

Arrest

nr. 333 896 van 6 oktober 2025
in de zaak RvV X / VIII

In zake: X

Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat B. DE SCHUTTER
Brusselsesteenweg 54
2800 MECHELEN

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
thans de Minister van Asiel en Migratie.

DE WND. VOORZITTER VAN DE VIIIste KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat X en X, die beiden verklaren van Eritrese nationaliteit te zijn, op 3 april 2024, als wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige kinderen X, X en X, hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het mailbericht van de visa-sectie van de Belgische ambassade te Nairobi van 4 maart 2024.

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 synthesesememie.

Gelet op de beschikking van 30 juli 2025, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 25 september 2025.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken F. TAMBORIEN.

Gehoord de opmerkingen van advocaat O. EIYA, die *loco* advocaat B. DE SCHUTTER verschijnt voor de verzoekende partijen en van advocaat M. DUBOIS, die *loco* advocaat S. VAN ROMPAEY verschijnt voor de verwerende partij.

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

1.1. Eerste verzoeker werd op 23 maart 2023 in België als vluchteling erkend. Zijn gezinsleden (partner en vier minderjarige kinderen) wensen gezinsherenigingsvisa aan te vragen. De partner van eerste verzoeker en zijn minderjarige dochter hebben vanuit Kampala (Oeganda) gezinsherenigingsvisa aangevraagd. Drie overige minderjarige kinderen zouden nog in Eritrea verblijven.

1.2. Op 1 maart 2024 verzond mevrouw S. D. B. van het Steunpunt Asiel en Migratie te Mechelen een e-mail naar de Belgische ambassade in Nairobi (Kenia), waarin zij aan de Belgische vertegenwoordiging vraagt of de drie minderjarige kinderen van verzoekers, die nog in Eritrea verblijven, hun visumaanvragen vanop afstand zouden kunnen indienen via de Belgische vertegenwoordiging in Kampala (Oeganda) (*sic*). Mevrouw S.

D. B. voegt hierbij een uitgebreid betoog waarin zij uiteenzet dat het omwille van het uitreisbeleid voor Eritreeërs moeilijk is om een bevoegde ambassade te bereiken.

1.3. Op 4 maart 2024 heeft de *visa section* van de Belgische ambassade in Nairobi via e-mail geantwoord op de in punt 1.2. bedoelde vraag, die per e-mail werd gesteld. Verzoekers duiden dit mailbericht aan als voorwerp van hun vordering en zij menen dat dit bericht vatbaar is voor vernietiging door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: de Raad). De e-mail van 4 maart 2024 heeft volgende inhoud:

"(...)

Geachte,

Bedankt voor uw bericht. Online indiening van de visumaanvraag, zoals omschreven in het Afrin-arrest, is niet mogelijk voor burgers van Eritrea, zoals bepaald door onze hoofdzetel en in overleg met Dienst Vreemdelingenzaken.

(...)"

2. Over de rechtspleging

Aan verzoekers werd het voordeel van de kosteloze rechtspleging toegestaan, zodat niet kan worden ingegaan op de vraag van verweerder om de kosten van het geding ten laste van verzoekers te leggen.

3. Over de ontvankelijkheid

3.1. In haar nota met opmerkingen werpt de verwerende partij een exceptie op van niet-ontvankelijkheid van het beroep. In deze exceptie stelt de verwerende partij dat de thans bestreden beslissing geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt die het voorwerp kan uitmaken van een vordering voor de Raad. De verwerende partij formuleert haar exceptie als volgt:

"Verzoekende partij dient een beroep tot nietigverklaring in tegen een eenvoudige e-mail van de Belgische ambassade te Nairobi en daarbij is zij van mening dat een dergelijke mail aangevochten kan worden voor Uw Raad.

De bevoegdheid van Uw Raad wordt volgens artikel 39/1 van de Vreemdelingenwet bepaald als zijnde de volgende:

"§ 1. Er is een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, verder "De Raad" genoemd. De Raad is een administratief rechtscollege en is als enige bevoegd om kennis te nemen van de beroepen die worden ingesteld tegen individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

(...)"

