan verwerende partij toekwam om dit in haar beslissing te doen, hetgeen niet is gebeurd.

Er is ter zake sprake is van een discretionaire bevoegdheid, en niet van een gebonden bevoegdheid, dus dient de verwerende partij te motiveren waarom zij quasi automatisch voor een maximumtermijn van drie jaar kiest en niet voor een mindere termijn van één of twee jaar.

Immers, indien de verwerende partij ter zake niet over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken maar het automatisch uit de Wet zou volgen dat er ALTIJD een inreisverbod wordt opgelegd van drie jaar (omdat er geen gevolg werd gegeven aan eerdere bevelen), dan zou zich ter zake geen enkel motiveringsprobleem stellen, dan zou verwerende partij "door de Wet gebonden zijn" en in het kader van zo'n gebonden bevoegdheid niet hoeven te motiveren. Wat in casu niet het geval is.

Gezien de verwerende partij dus inderdaad kan kiezen voor een maximumtermijn van drie jaar (zulks wordt uiteraard niet betwist) dan dient zij ook te motiveren waarom dit zij doet. Verwerende partij kan niet voordoen alsof de maximumtermijn van drie jaar als het ware automatisch uit de wet volgt, om zich daarna te verschuilen achter haar discretionaire bevoegdheid, discretionaire bevoegdheid die haar toch noopt tot enige motivering ter zake.

Zie ter zake OPDEBEEK EN COOLSAET (I. OPDEBEEK EN A. COOLSAET, Formele Motivering van bestuurshandelingen, Administratieve rechtsbibliotheek, Brugge, Die Keure, (7), 1999 blz. 145.

Verzoekende partij blijft bij haar standpunt dat verwerende partij in casu art. 74/11 van de Vreemdelingenwet geschonden heeft door geen rekening te houden met de specifieke omstandigheden van verzoekende partij in het kader van de bepaling van de duur van het inreisverbod.

[...] Verzoekende partij stelt zich op het standpunt dat de thans bestreden beslissing de formele motiveringsplicht (artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991) schendt. Nergens in de bestreden beslissing blijkt waarom verwerende partij op quasi automatische wijze een maximaal inreisverbod oplegt. De enige reden die verwerende partij aanhaalt is dat in het verleden niet voldaan werd aan het bevel om het grondgebied te verlaten dd. 07/05/2013 verlengd tot 13/10/2013. Verzoekende partij ontkent dit niet, doch is van mening dat het onzorgvuldig en onduidelijk is waarom haar zondermeer een maximaal inreisverbod wordt opgelegd.

Verwerende partij repliceert in haar nota met opmerkingen dat zij de formele motiveringsplicht niet heeft geschonden aangezien uit lezing van de bestreden beslissing genoegzaam blijkt dat de inhoud daarvan verzoekende partij het genoemde inzicht verschaft en aldus volstaat om haar toe te laten de bedoelde nuttigheidsafweging te maken.

Verzoekende partij blijft bij haar standpunt dat art. 2 en 3 van de formele motiveringsplicht wel worden geschonden aangezien verwerende partij bij het bepalen van de duur van het inreisverbod niet formeel heeft gemotiveerd waarom er beslist werd tot een duur van drie jaar.

De verzoekende partij blijft ook van mening dat de verwerende partij bij het bepalen van de duur van het inreisverbod een - evenredigheidstoets in acht nemen. Dit betekent dat de duur van een inreisverbod moet worden bepaald aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Bovendien moet de duur van het inreisverbod evenredig zijn aan het doel of de reden tot oplegging ervan.

In die zin wenst de verzoekende partij ook te wijzen op het recente arrest nr.113.396 dd. 6 november 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV 131.489 / II), zij – op grond van dezelfde overwegingen als in voormeld arrest nr. 92.111 dd. 27 november 2012 – terecht stelt:

“De Raad wijst erop dat krachtens artikel 74/11, §1, eerste lid van vreemdelingenwet, de duur van het inreisverbod dient te worden vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de vreemdelingenwet blijkt dat artikel 74/11 van de vreemdelingenwet een onderdeel betreft van de omzetting van de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Pb L 24 december 2008, afl. 348s 98 e.v.). In die zin wordt in de parlementaire voorbereiding m.b.t. artikel 74/11 van de vreemdelingenwet en het inreisverbod het volgende benadrukt: “de richtlijn legt echter op dat men tot een individueel onderzoek overgaat (overweging 6), dat men rekening houdt met “alle omstandigheden eigen aan het geval en dat men het evenredigheidsbeginsel respecteert” (Parl. St. Kamer, 2011-2012, nr. 53K1825/001, 23).

