

Arrest

nr. 155 115 van 22 oktober 2015
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, thans de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging.

DE WND. VOORZITTER VAN DE VIIIste KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X, die verklaart van Ghanese nationaliteit te zijn, op 9 januari 2013 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 19 oktober 2012 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 en van de beslissing tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 13) van 19 oktober 2012.

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.

Gezien de synthesesamenvatting.

Gelet op de beschikking van 2 september 2015, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 2 oktober 2015.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken M. MAES.

Gehoord de opmerkingen van advocaat M.-C. FRERE, die loco advocaat N. VERBEKE verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat B. HEIRMAN, 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. Verzoeker dient op 14 december 2009 een aanvraag in om machtiging tot verblijf in toepassing 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 (hierna: de Vreemdelingenwet).

1.2. Op 19 oktober 2012 neemt de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (hierna: de gemachtigde) een beslissing waarbij de aanvraag om machtiging tot verblijf in toepassing van artikel 9*bis* van de Vreemdelingenwet

onontvankelijk wordt verklaard. Dit is de eerste bestreden beslissing waarvan verzoeker op 10 december 2012 in kennis wordt gesteld. De motieven luiden als volgt:

“Onder verwijzing naar de aanvraag om machtiging tot verblijf die op 14.12.2009 werd ingediend, en op 16.04.2010 en 18.10.2011 werd geactualiseerd, door:

O.G.

nationaliteit: G

(....)

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.

Reden(en):

De aangehaalde elementen vormen geen buitengewone omstandigheid waarom de betrokkene de aanvraag om machtiging tot verblijf niet kan indienen via de gewone procedure namelijk via de diplomatieke of consulaire post bevoegd voor de verblijfplaats of de plaats van oponthoud in het buitenland.

Ter ondersteuning van zijn aanvraag om machtiging tot verblijf, beroept betrokkene zich op de instructie van 19 juli 2009 betreffende de toepassing van artikel 9.3 en art 9bis van de wet van 15.12.1980. We merken echter op, dat deze vernietigd werd door de Raad van State (arrest 198.769 van 09.12.2009 en arrest 21j5.571 van 05.10.2011). Bijgevolg zijn de criteria van deze instructie niet meer van toepassing. De elementen van integratie (het feit dat betrokkene in België verblijft, een woning huurt, Nederlands heeft geleerd, werkbereid is en sociale banden heeft) behoren tot de gegrondheid en worden in deze fase niet behandeld. Ze kunnen het voorwerp uitmaken van een eventueel onderzoek conform art. 9.2 van de wet van 15.12.1980.”

1.3. Op 19 oktober 2012 neemt de gemachtigde tevens een beslissing tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 13). Dit is de tweede bestreden beslissing waarvan verzoeker op 10 december 2012 in kennis wordt gesteld. De motieven luiden als volgt:

“In uitvoering van de beslissing van N.D., attaché, gemachtigde van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, wordt aan de genaamde:

O.G.

(...) nationaliteit Ghana

het bevel gegeven, om ten laatste binnen 30 dagen na de kennisgeving, het grondgebied van België te verlaten, evenals het (de) grondgebied(en) van de volgende Staten :

Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Nederland, Polen, Portugal| Slovenië, Slowakije, Zweden, Zwitserland en Tsjechië”, tenzij hij/zij beschikt over de documenten die vereist

zijn om er zich naar toe te begeven2. ...”

Krachtens artikel 7, eerste lid van de wet van 15 december 1980:

x 1° hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten: Betrokkene is niet in het bezit van een geldig paspoort en of visum”

2. Over de rechtspleging

2.1. Aan de verzoeker werd het voordeel van de kosteloze rechtspleging toegekend, zodat niet kan ingegaan worden op de vraag van de verwerende partij om de kosten van het geding ten laste te leggen van verzoeker.

2.2. Overeenkomstig artikel 39/81, zevende lid van de Vreemdelingenwet doet de Raad uitspraak op basis van de synthesesamenvatting, behoudens wat de onontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft en “zonder afbreuk te doen aan artikel 39/60” van de Vreemdelingenwet.

2.3. Verzoeker stelt in zijn synthesesamenvatting dat de nota van verwerende partij als laattijdig moet worden beschouwd. In zoverre verzoeker hiermee een exceptie van onontvankelijkheid *rationae temporis* opwerpt tegen de verweernota, stelt de Raad vast dat dit betoog feitelijke grondslag mist.

Artikel 39/59, §1 van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

“Wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurt, worden de door de verzoekende partij vermelde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

(...)

De nota ingediend door de verwerende partij wordt ambtshalve uit de debatten geweerd wanneer zij niet is ingediend binnen de termijn bepaald in artikel 39/72."

Uit het rechtsplegingdossier blijkt dat op 17 januari 2013 een afschrift van het verzoekschrift werd toegestuurd aan de verwerende partij.

Artikel 39/72, juncto artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet bepaalt als volgt:

"De verwerende partij bezorgt de griffier binnen acht dagen na de kennisgeving van het beroep het administratief dossier, waarbij ze een nota met opmerkingen kan voegen."

De verwerende partij stuurde haar nota met opmerkingen toe op 25 januari 2013. Derhalve is de nota met opmerkingen tijdig toegekomen. Dat de nota met opmerkingen pas later aan verzoeker werd meegedeeld doet geen afbreuk aan het feit dat de nota tijdig aan de Raad werd overgemaakt. De exceptie wordt verworpen.