In dit concrete dossier heeft verzoekende partij per e-mail geïnformeerd naar de mogelijkheid om later een visum tot gezinshereniging te kunnen indienen. Zij geven daarbij de feiten aan die er toe leiden dat zij het voornemen hebben om een dergelijke aanvraag op deze wijze in te dienen en stellen de vraag hoe zij het geheel praktisch dienen aan te pakken. De medewerker geeft in voormeld bericht duidelijk aan: "Kan u ons op de hoogte brengen hoe deze procedure verder zal verlopen? A(...), moeder van de kinderen bevindt zich zoals gezegd in Kampala, en kan de visumkost voor de visumaanvragen ter plaatse gaan betalen."

Dit bericht betreft dan ook voor het overgrote deel een vraag naar de praktische afwikkeling van een dergelijke aanvraag en een voerzicht van de redenen waarom zij dit voornemen hebben.

Daarmee is de procedure tot het bekomen van een visum echter formeel niet opgestart.² Er worden een aantal documenten gevoegd aan de e-mail en aangegeven dat verzoekende partijen volgens hun eigen mening voldoen aan de voorwaarden om een aanvraag per mail te doen. Van een daadwerkelijke aanvraag is echter geen sprake.

Verwerende partij is dan ook van mening dat het hier een e-mailbericht betreft dat verzoekende partij louter informeert van de praktische gang van zaken en dan ook geen beslissing uitmaakt volgend op een aanvraag tot een visum voor gezinshereniging.

Het bericht geeft aan dat:

"Online indiening van de visumaanvraag, zoals omschreven in het Afrin-arrest, is niet mogelijk voor burgers van Eritrea, zoals bepaald door onze hoofdzetel en in overleg met Dienst Vreemdelingenzaken."

Bijgevolg kan een dergelijk eenvoudig e-mailbericht niet bestreden worden voor Uw Raad. Daarenboven heeft Uw Raad reeds geoordeeld dat een dergelijke e-mail niet aanzien kan worden als een geïndividualiseerde beslissing welke gebaseerd is op de Vreemdelingenwet en daardoor niet onder de bevoegdheid valt van Uw Raad."

3.2. Verzoekers repliceren in hun synthesesamenvatting als volgt op de exceptie uit de nota met opmerkingen:

"In hun verzoekschrift wezen verzoekers er op dat de beslissing tot weigering van de Belgische diplomatieke post wel degelijk een voor uw Raad aanvechtbare beslissing is.

Verweerder stelt in zijn nota met opmerkingen dat verzoekers geen aanvraag deden maar louter informeerden naar de mogelijkheid om later een visum gezinshereniging te kunnen indienen. Het bericht van mevrouw D.(...) B.(...) zoals hierboven geciteerd zou over heet overgrote deel een vraag naar de praktische afwikkeling van een dergelijke aanvraag zijn en overzicht van de redenen geven waarom verzoekers dit voornemen hebben. Het zou echter niet om de formele opstart van een visumaanvraag zijn gegaan. Het antwoord van de ambassade zou dan ook geen beslissing zijn volgende op een aanvraag tot visum gezinshereniging.

Verzoekers menen echter dat het niet relevant is of het gaat om een antwoord op een formeel ingediende visumaanvraag. De doorslaggevende kwestie is of de beslissing van de ambassade een van aard is om een wijziging aan te brengen in de juridische situatie van verzoekers, dan wel om de voorgenomen wijziging van hun juridische situatie te verhinderen.

Reeds in het verzoekschrift wezen verzoekers naar rechtspraak van uw Raad als volgt:

« Aux termes de l'article 39/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 « Le Conseil est une juridiction administrative, seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ». En ce qui concerne l'interprétation de la notion de 'décisions' figurant dans cette disposition, il convient de se référer au contenu que la section du contentieux administratif du Conseil d'État lui donne dans son contentieux (Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, Doc. parl., Chambre, 2005-2006, n° 2479-001, 83). Ainsi, il faut entendre par 'décision' un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une administration, qui fait naître des effets juridiques pour l'administré ou empêche que de tels effets juridiques ne naissent (voy. P. Lewalle, Contentieux administratif, 3e édition 2008, n° 446 et s., et jurisprudence constante du Conseil d'État, notamment CE, 13 juillet 2015, n° 231.935). En d'autres termes, il s'agit d'un acte juridique individuel qui vise la modification d'une situation juridique existante ou qui, au contraire, vise à empêcher une modification de cette situation juridique. »

