



Arrest

nr. 133 486 van 20 november 2014
in de zaak RvV X

In zake: X

Gekozen woonplaats: X

tegen:

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

DE WND. VOORZITTER VAN DE IIE KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Russische nationaliteit te zijn, op 28 juli 2014 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 30 juni 2014 waarbij de aanvraag om machtiging tot verblijf op basis van artikel 9 bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onontvankelijk verklaard wordt.

Gezien titel I *bis*, 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.

Gelet op de beschikking van 14 oktober 2014, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 7 november 2014.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken S. DE MUYLDER.

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. KALIN, die loco advocaat F. LANDUYT verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat M. DUBOIS, die loco advocaat C. DECORDIER verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Verzoekende partij dient op 15 april 2014 een aanvraag om machtiging tot verblijf in toepassing 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: de vreemdelingenwet) in.

1.2. Op 30 juni 2014 wordt de onder punt 1.1. vermelde aanvraag onontvankelijk verklaard. Dit is de bestreden beslissing die luidt als volgt:

“Onder verwijzing naar de aanvraag om machtiging tot verblijf die op datum van 15.04..2014 werd ingediend door :

(..)

in toepassing 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, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, deel ik u mee dat dit verzoek onontvankelijk is.

Redenen:

De aangehaalde elementen vormen geen buitengewone omstandigheid.

De elementen van integratie namelijk dat betrokkene zich gedurende haar verblijf op een uitstekende wijze geïntegreerd zou hebben, Nederlands zou aangeleerd hebben en binnen zeer korte termijn, onafgebroken in haar eigen inkomsten zou gaan voorzien door arbeid en 1 getuigenverklaring voorlegt, kunnen niet als buitengewone omstandigheid aanvaard worden, aangezien deze behoren tot de gegrondheid van de aanvraag en bijgevolg in deze fase niet behandeld worden (RvS 9 december 2009, nr. 198.769).

Betrokkene verklaarde België te zijn binnengekomen op 17 februari 2009 diende diezelfde dag een asielaanvraag in. Op 26 mei 2010 diende betrokkene een aanvraag om machtiging tot verblijf in toepassing van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 in. De aanvraag 9ter werd ontvankelijk bevonden op 23 september 2010 en er werden aan de gemeente instructies gegeven om betrokkene in te schrijven in het Vreemdelingenregister en haar in het bezit te stellen van een attest van immatriculatie (A.I.) model A in afwachting van een beslissing ten gronde aangaande de aanvraag tot verblijfsmachtiging overeenkomstig artikel 9ter van de wet van 15 december 1980. De asielaanvraag werd afgesloten op 17 februari 2011 met een beslissing van weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De duur van de asielprocedure - namelijk 2 jaar - was niet van die aard dat ze als onredelijk lang kan beschouwd worden. Op 04 juni 2013 werd de aanvraag 9ter ongegrond bevonden en de gemeente ontving instructies om het attest van immatriculatie dat werd afgegeven in het kader van de procedure op basis van genoemd artikel 9ter in te trekken en om betrokkene af te voeren uit het Vreemdelingenregister en terug in het Wachtregister in te schrijven. Betrokkene verkoos echter geen gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten dat aan haar betekend werd op 03 december 2013 en verblijft sindsdien illegaal in België. Betrokkene wist dat het attest van immatriculatie geen verblijfstitel is maar enkel een proceduredocument is dat bewijst dat een aanvraag om machtiging tot verblijf om medische redenen ontvankelijk verklaard is en nog in behandeling is. Het feit dat er een zekere behandelingsperiode is, geeft aan betrokkene ipso facto geen recht op verblijf (Raad van State, arrest nr 89980 van 02.10.2000).

Wat betreft het aangehaalde argument dat er in hoofde van betrokkene geen gevaar voor de openbare veiligheid zou bestaan en dat zij in haar asielprocedure nooit fraude zou gepleegd hebben of arglistigheden zou gebuikt hebben, dient opgemerkt te worden dat van alle vreemdelingen die in België verblijven, verwacht wordt dat zij zich houden aan de in België van kracht zijnde wetgeving.