3. Onderzoek van het beroep

3.1. In een enig middel voert verzoeker de schending aan van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel en van de verplichting om geen manifeste beoordelingsfouten te maken. Het middel wordt als volgt uiteengezet:

"Eerste onderdeel:

Uiteraard heeft verweerder, als overheidsorgaan, de mogelijkheid een eigen beleid te voeren en een eigen soevereine appreciatie te verschaffen t.a.v. een vraag tot machtiging verblijf in België op grond van art. 9bis Vreemdelingenwet.

In de Vreemdelingenwet zijn geen voorwaarden noch criteria voorzien.

De Instructie van 19.07.2009, die vernietigd werd bij arrest van de Raad van State van 09.12.2009, voorzag een aantal criteria waardoor de bevoegde Staatssecretaris en zijn gemachtigden zich zouden laten leiden bij het beoordelen van de gegrondheid van verblijfsmachtigingsaanvragen.

Eén van deze criteria was het Critérium 2.8.A, het critérium van de lokale verankering gekoppeld aan een verblijf van 5 jaar met een geloofwaardige poging tot het bekomen van wettig verblijf vòôr 18.03.2008.

Een ander critérium 2.8. B betrof de lokale verankering, een verblijf vanaf minstens 31.03.2007 en het beschikken van een arbeidscontract.

De bevoegde Staatssecretaris heeft herhaaldelijk gesteld, zowel publiekelijk als in heel wat concrete beslissingen, dat de criteria van de vernietigde Instructie nog verder zouden toegepast worden (stuk 4).

Deze beleidslijn is correct en wordt trouwens bevestigd in de rechtspraak van de RvV:

"Uit de overwegingen van het bovenvermeld arrest van de Raad van State van 09.12.2009 kan niet afgeleid worden dat de Staatssecretaris voor Migratie - en Asielbeleid niet de mogelijkheid heeft om een beleidslijn uit te zetten of dat het hem niet zou zijn toegestaan om - louter wat betreft de beoordeling ten gronde van de aanvraag om machtiging tot verblijf - de criteria die werden opgenomen in de vernietigde Instructie, te hernemen " (RvV nr. 75.831 van 27.02.2012).

Enkel mag, in de redenering van de RvV in voormeld arrest, de Dienst Vreemdelingenzaken het Critérium 2.8.A of 2.8. B niet als een dwingende regel toepassen, omdat aldus verweerder haar eigen appreciatiemarge in dergelijk regularisatiedossier beperkt, wat schending inhoudt van art. 9bis Vreemdelingenwet.

In onderstaand geval heeft verweerder echter 'tabula rasa' gemaakt van de vernietigde Instructie en blijkbaar in één en dezelfde beweging de poging tot het bekomen van een verblijf als totaal irrelevant beschouwd, zonder verder opmerkingen te maken over de stukken, die aantonen dat verzoeker lokaal verankerd was.

Deze beslissing getuigt van een niet consistente en zeker ook onredelijke gedragslijn. Tweede onderdeel:

Verweerder acht de criteria van de Instructie van 19.07.2009 niet meer van toepassing op 19.10.2012, daar waar hij op 23.02.2011 deze wel nog toepaste (stukken 1a en 4).

Beide personen dienden in december 2009 een verzoek tot regularisatie in.

Verzoeker had echter pech, vermits verweerder het dossier niet ontving ondanks het Attest van Inontvangstname dat verzoeker op 25.08.2010 ontving (stukken 3a en 5).

Verzoeker had dus zelf geen enkele fout aan het verlies van dit dossier en bezorgde onmiddellijk een nieuwe kopie (stuk 3b).

Daar er inmiddels bijna 3 jaar waren verstreken en verweerder zijn houding had herzien (zie eerste onderdeel), wordt de Instructie van 19.07.2009 niet meer toegepast op zijn verzoek tot regularisatie.

Doordat verweerder het dossier van verzoeker kwijtspeelde en daardoor kostbare tijd verloren ging, wordt nu ineens van hem verwacht dat hij buitengewone omstandigheden bewijst waarom hij de aanvraag niet in zijn land van oorsprong deed. Dit getuigt van onzorgvuldigheid en onbehoorlijk bestuur.

Derde onderdeel:

Dit verzoekschrift werd op 19.10.2012 onontvankelijk verklaard door verweerder, omdat geen uitzonderlijke omstandigheden zouden zijn aangetoond.

Verzoeker acht een termijn van 3 jaar onredelijk om zijn verzoek tot regularisatie te beoordelen. Zijn aangetekend verzoekschrift werd opgestuurd op 11.12.2009 en de beslissing erover werd hem betekend op 10.12.2012 of exact 3 jaar later.

Verzoeker treft hierin geen enkele fout, doch de vertraging heeft alles te maken met het feit dat verweerder het dossier van verzoeker verloor.

Verweerder schiet te kort in zijn zorgvuldigheidsplicht en schendt het redelijkheidsbeginsel.

11.2. Bevel om het land te verlaten:

Voor zover de eerst aangevochten beslissing nietig zou verklaard worden, dient het Bevel eveneens vernietigd te worden omdat het de uitvoering vormt en het rechtstreeks gevolg is van de weigering om een verblijf van langer dan drie maand toe te staan."