In casu, stelt de Raad evenwel vast dat in de bestreden beslissingen niet wordt gemotiveerd omtrent de termijn van het inreisverbod. In de bestreden beslissingen wordt op quasi automatische wijze een inreisverbod opgelegd voor de maximumtermijn van drie jaar. Waarom deze maximumtermijn wordt gehanteerd, wordt niet uiteengezet. Zoals verzoekers terecht aanvoeren, vindt de Raad in de vierde en vijfde bestreden beslissing, noch in het administratief dossier enige afweging of onderzoek terug dat betrekking heeft op de specifieke omstandigheden van verzoekers. De Raad dient vast te stellen dat waar de gemachtigde een inreisverbod oplegt voor de maximale termijn van drie jaar zonder enig onderzoek naar en motivering omtrent de specifieke omstandigheden van verzoekers en de duur van het inreisverbod, de gemachtigde, gezien de verstreckende gevolgen van een inreisverbod, op een kennelijk onredelijke wijze gehandeld heeft.

Een schending van de formele motiveringsplicht wordt aangenomen wat de beslissingen houdende een inreisverbod betreft, daar verweerder niet kan volstaan met de enkele verwijzing naar artikel 74/11, §1, eerste lid van de vreemdelingenwet.” [...]

In casu werd een schending van de formele motiveringsverplichting door Uw Raad aangenomen.

Nog meer ten overvloede wordt gewezen op artikel 11 van de 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, dat uitdrukkelijk bepaalt:

“ Artikel 11 – Inreisverbod

(...)

2. De duur van het inreisverbod word volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

(...).”

De duur van een inreisverbod dient geval per geval te worden beoordeeld en gemotiveerd, volgens de specifieke omstandigheden eigen aan het individuele geval.

Bovendien wenst verzoekende partij nog te verwijzen naar een zeer recent arrest nr. 225 871 van de Raad van State dd. 18 december 2013. In dit arrest verwierp de Raad van State een middel van verwerende partij tegen het RvV-arrest nr. 92 111 d.d. 27 november 2012, waarbij verwerende partij van oordeel was dat zij niet nader moest motiveren waarom zij voor de maximumtermijn koos. De beoordeling van dit middel door de Raad van State is uiterst verhelderend:

“Anders dan de verzoekende partij in hoofddorde lijkt voor te houden, impliceert het verplicht opleggen van een inreisverbod niet dat daarbij ook de maximumtermijn van drie jaar moet worden opgelegd, noch dat een nadere motivering enkel voor het bepalen van een lagere termijn nodig zou zijn. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole kwam het de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als annulatierechter toe te onderzoeken of de verzoekende partij te dezen bij het opleggen van een inreisverbod voor de maximumduur van drie jaar niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld. In het licht van het voorgaande vermocht de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dan ook zonder schending van de thans in het middel aangehaalde bepalingen te oordelen dat noch in de aanvankelijk bestreden beslissing noch in het administratief dossier enige afweging of onderzoek is terug te vinden betreffende de specifieke omstandigheden van verweerder en dat het opleggen van een inreisverbod voor de maximale termijn van drie jaar zonder enig onderzoek naar en motivering omtrent de specifieke omstandigheden van verweerder en de duur van het inreisverbod kennelijk onredelijk is, gezien de verstrekende gevolgen van het inreisverbod. Op zijn beurt komt het de Raad van State als administratieve cassatierechter niet toe zelf die marginale toetsing in de plaats van de annulatierechter over te doen. Het tweede middel is ongegrond.”

De Raad van State stelt dat de duur van het inreisverbod ten alle tijde afdoende gemotiveerd dient te worden en dus niet alleen als er wordt afgeweken van de maximumtermijn zoals verwerende partij in casu wellicht zal voorhouden.

Ook in twee recente arresten van Uw Raad wordt gesteld dat de bestreden beslissingen niet worden gemotiveerd inzake het inreisverbod en dat op quasi automatische wijze een inreisverbod wordt opgelegd voor de maximumtermijn van drie jaar. Dit handelen wordt telkens omschreven als kennelijk onredelijk en er wordt een schending van de materiële motiveringsplicht aangenomen. (arrest nr. 118 080 van 30 januari 2014 en arrest nr. 118 079 van 30 januari 2014)

Het is bijgevolg ten overvloede duidelijk dat het thans opgelegde inreisverbod op niet pertinente (lees: niet draagkrachtige) wijze werd gemotiveerd en dus een schending vormt van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen evenals het artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet.

Het middel is ernstig en gegrond.”

3.2. De uitdrukkelijke motiveringsplicht zoals neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 heeft tot doel de burger, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid deze heeft genomen, zodat hij kan beoordelen of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te

nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een “afdoende” wijze. Het begrip “afdoende” impliceert dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing.