Meester L stelt dat de ganse familie van betrokkene (ouders, broer en zus) in België verblijft en dat betrokkene vraagt bij haar familie te kunnen blijven, ze zou recentelijk door haar echtgenoot verlaten zijn. Vooreerst is opmerkelijk dat de vermeende moeder van betrokkene, betrokkene niet vermeldde bij haar asielaanvraag, wel vermeldde ze een andere dochter. We merken vervolgens op dat de vermeende moeder, stiefvader en zus van betrokkene België reeds binnen kwamen op 03 mei 2004, bijna 5 jaar voor betrokkene in België aankwam. Daarenboven blijkt uit het rijksregister dat betrokkene nooit op hetzelfde adres als haar vermeende moeder, stiefvader en zus van die aard is dat zij uiterst afhankelijk zijn van elkaar. De vermeende familie van betrokkene beschikt inmiddels over de Belgische nationaliteit, ze kunnen betrokkene desgewenst regelmatig gaan bezoeken in het thuisland indien zij dat zouden wensen. Zij kunnen betrokkene ook op legale wijze, door middel van een visum voor familiebezoek, uitnodigen opdat zij elkaar zouden kunnen zien. Er wordt niet aangetoond waarom het gegeven dat betrokkene verlaten zou zijn door haar echtgenoot een buitengewone omstandigheid zou uitmaken.”

2. Onderzoek van het beroep

2.1. In een eerste en enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 9bis van de vreemdelingenwet en van *“het beginsel van behoorlijk bestuur”*.

Verzoekende partij betoogt als volgt:

“De enige motivering is dat er dat er geen buitengewone omstandigheden zijn.

II.2. In de aanvraag heeft mijn verzoeker ingeroepen dat : “De buitengewone omstandigheid is gelegen in het feit dat verzoekende partij onredelijk lang op een definitieve beslissing nopens zijn asielaanvraag moet wachten (instructies dd. 18.07.2009 punt 1.1). Deze situatie betreft de vreemdeling van wie de asielprocedure minstens vier jaar geleden werd ingeleid bij de asielinstanties, zijnde de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) of de (inmiddels afgeschafte) Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, of nog, de vreemdeling die minstens vier jaar heeft moeten wachten alvorens een uitvoerbare beslissing vanwege deze zelfde instanties hem werd betekend betreffende zijn asielaanvraag. De termijn van vier jaar wordt teruggebracht op drie jaar voor de vreemdeling die één of meerdere kinderen ten laste heeft en onderhoudt, die regelmatig school liepen in het kleuter, lager, secundair en/of hoger onderwijs tijdens de duur van de asielprocedure en/ of tijdens de periode van verblijf volgend op de asielprocedure.

II.3. Op dit moment volgt de DVZ voor de inhoudelijke beoordeling van 9bis aanvragen nog steeds de criteria van de instructie van 19 juli 2009. Deze instructie is weliswaar vernietigd door de Raad van State (arrest van 9 december 2009 nr. 198.769: omdat de instructie de wettelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde dat er ‘buitengewone omstandigheden’ moeten zijn, buiten werking zou stellen). Maar de staatssecretaris en de DVZ hebben publiek beloofd en verklaard dat zij de criteria van de instructie ten gronde zullen blijven toepassen in het kader van hun discretionaire bevoegdheid (op hun websites op 11 december 2009, en in de Kamer op 17 december 2009). Toch mag de DVZ geen aanvragen weigeren alleen omdat ze niet voldoen aan de criteria van de instructie. In zo’n geval zou de instructie onterecht worden toegepast als een bindende norm die voorwaarden toevoegt aan de wet (Raad van State 5 oktober 2011). De DVZ moet met andere woorden elke 9bis aanvraag op zijn waarde beoordelen, ook als de criteria van de instructie niet voldaan zijn.

De Raad van State schorste via een arrest van 10 april 2006 (nr.157.452) een weigering van regularisatie waarbij de DVZ beweerde in het geheel niet gebonden te zijn door de verklaringen van de Minister over het regularisatiebeleid in geval van langdurige asielprocedure. De Raad van State oordeelde dat een dergelijke arbitraire houding en situatie van rechtsonzekerheid ontoelaatbaar is.