3.2. De Raad stelt vast dat verzoeker het enige middel in zijn synthesesamenvatting integraal reproduceert en vervolgens volgende aanvulling toevoegt:

"Verzoeker behoudt de argumenten van zijn verzoekschrift en wenst te reageren op de Nota van de Belgische Staat.

Deze Nota werd opgesteld op 25.01.2013, doch slechts meegedeeld aan verzoeker op 11.02.2013, zodat de mededeling vanwege de Belgische Staat als laattijdig kan bestempeld worden.

Tevens valt het op dat de Nota van de Belgische Staat met geen woord rept over het feit dat het dossier van verzoeker bij haar diensten verloren ging, wat voor ernstige hinder en vertraging zorgde.

Het is niet ernstig dat de Belgische Staat dit niet toegeeft en niet eens vermeldt.

Tevens valt het op dat haar argumentatie sub. 2.1. Exceptie van gebrek aan belang, voor zover dit gegrond zou zijn, enkel gericht is tegen het Bevel, dit is de tweede bestreden beslissing, doch niet tegen de Weigering, dit is de eerste bestreden beslissing.

Nochtans durft verwerende partij te concluderen dat:

"De verwerende partij besluit dan ook dat verzoekers annulatieberoep onontvankelijk is wegens gebrek aan belang."

Bovendien is er wel degelijk sprake van hogere rechtsnormen.

"Niettegenstaande bovenstaande vaststellingen dient de Raad echter op te merken dat geen Bevel mag worden gegeven of dat een Bevel niet mag ten uitvoering worden gelegd wanneer dat in strijd zou zijn met een aantal verdragsrechtelijke bepalingen, waaronder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) (Cf. RvS, 26.08.2010, nr. 206.958).

Het EVRM primeert op de Vreemdelingenwet en de Raad dient dan ook in het kader van onderliggende procedure de gegrondheid te onderzoeken van de middelen die gestoeld worden op een schending van de hogere verdragsbepalingen, in casu het EVRM. Art. 13 v/h EVRM vereist immers een intern beroep, waardoor de inhoud van de grief kan worden onderzocht en waardoor passend herstel kan worden verkregen, ook al beschikken de staten over een zekere beoordelingsmarge voor wat betreft de manier waarop zij de verplichtingen nakomen die hen door deze bepaling worden opgelegd. (EHRM 11.07.2000, Jabari/Turkije, §48; EHRM 21.01.2011, M.S.S./België en Griekenland, §291)."

(Arrest RvV, nr. 92.397 d.d. 29.11.2012)

Het spreekt vanzelf dat wanneer verzoeker na meer dan 11 jaar verblijf in België zonder dat hij ooit teruggekeerd is naar Afrika, wordt uitgewezen, dit een onmenselijke en vernederende behandeling is in de zin van art. 3 EVRM.

"De beslissing tot de verwijdering van het grondgebied van een vreemdeling kan leiden tot een "verboden" situatie die valt onder de toepassing van art. 3 v/h EVRM, als er ernstige gronden bestaan om te vrezen dat de betrokkene na zijn verwijdering, dreigt te worden onderworpen aan foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen." (Cass. 21.03.2001, ARP 010163F)

Vergelijk:

"Wanneer het vaststaat dat de onderbreking van de verzorging van een vreemdeling in de nabije toekomst zijn dood met zich zou meebrengen, moet de Dienst Vreemdelingen- zaken de zaak verder onderzoeken, in het bijzonder door nauwkeurige en volledige informatie in te winnen in verband met de mogelijkheid voor deze vreemdeling om in zijn land daadwerkelijk toegang te hebben tot de verzorging en de behandeling die zijn gezondheidstoestand vereist. Bij ontstentenis daarvan kan de maatregel tot verwijdering voor deze vreemdeling een ernstig en bewezen risico op onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van art. 3 EVRM doen ontstaan." (RvV 22.07.1998, nr. 75.389, JLMB 1998, 1562, Rev. Dr. Etr. 1998, 586 en T. Vreemd. 1998, 224, noot)

Tevens verwijt de Belgische Staat verzoeker dat hij geen uitzonderlijke omstandigheden zou aantonen. Nochtans is het vanzelfsprekend dat verzoeker dit niet expliciet heeft aangetoond, omdat de Dienst Vreemdelingenzaken destijds beloofde om de Instructie van 2009 toe te passen, zoals in het eerste onderdeel hierboven werd uiteengezet.

Bovendien betwist verzoeker dat hij geen buitengewone omstandigheden zou aantonen, vermits hij in zijn oorspronkelijk verzoekschrift tot regularisatie aanhaalde dat hij reeds méér dan 8 jaar in België verbleef. Inmiddels is dit méér dan 11 jaar.

Verzoeker verwees dus wel impliciet naar uitzonderlijke omstandigheden in zijn verzoekschrift.

Tenslotte valt het op dat de Belgische Staat niet ontkent dat de redelijke termijn in deze niet werd gerespecteerd. Het is inderdaad onredelijk om slechts pas 3 jaar na het inleiden van het verzoekschrift tot humanitaire regularisatie een beslissing te nemen.

Dit had o.m. ermee te maken dat de Belgische Staat het dossier van verzoeker of althans zijn verzoekschrift en stukken kwijtspeelde.

Hierdoor is buiten de wil om van verzoeker een andere argumentatie toegepast op het verzoek van verzoeker dan bij andere kandidaten van deze regularisatie, wiens verzoekschrift wel tijdig werd behandeld, waarvoor verwezen zij naar het tweede onderdeel hierboven van het verzoekschrift van verzoeker.