Of nog :

« Un requérant justifie d'un intérêt à l'annulation d'un acte administratif si celui-ci modifie l'ordonnancement juridique d'une manière qui lui est personnellement préjudiciable. A cet égard, le Conseil observe que la partie défenderesse reste en défaut de démontrer que la décision entreprise constituerait un acte d'exécution, soit « un acte dont le contenu est limité à de simples constatations n'entraînant aucune modification de l'ordre juridique » et « qui se born[e] à constater l'existence ou les conséquences d'un acte juridique antérieur » (LEWALLE, P. et DONNAY, L. Contentieux administratif, Larcier, 3ème éd., 2008, p.749). »

Volgens uw Raad is een beslissing dus aanvechtbaar indien zij van aard is om de bestaande juridische situatie van een verzoeker te wijzigen of, integendeel, indien zij van aard is om de wijziging van de juridische situatie van de aanvrager te verhinderen. Welnu, de weigering van de diplomatieke post om een persoon toe te laten om zijn aanvraag gezinshereniging op afstand (online) in te dienen, heeft als effect de indiening van dergelijke aanvraag te verhinderen, en bijgevolg de wijziging van de juridische situatie waarin de verzoeker zich bevindt, te verhinderen. De verzoeker bevindt zich immers in een situatie waarbij hij meent dat er omstandigheden zijn die het hem bijzonder moeilijk of onmogelijk maken om de visumaanvraag in te dienen.

Dit geldt temeer aangezien er in casu voor verzoekers versoepelde voorwaarden gelden indien de aanvraag kan worden ingediend binnen het jaar na de erkenning als vluchteling van de referentiepersoon. De aanvraag werd gericht aan de diplomatieke post op 1 maart 2024, dus binnen het jaar na de erkenning van de referentiepersoon op 22 maart 2023. De weigering om de aanvraag op afstand in te dienen maakt de effectieve indiening van de visumaanvraag binnen het jaar dus onmogelijk. Het verlopen van deze termijn genereert uit zichzelf dus juridische effecten.

Daarnaast wijzen verzoekers er op dat zij de Dienst Vreemdelingenzaken ingevolge het arrest Afrin van het Hof van Justitie van 18.04.2023 een hele procedure op poten heeft gezet, die consulteerbaar is op haar website (<https://dofi.ibz.be/nl/themes/third-country-nationals/family-reunification/visa--d-aanvraag-gezinshereniging>) en die criteria bepaalt om de indiening van een aanvraag op afstand toe te staan of te weigeren. Deze procedure wordt zelfs geciteerd door verweerder in zijn nota met opmerkingen, op blz. 9. Het luidt daarin onder meer:

"1. De aanvragen (of zijn/haar vertegenwoordiger) stuurt de bevoegde diplomatieke of consulaire post een e)mail waarin hij/zij aangeeft waarom het voor hem/haar onmogelijk of uiterst moeilijk is om de visumaanvraag persoonlijk in te dienen.

2. De post beoordeelt of ze de indiening van de visumaanvraag op afstand kan aanvaarden.

Als de beoordeling positief is, stuurt de post de aanvrager een visumaanvraagformulier en instructies voor het betalen van de visumleges.

In het geval van een negatieve evaluatie zal de post de aanvrager hiervan per e-mail op de hoogte stellen. De aanvrager moet dan de gebruikelijke procedure volgen (zie hierboven)."

Er wordt dus uitdrukkelijk vermeld dat de diplomatieke post een beoordeling maakt van de door de verzoeker ingeroepen redenen die het hem onmogelijk maken om de visumaanvraag persoonlijk in te dienen. Hieruit blijkt duidelijk dat de diplomatieke post dus een beslissing maakt, die van aard is om de juridische situatie

van een persoon die een visumaanvraag wil indienen, te verhinderen. Het betreft bijgevolg een voor uw Raad aanvechtbare beslissing en niet zomaar een “e-mail bericht dat verzoekende partij louter informeert van de praktische gang van zaken” zoals verweerder ten onrechte aanhaalt in zijn nota met opmerkingen.