De publieke mededelingen over de criteria van de instructie van 19 juli 2009 (op websites op 11 december 2009, en in de Kamer op 17 december 2009) zijn mogelijk een bron van een juridisch argument tegen de weigering van een aanvraag die lijkt te voldoen aan de criteria van de instructie. Onderstaande juridische argumenten zijn nog niet beoordeeld door de Raad van State. Ze zijn onderbouwd en uitgewerkt in een rechtsleer-artikel in Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht 2013 nr. 3. Het vertrouwensbeginsel (beginsel van behoorlijk bestuur dat de rechtszekerheid moet garanderen): 9bis aanvragers vertrouwen erop dat vaste gedrags- of beleidsregels die de overheid publiek bekendmaakt ook in hun individuele geval worden toegepast; dit is gerechtvaardigd aangezien het over precieze beloften gaat over een discretionaire bevoegdheid van deze overheid (weliswaar is de instructie geen bindende wettelijke voorwaarde en moet het bestuur elke aanvraag op zijn merites beoordelen); tot nu toe heeft de overheid zijn belofte om de criteria ten gronde toe te passen nog niet publiek ingetrokken; de burger mag verwachten dat beleidsregels niet onverhoeds worden gewijzigd; die verwachting blijkt ook uit de 9bis aanvraag zelf.

De motiveringsplicht (bij administratieve beslissingen): de DVZ moet de determinerende motieven geven waarom een aanvraag niet voldoet; deze uitleg mag niet kennelijk onredelijk zijn, mag niet neerkomen op willekeur, en mag ook de discretionaire bevoegdheid niet beperken. De standaard motivering van DVZ dat de criteria van de instructie niet meer gelden wegens de RvS rechtspraak en dat ze niet ‘kunnen’ toegepast worden, is onwettelijk omdat dat een inperking zou zijn van de discretionaire bevoegdheid van DVZ en omdat dat de publieke verklaringen van het bestuur loochent.

II.4. De bestreden beslissing stelt dat geen identiteitspapier voorligt. De DVZ beoordeelt het identiteitsdocument op het moment van zijn beslissing (Raad van State 7 mei 2013, nr. 223.428). Als je op het moment van de 9bis-aanvraag geen identiteitsdocument voorlegt, maar dat wel doet vooraleer de DVZ beslist, dan voldoe je aan de ontvankelijkheidsvoorwaarde. Het identiteitsbewijs is geen louter formele voorwaarde, maar dient om de aanvrager te kunnen identificeren zodat de DVZ ook kan oordelen of er ‘buitengewone omstandigheden’ zijn om de 9bis-aanvraag in België in te dienen. Dat zijn allebei inhoudelijke voorwaarden om een ontvankelijke aanvraag te kunnen indienen. De overheid moet voor dergelijke inhoudelijke voorwaarden rekening houden met alle elementen van het aanvraagdossier én van de aanvullingen aan dat dossier voor de DVZ zijn beslissing neemt. Op 14.03.2014, zijnde voor de beslissing werd het identiteitspapier voorgelegd.”

2.2. Luidens artikel 39/69, § 1, tweede lid, 4° van de vreemdelingenwet moet het verzoekschrift op straffe van nietigheid “een uiteenzetting van de feiten en middelen bevatten die ter ondersteuning van

het beroep worden ingeroepen.” Onder “middel” in de zin van deze bepaling moet worden begrepen de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden (RvS 4 mei 2004, nr. 130.972; RvS 1 oktober 2004, nr. 135.618; RvS 17 december 2004, nr. 138.590).

Voor wat betreft de ingeroepen schending van *“het beginsel van behoorlijk bestuur”* merkt de Raad op dat er verschillende beginselen van behoorlijk bestuur zijn en het niet aan de Raad toekomt om uit het betoog van verzoekende partij te gaan distilleren welk beginsel van behoorlijk bestuur zij geschonden acht. Het middel is in de aangegeven mate onontvankelijk.