Het valt dan ook op dat de Nota van de Belgische Staat het derde onderdeel van het verzoekschrift van verzoeker amper becommentarieert.”

3.3. Artikel 39/81, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet omschrijft de synthesesemorie als een processtuk “*waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat*”. Het begrip “*samenvatten*” kan worden gedefinieerd als het in het kort weergeven of herhalen. Het loutere hernemen van de middelen, zonder meer, kan daarentegen niet als het samenvatten ervan in de zin van de voornoemde bepaling worden beschouwd (RvS 3 november 2015, nr. 229.005; RvS 30 oktober 2014, nr. 228.975).

Bij de verantwoording van amendement nr. 8 bij het wetsontwerp dat voorafging aan de wet van 31 december 2012 houdende diverse bepalingen, inzonderheid betreffende justitie, waarbij de synthesesemorie werd heringevoerd, werd erop gewezen dat “*de meerwaarde van een synthesesemorie (...) meervoudig is omdat het de verzoekende partij toelaat om bepaalde middelen niet meer aan te houden en het haar de mogelijkheid geeft te repliceren op het verweer tegen de middelen die zij wel wenst aan te houden, zodat zij de middelen samenvat om de taak van de vreemdelingenrechter in complexe zaken te verlichten*” (Parl.St. Kamer, 2012-2013, zittingsperiode 53, nr. 2572/002, p. 6).

Uit de in artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet uitdrukkelijk gestelde vereiste van een samenvatting van de middelen, blijkt aldus dat een loutere herhaling van of een verwijzing naar de oorspronkelijke middelen niet volstaat in de synthesesemorie.

Indien een verzoeker wel degelijk wenst te repliceren op de nota van de verwerende partij, kan hij een synthesesemorie indienen en daarin zijn middelen hernemen, al dan niet in verkorte vorm, en aangevuld met de gewenste repliek. Ook indien hij zijn middelen letterlijk herhaalt en ze met een werkelijke repliek aanvult, komt een verzoeker tegemoet aan de bekommernis om hem toe te laten te repliceren op het verweer tegen de middelen die hij wel wenst aan te houden zodat hij de middelen samenvat.

Het komt de feitenrechter toe om te oordelen of een middel (voldoende) is samengevat of niet. Het komt de feitenrechter tevens toe om te oordelen of een bepaalde semorie, waarin de middelen integraal worden herhaald, voldoende is aangevuld om als een werkelijke repliek op de nota te worden beschouwd.

Bijgevolg dient de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nu te onderzoeken of de in de synthesesemorie weergegeven repliek op de nota kan beschouwd worden als een werkelijke repliek op de nota. Dit is een feitenkwestie die geval per geval dient te worden bekeken.

Nergens wordt echter aangegeven dat de verzoeker de middelen die in het verzoekschrift werden aangevoerd, mag aanvullen of een andere wending mag geven. Bovendien schrijft artikel 39/81, zevende lid van de Vreemdelingenwet voor dat de Raad uitspraak doet op basis van de synthesesemorie zonder afbreuk te doen aan artikel 39/60 van de Vreemdelingenwet waarin onder andere uitdrukkelijk vermeld wordt dat “*geen andere middelen mogen worden aangevoerd dan die welke in het verzoekschrift of in de nota uiteengezet zijn*”.

3.4. Hoewel verzoeker zijn enig middel, dat in wezen enkel gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, in zijn synthesesemorie integraal reproduceert, kan de hierboven vermelde aanvulling worden beschouwd als een werkelijke repliek op de nota met opmerkingen van de verwerende partij (cf. RvS 30 oktober 2014, nr. 228.975). Bijgevolg dient het middel uit de synthesesemorie, dat enkel gericht is tegen de eerste bestreden beslissing, als een ontvankelijk middel te worden beschouwd.

3.5. 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 gekomen.

De Raad wijst er op dat het zorgvuldigheidbeginsel de overheid de verplichting oplegt haar beslissingen op een zorgvuldige wijze voor te bereiden en te stoelen op een correcte feitenvinding (RvS 2 februari 2007, nr. 167.411; RvS 14 februari 2006, nr. 154.954).

Het respect voor het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de administratie bij het nemen van een beslissing moet steunen op alle gegevens van het dossier en op alle daarin vervatte dienstige stukken.

De aangevoerde schendingen van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel worden onderzocht in het licht van de aangevoerde schending van artikel 9*bis* van de Vreemdelingenwet, waarop de eerste bestreden beslissing tevens steunt.

3.6. Artikel 9*bis*, §1 van de Vreemdelingenwet bepaalt:

“§1. 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 de verblijfplaats van de vreemdeling of zijn plaats van oponthoud in het buitenland.