De Raad stelt vast dat in de beslissing tot oplegging van een inreisverbod wordt aangegeven dat deze beslissing is genomen op grond van artikel 74/11, § 1, tweede lid, 2° van de Vreemdelingenwet en omdat niet aan de terugkeerverplichting werd voldaan. Hierbij wordt toegelicht dat verzoekster reeds een bevel om het grondgebied te verlaten ontving op 7 mei 2013, verlengd tot 13 oktober 2013, doch dat zij hieraan geen gevolg gaf.

Verzoekster betoogt dat evenwel geen enkele motivering wordt gegeven betreffende de duur van het inreisverbod en dat meer specifiek niet wordt gemotiveerd waarom wordt geopteerd voor de maximumduur van drie jaar die mogelijk is ingeval niet is voldaan aan de terugkeerverplichting. Zij verwijst op dit punt naar het bepaalde in artikel 74/11, § 1 van de Vreemdelingenwet en stelt dat de discretionaire bevoegdheid die verweerder heeft wat de duur van het inreisverbod betreft gepaard gaat met een formele motiveringsplicht.

Artikel 74/11, § 1, eerste en tweede lid van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

“De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen :

1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of;

2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd.

[...]”

Verweerder betoogt dat wel degelijk een motivering is voorzien waarom een termijn van drie jaar is opgelegd en verzoekster aldus kan worden geacht hiervan kennis te hebben. Hij citeert vervolgens de gehele motivering van de bestreden beslissing, doch zonder specifiek te duiden welke concrete motivering dan wel is opgenomen ter rechtvaardiging van het opleggen van de maximumduur van drie jaar.

De Raad kan enkel vaststellen dat uit de bestreden beslissing enkel een motivering blijkt dat niet is voldaan aan de terugkeerverplichting. Zo stelt de bestreden beslissing dat verzoekster bevel werd gegeven om het grondgebied te verlaten op 7 mei 2013, verlengd tot 13 oktober 2013, doch zij hieraan geen gevolg gaf en aldus weigert om op eigen initiatief een einde te maken aan haar onwettige verblijfssituatie. Vervolgens wordt opnieuw het motief geduid op grond waarvan verzoekster bevel werd gegeven het grondgebied te verlaten, met name dat zij op het grondgebied verblijft zonder geldig visum en haar asielaanvraag negatief werd afgesloten. Aldus blijkt evenwel geenszins een duidelijke motivering waarom in de thans voorliggende zaak, gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval, wordt geopteerd voor de maximumduur van drie jaar.

De Raad stelt aldus vast dat verweerder in de bestreden beslissing niet heeft toegelicht op basis van welke overwegingen hij besloot tot het opleggen van de maximumtermijn van drie jaar die is bepaald in artikel 74/11, § 1, tweede lid van de Vreemdelingenwet. Hierbij moet worden geduid dat het verplicht opleggen van een inreisverbod omdat een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd niet impliceert dat daarbij ook de maximumtermijn van drie jaar moet worden opgelegd, noch dat een nadere motivering enkel voor het bepalen van een lagere termijn nodig zou zijn (cf. RvS 18 december 2013, nr. 225.871; RvS 18 december 2013, nr. 225.872). Een motivering inzake de duur van het opgelegde inreisverbod is, aangezien verweerder een keuzemogelijkheid heeft, in regel vereist. Nu verweerder op dit punt in gebreke bleef kan verzoekster worden gevolgd in haar standpunt dat de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is.

Door in de nota met opmerkingen te duiden dat niet blijkt dat met bepaalde elementen ten onrechte geen rekening werd gehouden bij het opleggen van het inreisverbod van drie jaar weerlegt verweerder de vaststelling niet dat hij tekort kwam aan de formele motiveringsplicht. Waar verweerder aldus thans lijkt voor te houden dat werd geopteerd voor drie jaar omdat er uit het dossier geen elementen blijken die zich hiertegen verzetten, betreft dit ook een a posteriori motivering. De door verweerder in zijn nota met opmerkingen geciteerde rechtspraak laat verder niet toe tot een ander besluit te komen. Er blijkt niet dat deze specifiek de formele motiveringsplicht betreft en dat de feiten die hieraan ten grondslag liggen

dezelfde zijn als deze in de thans voorliggende zaak. De arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben ook geen precedentswaarde.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond en leidt tot de nietigverklaring van het opgelegde inreisverbod. Een onderzoek van de overige onderdelen van het middel dringt zich niet langer op.

4. Kosten

Verzoekster werd het voordeel van de kosteloze rechtspleging toegekend, zodat geen standpunt dient te worden ingenomen inzake de kosten van het geding.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

De beslissing van de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding van 10 februari 2014 tot het opleggen van een inreisverbod wordt vernietigd.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op drieëntwintig juni tweeduizend veertien door:

mevr. I. CORNELIS,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,

dhr. T. LEYSEN,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. LEYSEN

I. CORNELIS