Zelfs indien men zou oordelen dat er in casu nog geen formele visumaanvraag werd ingediend, dan nog blijkt dat de beslissing om de indiening van de aanvraag op afstand te weigeren, van aard is om de verandering van de juridisch situatie waar verzoekers zich in bevinden, te veranderen.

Verweerder verwijst verder naar een arrest van uw Raad van 12.12.2023 met nummer 298586 waarin werd geoordeeld dat een e-mail waarbij geweigerd wordt om de aanvraag gezinshereniging op afstand in te dienen, niet kan worden beschouwd als een geïndividualiseerde beslissing gebaseerd op de Vreemdelingenwet, die daardoor niet onder de bevoegdheid van uw Raad zou vallen.

Verzoekers herinneren eraan dat uit de arresten van de Raad geen precedentswaarde kan worden afgeleid. Hoe dan ook betreft dit een unieke uitspraak waartegen cassatieberoep werd ingediend. De Raad van State dient zich dus nog uit te spreken.”

3.3. Een beroep tot nietigverklaring bij de Raad is krachtens artikel 39/1, §1, tweede 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) slechts ontvankelijk indien het gericht is tegen “*individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*”.

3.4. *In casu* menen verzoekers dat de mededeling van de *visa section* van de Belgische ambassade in Nairobi in antwoord op de in punt 1.2. bedoelde e-mail, van mevrouw S. D. B. van het Steunpunt Asiel en Migratie te Mechelen, het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring.

3.5. De Raad stipt evenwel aan dat uit de bewoordingen van de e-mail van de Belgische vertegenwoordiging in Nairobi, zoals in punt 1.3 weergegeven, niet blijkt dat deze zou voortvloeien uit een toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals vereist door artikel 39/1, §1, tweede lid van de vreemdelingenwet, waardoor deze e-mail op het eerste zicht *ratione materiae* niet tot de bevoegdheid van de Raad behoort.

Bovenal kan, in weerwil van verzoekers beweringen, deze ‘mededeling’ niet als een administratieve rechtshandeling worden gekwalificeerd. Deze kwalificatie vereist immers dat het gaat om een op eenzijdige wijze genomen, doelbewuste handeling van een administratieve overheid om rechtsgevolgen in het leven te roepen, of om te beletten dat rechtsgevolgen tot stand komen.

3.6. In onderhavig geval richtte mevrouw S. D. B. van het Steunpunt Asiel en Migratie te Mechelen zich tot de Belgische ambassade in Nairobi (Kenia), met de vraag of drie minderjarige kinderen van verzoekers visumaanvragen vanop afstand zouden kunnen indienen via de Belgische vertegenwoordiging in Kampala (Oeganda). Aangezien mevrouw S. D. B. haar vraag wellicht aan de verkeerde ambassade richtte, wekt het geen verbazing dat de *visa section* van de ambassade in Nairobi haar in algemene bewoordingen antwoordde dat “(o)nl*ine indiening van de visumaanvraag, zoals omschreven in het Afrin-arrest, (...) niet mogelijk (is) voor burgers van Eritrea, zoals bepaald door onze hoofdzetel en in overleg met Dienst Vreemdelingenzaken*”. De Raad concludeert dat *in casu* de mededeling via e-mail van 4 maart 2024, die van informatieve aard is, niet beschouwd kan worden als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling die onder de materiële bevoegdheid van de Raad ressorteert.