Overeenkomstig artikel 9*bis* 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 verblijf gemachtigd te worden indienen bij de burgemeester van zijn verblijfplaats in België. Buitengewone omstandigheden, in de zin van artikel 9*bis* 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. Buitengewone omstandigheden mogen niet verward worden met de argumenten ten gronde die worden ingeroepen om een verblijfsmachtiging aan te vragen. Het betreft omstandigheden die een tijdelijke terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van oorsprong, om er de noodzakelijke formaliteiten voor het indienen van een aanvraag tot machtiging tot verblijf te vervullen, onmogelijk of bijzonder moeilijk maken (RvS 9 december 2009, nr. 198.769, punt 3.3.3.). Als typische buitengewone omstandigheden kunnen, volgens de rechtspraak van de Raad van State, onder meer worden aangevoerd, weliswaar naargelang de concrete omstandigheden van de zaak: de situatie van oorlog of burgeroorlog in het land van herkomst, de afwezigheid aldaar van een Belgische diplomatieke of consulaire post, vervolging in het land van herkomst, moeilijkheden om een paspoort of reistitel te bekomen, ernstige ziekte enz ...

De toepassing van artikel 9*bis* van de Vreemdelingenwet houdt met andere woorden een dubbel onderzoek in:

1. 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. Zo dergelijke buitengewone omstandigheden niet blijken voorhanden te zijn, kan de aanvraag tot het verkrijgen van een verblijfsmachtiging niet in aanmerking worden genomen.
2. 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 overheid over een ruime appreciatiebevoegdheid.

Vooraleer te onderzoeken of er voldoende grond is om een verblijfsmachtiging toe te kennen dient de gemachtigde 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.

In casu werd de aanvraag om machtiging tot verblijf onontvankelijk verklaard, wat betekent dat de buitengewone omstandigheden die verzoeker heeft ingeroepen om te verantwoorden waarom hij geen aanvraag om machtiging tot voorlopig verblijf vanuit haar land van herkomst kan indienen, niet werden aanvaard of bewezen.

De appreciatie van de feitelijke gegevens ter beoordeling van zulke buitengewone omstandigheden is in de eerste plaats een zaak van de overheid. De Raad moet enkel nagaan of de overheid deze

beoordeling op in rechte en in feite aanneembare redenen heeft gesteund en de grenzen van de redelijkheid niet heeft overschreden.

3.7. Verzoeker verbindt de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht aan de regularisatie-instructie van 19 juli 2009. Verzoeker bevestigt dat artikel 9bis van de Vreemdelingenwet geen voorwaarden noch criteria voorziet. Hij verwijst evenwel naar de vernietigde instructie van 2009 en betoogt dat de bevoegde staatssecretaris herhaaldelijk heeft gesteld, zowel publiekelijk als in heel wat concrete beslissingen, dat de criteria van de vernietigde instructie nog verder zouden worden toegepast. Hij meent dat dit een correcte beleidslijn is die bevestigd wordt in de rechtspraak van de Raad. In zijn geval meent de verzoeker dat de gemachtigde ‘*tabula rasa*’ van de vernietigde instructie heeft gemaakt, waardoor de poging tot het bekomen van een verblijf als totaal irrelevant wordt beschouwd, zonder verder opmerkingen te maken over de stukken die aantonen dat hij lokaal verankerd was.

De Raad wijst erop dat de instructie van 19 juli 2009, vernietigd werd door de Raad van State bij arrest nummer 198.769 van 9 december 2009. Uit het betrokken arrest blijkt dat de instructie van 19 juli 2009 vernietigd werd omdat ze *“het mogelijk maakt dat vreemdelingen die zich in de erin omschreven voorwaarden bevinden ervan ontslagen worden aan te tonen dat er in hun geval buitengewone omstandigheden voorhanden zijn, terwijl enkel de wetgever dit vermag te doen; dat enkel de wetgever vreemdelingen kan vrijstellen van de in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet vastgelegde verplichting om buitengewone omstandigheden aan te tonen; dat door dit in de bestreden instructie te doen een aan de wetgever voorbehouden domein wordt betreden; dat uit het bovenstaande volgt dat de bestreden instructie voor vernietiging vatbaar is aangezien ze een nieuwe rechtsregel aan de rechtsorde toevoegt.”*

Verzoeker kan dan ook niet dienstig een redenering opbouwen die vertrekt vanuit het standpunt dat hij voldoet aan de criteria voor regularisatie zoals omschreven in de instructie van 19 juli 2009 om te komen tot de conclusie dat hij derhalve voldoet aan de buitengewone omstandigheden aangezien deze redenering net neerkomt op wat de Raad van State in hogervermeld arrest van 9 december 2009 sanctioneerde, namelijk de onwettige vrijstelling van de in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet voorziene voorwaarde aan te tonen dat er buitengewone omstandigheden zijn die niet toelaten om de aanvraag om verblijfsmachtiging in het land van herkomst in te dienen. Alleszins kan de Raad niet toelaten dat bindende voorwaarden aan artikel 9bis van de Vreemdelingenwet worden toegevoegd. Dienvolgens vermag de Raad niet te toetsen aan de vernietigde instructie, noch aan de achterliggende filosofie ervan. Hieruit kan geen rechtsmiddel geput worden om tot de onwettigheid van de bestreden beslissing te besluiten (cfr. RvS nrs. 218.429, 218.431, 218.432 en 218.434 van 13 maart 2012; RvS, nrs. 218.922 en 218.923 van 17 april 2012; RvS 5 juni 2012, nr. 219 608, nr. 220 182 en nr. 220 181; RvS 14 juni 2012, nrs. 219.743, 219.744 en 219.745).