2.3. De in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen neergelegde uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde, zelfs wanneer een beslissing niet is aangevochten, in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid ze heeft genomen, zodat kan worden beoordeeld of er aanleiding toe bestaat de beroepen in te stellen waarover hij beschikt. De artikelen 2 en 3 van de genoemde 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 bestreden beslissing moet duidelijk de determinerende motieven aangeven op grond waarvan de bestreden beslissing genomen is. In casu geeft de bestreden beslissing duidelijk de motieven en de juridische grond aan op basis waarvan de beslissing is genomen.

Zo verwijst de bestreden beslissing naar artikel 9bis van de vreemdelingenwet en motiveert zij dat verzoekende partij geen buitengewone omstandigheden heeft aangetoond die haar verhinderen de aanvraag in het land van herkomst in te dienen.

Uit het verzoekschrift blijkt evenwel dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing kent, zodat het doel van de uitdrukkelijke motiveringsplicht in casu is bereikt.

Waar de verzoekende partij inhoudelijke argumenten ontwikkelt tegen de bestreden beslissing, voert zij in wezen de schending aan van de materiële motiveringsplicht, zodat dit onderdeel van het middel vanuit dit oogpunt wordt onderzocht. Bij de beoordeling van de materiële motivering behoort het niet tot de bevoegdheid van de Raad zijn beoordeling in de plaats te stellen van de administratieve overheid. De Raad is in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht enkel bevoegd na te gaan of deze overheid bij de beoordeling is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.4. In de bestreden beslissing wordt toepassing gemaakt van artikel 9bis van de vreemdelingenwet. Artikel 9bis, § 1, eerste lid van de vreemdelingenwet bepaalt het volgende:

“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. Indien de minister of diens gemachtigde de machtiging tot verblijf toekent, zal de machtiging tot verblijf in België worden afgegeven.”

Voormelde bepaling voorziet in een uitzondering op de regel die vervat is in artikel 9 van de vreemdelingenwet en die bepaalt dat een vreemdeling een machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven moet aanvragen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland. Overeenkomstig artikel 9bis van de vreemdelingenwet kan een vreemdeling, die over een identiteitsdocument beschikt of vrijgesteld is van deze voorwaarde, enkel indien buitengewone omstandigheden dit rechtvaardigen een aanvraag om tot een verblijf gemachtigd te worden indienen bij de burgemeester van zijn verblijfplaats in België. Buitengewone omstandigheden, in de zin van artikel 9bis van de vreemdelingenwet, zijn omstandigheden die het voor een vreemdeling zeer moeilijk of zelfs onmogelijk maken om een beroep te doen op de bevoegde Belgische diplomatieke of consulaire post.

Deze buitengewone omstandigheden mogen niet worden verward met de argumenten ten gronde die worden ingeroepen om een verblijfsmachtiging aan te vragen. De toepassing van artikel 9bis van de vreemdelingenwet houdt met andere woorden een dubbel onderzoek in:

- wat de regelmatigheid of de ontvankelijkheid van de aanvraag betreft: of de aanvrager over een identiteitsbewijs beschikt of vrijgesteld is van deze voorwaarde en of er aanvaardbare buitengewone omstandigheden worden ingeroepen om het niet aanvragen van de machtiging in het buitenland te rechtvaardigen;
- wat de gegrondheid van de aanvraag betreft: of er reden is om de vreemdeling te machtigen langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven; desbetreffend beschikt de bevoegde minister c.q. staatssecretaris over een ruime appreciatiebevoegdheid.

Vooraleer te onderzoeken of er voldoende grond is om een verblijfsmachtiging toe te kennen, dient de gemachtigde van de bevoegde minister c.q. staatssecretaris na te gaan of de aanvraag wel regelmatig werd ingediend, te weten of de aanvrager beschikt over een identiteitsdocument of vrijgesteld is van deze verplichting en of hij aanvaardbare buitengewone omstandigheden heeft ingeroepen. De aanvrager heeft de plicht om klaar en duidelijk te vermelden welke de buitengewone omstandigheden zijn die hem verhinderen zijn verzoek via de diplomatieke of consulaire post bevoegd voor de verblijfplaats of de plaats van oponthoud in het buitenland in te dienen (RvS 20 juli 2000, nr. 89.048). Uit zijn uiteenzetting dient duidelijk te blijken waaruit het ingeroepen beletsel precies bestaat.