3.7. Uit de beschikbare informatie blijkt immers dat de minderjarige kinderen nog geen visumaanvragen hadden ingediend en dat de vraag van mevrouw S. D. B. eigenlijk gericht diende te zijn aan de Belgische vertegenwoordiging in Kampala. De loutere algemene mededeling dat de online-indiening (in Nairobi) niet mogelijk is, kan dan ook niet kan worden aanzien als een individuele weigeringsbeslissing met betrekking tot een visumaanvraag die zou zijn genomen in toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Verzoekers tonen niet aan dat het summiere antwoord vanuit Nairobi op de uitgebreide informatieve vraag van mevrouw S. D. B. betreffende de indiening van de visumaanvragen vanop afstand in Kampala, de rechtspositie van de betrokken kinderen zou hebben gewijzigd.

De Raad stipt trouwens aan dat uit informatie, die door de verwerende partij op 12 september 2025 ter beschikking werd gesteld, blijkt dat er op 15 juli 2025 een positieve beslissing werd genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken met betrekking tot de gezinsherenigingsaanvraag die via de Belgische vertegenwoordiging in Kampala werd ingediend door het oudste kind van verzoekers. Deze ontwikkelingen bevestigen het standpunt van de Raad dat het mailbericht van de Belgische vertegenwoordiging in Nairobi de rechtspositie van (de kinderen van) verzoekers niet heeft beïnvloed. Het oudste kind heeft kennelijk alsnog gebruik kunnen maken van de zogeheten ‘Afrin’-procedure.

3.8. Verzoekers kunnen verder niet worden gevolgd waar zij in hun syntheseseminarie beweren dat het (UDN-)verwerpingsarrest van de Raad van 12 december 2023 (RvV 12 december 2023, nr. 298 586), dat betrekking had op een mededeling betreffende de indiening van humanitaire visa vanop afstand, het voorwerp zou uitmaken van een cassatieberoep bij de Raad van State.

Eén en ander houdt niet in dat de kwestie van de materiële bevoegdheid definitief beslecht is. Ter terechtzitting verwijst de aanwezige raadsvrouw van verzoekers immers naar een uitspraak van de Raad van 12 september 2024 (RvV 12 september 2024, nr. 312 827), waarin dit rechtscollège zich volgens haar wel bevoegd achtte in een gelijkaardige zaak. Uit een grondige lezing van dit arrest blijkt evenwel dat de e-mail, die het voorwerp was van het beroep, niet beperkt bleef tot een korte mededeling, maar dat uitgebreid werd gemotiveerd waarom in dat specifieke geval de betrokkenen niet konden worden vrijgesteld van de verplichting om zich persoonlijk aan te bieden op de Belgische vertegenwoordiging om hun visumaanvragen in te dienen. In tegenstelling tot het mailbericht dat het voorwerp vormt van onderhavig beroep, kon het sterk geïndividualiseerde antwoord van de Belgische vertegenwoordiging in het door de raadsvrouw aangehaalde arrest wel als een administratieve rechtshandeling, *c.q.* weigeringsbeslissing, worden beschouwd. De Raad van State achtte zich echter blijkbaar in deze zaak eveneens materieel bevoegd (zie RvS 27 september 2024, nr. 260.882), waardoor de vraag naar de materiële bevoegdheid met betrekking tot weigeringsbeslissingen inzake de zogeheten 'Afrin'-procedure open staat, maar er wel degelijk een mogelijkheid is om een rechter te adriëren indien het mailbericht als een weigeringsbeslissing kan worden beschouwd, hetgeen te dezen niet het geval is.

3.9. Uit het geheel van wat voorafgaat blijkt dat in onderhavig geval de e-mail van de *visa section* van de Belgische ambassade in Nairobi (zie punt 1.3) niet als een administratieve rechtshandeling kan worden gekwalificeerd.

De Raad ontbeert bijgevolg de nodige bevoegdheid *ratione materiae* om zich als annulatierechter uit te spreken over het mailbericht dat door verzoekers als voorwerp van het beroep wordt aangeduid.

3.10. De exceptie van niet-ontvankelijkheid, opgeworpen door de verwerende partij, is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Enig artikel

Het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op zes oktober tweeduizend vijftwintig door:

F. TAMBORIJN,	wnd. voorzitter, rechter in vreemdelingenzaken,
K. VERKIMPEN,	griffier.

De griffier,	De voorzitter,
--------------	----------------

K. VERKIMPEN	F. TAMBORIJN
--------------	--------------