De gemachtigde kon dan ook op goede gronden stellen: *“Ter ondersteuning van zijn aanvraag om machtiging tot verblijf, beroept betrokkene zich op de instructie van 19 juli 2009 betreffende de toepassing van artikel 9.3 en art 9bis van de wet van 15.12.1980. We merken echter op, dat deze vernietigd werd door de Raad van State (arrest 198.769 van 09.12.2009 en arrest 21j5.571 van 05.10.2011). Bijgevolg zijn de criteria van deze instructie niet meer van toepassing.”*

Verzoeker stelt dat hij in december 2009 zijn aanvraag indiende. Daar de gemachtigde echter zijn dossier kwijtspeelde en kostbare tijd verloren ging, en ondertussen de gemachtigde zijn houding heeft herzien en de instructie van 2009 niet meer toepast, wordt “nu ineens” van hem verwacht dat hij buitengewone omstandigheden bewijst waarom hij de aanvraag niet in het land van herkomst deed. De Raad merkt, samen met de verwerende partij, op dat verzoeker zijn aanvraag indiende op 14 december 2009 en zijn aanvraag twee maal heeft geactualiseerd, met name op 16 april 2010 en 18 oktober 2011. Zowel zijn aanvraag als de actualisaties dateren dus van na het vernietigingsarrest van 9 december 2009 van de Raad van State. Het al dan niet kwijtspeelen van het dossier van verzoeker door de gemachtigde, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Verzoeker kan dan ook niet ernstig voorhouden dat hij “nu ineens” buitengewone omstandigheden moet aantonen. Er kan op kennelijk redelijke wijze worden aangenomen dat verzoeker op de hoogte was van het arrest van 9 december 2009 van de Raad van State en minstens tijdens zijn twee actualisaties van 16 april 2010 en 18 oktober 2011 in de mogelijkheid was om uitdrukkelijk buitengewone omstandigheden die rechtvaardigen dat de aanvraag in België wordt ingediend, te vermelden en uiteen te zetten.

Wat betreft de verwijzing naar een beleidslijn van de staatssecretaris om de criteria van de vernietigde instructie verder toe te passen en een herziening van deze houding, dient te worden vastgesteld dat zulke beleidslijn geen wettelijke of reglementaire norm, noch een werkelijke rechtsbron uitmaakt. Zodoende vermag verzoeker hier geen middel uit putten gelet op het feit dat niet aangetoond is dat de aangevoerde schending een rechtsregel betreft. Waar verzoeker meent dat er sprake is van een niet consistentie en onredelijke gedragslijn en hiermee in wezen een schending van het vertrouwensbeginsel

aanvoert, dient te worden opgemerkt dat het wettelijk kader voor een regularisatieaanvraag enkel artikel 9bis van de Vreemdelingenwet omvat waarbij de Raad herhaalt dat artikel 9bis van de Vreemdelingenwet geen bindende voorwaarden kent, maar wordt gekenmerkt door de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemachtigde terzake waarbij elk dossier op zijn individuele merites wordt beoordeeld. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat door het bestuur bij rechtsonderhorige gewekte rechtmatige verwachtingen zo mogelijk dienen te worden gehonoreerd (RvS 28 januari 2008, nr. 179.021). De vernietiging houdt in dat de instructie van 19 juli 2009 met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer is verwijderd en wordt geacht nooit te hebben bestaan, zodat de verzoeker zich niet op kan beroepen om tot de schending van het vertrouwensbeginsel te besluiten (RvS 21 november 2012, nr. 221.439).

Het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, waarnaar verzoeker verwijst, heeft betrekking op de criteria die al dan niet gehanteerd kunnen worden bij de beoordeling van de gegrondheid van een aanvraag. Deze rechtspraak is dus van belang bij de beoordeling van de gegrondheid van een aanvraag. De Raad merkt op dat de bestreden beslissing *in casu* geen betrekking heeft op de gegrondheid van de aanvraag doch enkel de ontvankelijkheid van de aanvraag beoordeeld.

In tegenstelling tot wat verzoeker beweert heeft de gemachtigde wel rekening gehouden met de elementen van integratie (dit is de lokale verankering) die werden aangevoerd in de in punt 1.1. vermelde aanvraag. De gemachtigde motiveerde daaromtrent als volgt: *“De elementen van integratie (het feit dat betrokkene in België verblijft, een woning huurt, Nederlands heeft geleerd, werkbereid is en sociale banden heeft) behoren tot de gegrondheid en worden in deze fase niet behandeld. Ze kunnen het voorwerp uitmaken van een eventueel onderzoek conform art. 9.2 van de wet van 15.12.1980.”* De stelling van de gemachtigde dat de door verzoekers aangevoerde elementen van integratie geen buitengewone omstandigheden vormen, is in overeenstemming met de vaste rechtspraak van de Raad van State en hetgeen reeds werd uiteengezet in punt 3.8. De Raad van State stelde immers *“dat echter omstandigheden die bijvoorbeeld betrekking hebben op de lange duur van het verblijf in België, de lange duur van de asielprocedure, de goede integratie, het zoeken naar werk, het hebben van vele vrienden en kennissen, de gegrondheid van de aanvraag betreffen en derhalve niet kunnen verantwoorden waarom deze in België, en niet in het buitenland”* (RvS 9 december 2009, nr. 198.769, punt 3.3.3).