2.5. In casu heeft de verwerende partij de aanvraag van verzoekende partij om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet onontvankelijk verklaard omwille van de vaststelling dat verzoekende partij niet heeft aangetoond dat er buitengewone omstandigheden zijn.

2.6. Waar verzoekende partij er zich in se over beklagt dat zij niet de toepassing krijgt van criteria van "de instructie van 19.07.2009" terwijl zij hier wel aan voldoet, dient de Raad op te merken dat hij niet kan toelaten dat bindende voorwaarden aan artikel 9bis van de vreemdelingenwet worden toegevoegd of vrijstelling verleend wordt van wettelijk vereiste voorwaarden. Dienvolgens vermag de Raad niet te toetsen aan de bedoelde instructies. Hieruit kan geen rechtsmiddel geput worden om tot de onwettigheid van de bestreden beslissing te besluiten (cf. RvS 13 maart 2012, nrs. 218.429, 218.431, 218.432 en 218.434; RvS 17 april 2012, nrs. 218.922 en 218.923; RvS 5 juni 2012, nrs. 219.608, 220.181 en 220.182; RvS 14 juni 2012, nrs. 219.743, 219.744 en 219.745).

2.7. De stelling van verzoekende partij dat op diverse websites zou vermeld staan dat de Dienst Vreemdelingenzaken en de staatssecretaris zouden hebben bevestigd dat de criteria van de instructie nog gelden, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. In tegenstelling tot wat verzoekende partij lijkt te veronderstellen dient verweerder immers de wet en de rechterlijke beslissingen te laten primeren op instructies die zouden zijn gegeven door een staatssecretaris. Er dient trouwens te worden benadrukt dat de Raad van State, in zijn arrest nr. 220.932 van 10 oktober 2012 uitdrukkelijk heeft bevestigd dat de instructie van 19 juli 2009 "*integraal is vernietigd*" en dat de discretionaire bevoegdheid waarover verweerder krachtens artikel 9bis beschikt geen reden vormt "*om zich alsnog op de criteria van de vernietigde instructie van 19 juli 2009 te steunen*". Het gegeven dat verweerder in het verleden beslissingen nam waarbij toepassing werd gemaakt van de instructie van 19 juli 2009 impliceert niet dat het niet toepassen van de instructie in casu incorrect is.

Voorts moet worden benadrukt dat het vertrouwensbeginsel niet impliceert dat het vertrouwen dat zou zijn gewekt door een jarenlange administratieve praktijk, zou moeten leiden tot het handhaven van een onwettige situatie. Van een bestuur kan immers niet worden verwacht dat het zijn recht om de uit kracht van de wet toekomende bevoegdheden te gebruiken, heeft verwerkt door gedurende een jarenlange praktijk niet de hand aan de wet te houden (cf. RvS 4 maart 2002, nr. 104.270). Het is gemachtigde van de staatssecretaris niet toegestaan om in strijd met de door de wetgever voorziene voorwaarden te handelen en de loutere verwijzing naar een beginsel van behoorlijk bestuur laat niet toe af te wijken van een door de wetgever voorziene norm (cf. Cass.12 december 2005, AR C040157F). Verzoeksters betoog inzake de schending van het vertrouwensbeginsel is bijgevolg niet dienstig.

2.8. Waar verzoekende partij tenslotte nog kritiek uit op het feit dat de bestreden beslissing zou stellen dat er geen identiteitspapier voorligt, wijst de Raad erop dat de bestreden beslissing geen dergelijk motief bevat. Het betoog van verzoekende partij is derhalve gesteund op een verkeerde lezing van de bestreden beslissing en mist dan ook volledig feitelijke grondslag.

2.9. Het enig middel is, in zoverre het ontvankelijk is, in al zijn onderdelen ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op twintig november tweeduizend veertien door:

mevr. S. DE MUYLDER,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,

dhr. M. DENYS,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. DENYS

S. DE MUYLDER