De elementen van integratie zijn dus elementen die de gegrondheidsfase betreffen. Pas indien de gemachtigde van oordeel is dat er buitengewone omstandigheden zijn, zal hij overgaan tot een onderzoek van de gegrondheid van de aanvraag, waarbij hij dan onder meer rekening zal houden met de elementen van integratie. Verzoeker toont op geen enkele concrete wijze aan dat de aangevoerde elementen van integratie hem verhinderen om zijn aanvraag in het land van herkomst in te dienen. Verzoeker toont dan ook niet dat de gemachtigde kennelijk onredelijk of onzorgvuldig heeft geoordeeld dat deze elementen van integratie niet verantwoorden dat de aanvraag in België wordt ingediend. De gemachtigde wijst er vervolgens terecht op dat die elementen wel het voorwerp kunnen uitmaken van een onderzoek van de aanvraag ingediend in het land van herkomst, conform artikel 9, lid 2, van de Vreemdelingenwet.

Verzoeker wijst op de termijn van drie jaren die zijn verstreken sinds het indienen van de aanvraag en het nemen van de eerste bestreden beslissing. Hij acht deze termijn onredelijk, en betoogt dat hem hierin geen enkel fout treft doch dat alles te maken heeft met het feit dat de Belgische staat zijn dossier verloor. De Raad benadrukt dienaangaande dat de gemachtigde elke aanvraag om machtiging tot verblijf ingediend in toepassing van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet afzonderlijk dient te behandelen. Bovendien wordt door de Vreemdelingenwet geen termijn voorzien waarbinnen deze aanvragen moeten worden behandeld. Er wordt ook niet voorzien dat zulke aanvraag om verblijfsmachtiging moet worden ingewilligd indien er geen uitspraak is over de aanvraag om verblijfsmachtiging binnen een bepaalde termijn of binnen een redelijke termijn. Evenmin bestaat er in hoofde van de overheid een verplichting om te motiveren waarom zij zoveel tijd nodig heeft gehad om tot een beslissing te komen. Het kan de gemachtigde niet ten kwade worden geduid de zaak zorgvuldig te hebben onderzocht en hiervoor de nodige tijd te hebben genomen. Rekening houdend met het feit dat elke aanvraag individueel moet worden onderzocht en beoordeeld en dat wordt aangenomen dat de Dienst Vreemdelingenzaken een groot aantal aanvragen te behandelen heeft, kan een behandelingstermijn zoals *in casu* niet als onredelijk lang worden beschouwd. Verzoeker toont bovendien evenmin aan welk belang hij heeft bij het aanvoeren dat de bestreden beslissing eerder had moeten worden genomen, in de zin dat een eventuele schending van de redelijke termijn zou hoe dan ook niet tot gevolg hebben dat er enig recht op verblijf in hoofde van verzoeker zou ontstaan (RvS 18 februari 2008, nr. 179 757; RvS 23 januari 2002, nr. 102.840).

3.8. In zijn repliek stelt de verzoeker dat hij vanzelfsprekend geen buitengewone omstandigheden expliciet heeft aangetoond daar de gemachtigde destijds beloofde om de instructie van 2009 toe te passen. Zoals reeds vermeld, kan verzoeker ook in zijn repliek geen redenering opbouwen vanuit de instructie van 2009 die door vernietiging ervan met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer is verwijderd en wordt geacht nooit te hebben bestaan.

Veder betwist verzoeker in zijn repliek op de verweernota dat hij geen buitengewone omstandigheden heeft aangetoond omdat hij in zijn oorspronkelijke aanvraag aanhaalde dat hij reeds meer dan acht jaar in België verblijft, wat inmiddels al meer dan 11 jaar is. Hij verwees dus impliciet wel naar buitengewone omstandigheden in zijn aanvraag. De Raad herinnert er aan dat de vreemdeling de plicht heeft om in zijn aanvraag klaar en duidelijk te vermelden welke de buitengewone omstandigheden zijn die hem verhinderen zijn verzoek bij de consulaire of diplomatieke dienst in het buitenland in te dienen (RvS 20 juli 2000, nr. 89.048). Uit zijn uiteenzetting dient duidelijk te blijken waarin het ingeroepen beletsel precies bestaat. De bewijslast omtrent de aanwezigheid van buitengewone omstandigheden die het onmogelijk of bijzonder moeilijk maken om de aanvraag om verblijfsmachtiging in te dienen vanuit het land van herkomst, rust op de aanvrager zelf. Het komt verzoeker dan ook toe zorgvuldig te handelen en in zijn verblijfsaanvraag uitdrukkelijk de buitengewone omstandigheden die rechtvaardigen dat de aanvraag in België wordt ingediend, te vermelden en uiteen te zetten. Door te stellen dat hij “impliciet” wel heeft verwezen naar buitengewone omstandigheden, toont verzoeker niet ernstig een kennelijk onredelijk of onzorgvuldig handelen in hoofde van de gemachtigde aan.

Voorts stelt verzoeker in zijn repliek dat in de verweernota met geen woord word gerept over zijn dossier dat verloren ging en dat het niet ernstig is dat de verwerende partij dit niet toegeeft en niet eens vermeldt. De Raad stelt vast dat deze repliek geen afbreuk doet aan wat eerder werd vastgesteld in punt 3.9., met name dat het al dan niet kwijtspele van het dossier van verzoeker door de gemachtigde, geen afbreuk doet aan de vaststelling, eveneens gemaakt door de verwerende partij, dat verzoekers aanvraag en actualisaties dateren van na het vernietigingsarrest van 9 december 2009 van de Raad van State, zodat hij niet ernstig kan voorhouden dat hij “nu ineens” buitengewone omstandigheden moet aantonen.

Tenslotte stelt verzoeker in zijn repliek dat de verwerende partij niet ontkent dat de redelijke termijn niet werd gerespecteerd en dit onderdeel amper becommentarieert. Hij herhaalt dat het verlopen van een termijn van drie jaar tussen aanvraag en beslissing onredelijk is en dat dit te wijten is aan de Belgische staat die het dossier kwijtspeelde waardoor buiten zijn wil om een andere argumentatie werd toegepast dan bij andere vreemdelingen waarvan de aanvraag wel tijdig werd behandeld. Nogmaals stelt de Raad vast dat verzoeker niet aantoont welk belang hij heeft bij het aanvoeren dat de bestreden beslissing eerder had moeten worden genomen, in de zin dat een eventuele schending van de redelijke termijn zou hoe dan ook niet tot gevolg hebben dat er enig recht op verblijf in hoofde van verzoeker zou ontstaan (RvS 18 februari 2008, nr. 179.757; RvS 23 januari 2002, nr. 102.840). Voor het overige verwijst de Raad naar wat reeds werd gesteld onder punt 3.9.

3.9. De eerste bestreden beslissing bevat een uitvoerige motivering. Verzoeker maakt met zijn betoog op geen enkele concrete wijze aannemelijk dat de gemachtigde van de staatssecretaris bij het nemen van de eerste bestreden beslissing niet uitging van een correcte feitenvinding of dat laatstgenoemde onzorgvuldig was bij de voorbereiding van de beslissing. Het zorgvuldigheidsbeginsel is niet geschonden. Een manifeste beoordelingsfout wordt niet aangetoond.

Verzoeker toont ook niet aan dat de gemachtigde *in casu* een andere invulling aan het begrip “buitengewone omstandigheden” zoals opgenomen in artikel 9bis van de Vreemdelingenwet heeft gegeven die strijdig is met de wijze waarop dit begrip dient te worden ingevuld. Er is geen schending van artikel 9bis aangetoond.

In het licht van wat hierboven werd besproken toont verzoeker niet aan dat de gemachtigde onzorgvuldig of kennelijk onredelijk tot het besluit is gekomen dat *“De aangehaalde elementen vormen geen buitengewone omstandigheid waarom de betrokkenen de aanvraag om machtiging tot verblijf niet kunnen indienen via de gewone procedure namelijk via de diplomatieke of consulaire post bevoegd voor de verblijfplaats of de plaats van oponthoud in het buitenland.”* De materiële motiveringsplicht werd niet geschonden.

Om het redelijkheidsbeginsel geschonden te kunnen noemen, moet men voor een beslissing staan waarvan men ook na lectuur ervan ternauwernood kan geloven dat ze werkelijk genomen is. Wat het redelijkheidsbeginsel de rechter toestaat, is niet het oordeel van het bestuur over te doen, maar enkel dat oordeel onwettig te bevinden wanneer het tegen alle redelijkheid ingaat doordat de door het bestuur geponeerde verhouding tussen de motieven en het dispositief volkomen ontbreekt, in werkelijkheid een kennelijke wanverhouding is (RvS 20 september 1999, nr. 82.301). Uit de bespreking van het middel en de repliek is reeds voldoende gebleken dat de gemachtigde voor de argumenten in hun geheel, op redelijke wijze heeft kunnen concluderen dat het geen buitengewone omstandigheden zijn, in de zin van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet. Een schending van het redelijkheidsbeginsel blijkt niet.

3.10. Verzoeker bekritiseert de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid ten aanzien van het bestreden bevel. Volgens de verwerende partij is er een gebrek aan belang gezien de gebonden bevoegdheid van de gemachtigde *in casu*. De verwerende partij wijst erop dat verzoeker geen schending opwerpt van enige hogere rechtsnorm. Verzoeker stelt in zijn aanvulling dat er wel degelijke sprake is van hogere rechtsnormen daar, na een verblijf van meer dan 11 jaar in België, een terugkeer naar Afrika een onmenselijke en vernederende behandeling is in de zin van artikel 3 van het EVRM.

Hoewel verzoeker zijn actueel belang bij het beroep tegen het bestreden bevel mag verduidelijken en verdedigen, mag verzoeker ter vrijwaring van zijn actueel belang geen middel aanvoeren dat niet werd aangevoerd in het inleidende verzoekschrift. De Raad stelt vast dat er in het inleidend verzoekschrift geen middel uitdrukkelijk werd aangevoerd tegen het bestreden bevel, noch werd een schending van artikel 3 van het EVRM aangevoerd in het inleidende verzoekschrift. De vermeende schending van artikel 3 EVRM wordt voor het eerst in de synthesesmemorie aangevoerd en dient derhalve als een nieuw middel te worden beschouwd dat onder het verbod van artikel 39/60 van de Vreemdelingenwet valt. Ter vrijwaring van de rechten van verdediging van de verwerende partij, kan dit nieuwe middel niet als een ontvankelijk middel worden beschouwd in de zin van artikel 39/81, 7^e lid, *juncto* artikel 39/60 van de Vreemdelingenwet.

3.11. Verzoeker heeft geen gegrond middel aangevoerd dat kan leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissingen.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op tweeëntwintig oktober tweeduizend vijftien door:

mevr. M. MAES,

wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,

mevr. I. VERLOOY,

toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

I. VERLOOY

M. MAES