

Zaak C-710/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 september 2019

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 september 2019

Verzoeker/verzoeker tot cassatie:

G.M.A.

Verweerder/verweerder in cassatie:

Belgische Staat (Minister van Asiel en Migratie)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

[OMISSIS]

ARREST

[OMISSIS]

I. Voorwerp van het verzoek

Bij op 1 augustus 2018 ingediend verzoekschrift heeft G.M.A. cassatieberoep ingesteld tegen arrest nr. 206.186 van 28 juni 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [OMISSIS].

II. Procedure bij de Raad van State

[OMISSIS][Or. 2][OMISSIS]

III. Voor het onderzoek van de zaak relevante gegevens

Uit de vaststellingen in het bestreden arrest blijkt het volgende:

„Verzoeker heeft op 27 oktober 2015 een aanvraag voor een verklaring van inschrijving als werkzoekende ingediend. Die aanvraag is op 12 november 2015 afgerond. Op 18 maart 2016 nam verweerder een besluit tot weigering van een verblijf voor meer dan drie maanden, met het bevel om het grondgebied te verlaten. Dat besluit, dat de litigieuze handeling vormt, is als volgt gemotiveerd:

„[De aanvraag wordt] om de volgende redenen geweigerd:

[Betrokkene] voldoet niet aan de voorwaarden om een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden in de hoedanigheid van burger van de Unie te genieten: betrokkene heeft een aanvraag voor een verklaring van inschrijving als werkzoekende ingediend. Ter ondersteuning van zijn aanvraag heeft hij een bewijs van inschrijving bij Actiris als werkzoekende, zijn curriculum vitae en sollicitatiebrieven overgelegd, maar die stukken tonen niet aan dat hij een reële kans heeft om in dienst te worden genomen, gelet op zijn persoonlijke omstandigheden. Hoewel betrokkene zich bij Actiris heeft ingeschreven om zijn kansen op werk te vergroten, blijkt immers uit geen enkel antwoord op de sollicitatiebrieven [Or. 3] dat er een reële kans bestaat dat hij wordt aangesteld. [OMISSIS]”.

Tegen het bovengenoemde besluit van 18 maart 2016 is beroep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die de vordering tot schorsing en tot nietigverklaring bij het bestreden arrest heeft afgewezen.

Nadat verzoeker op 25 april 2016 een nieuwe aanvraag had ingediend, is hem op 6 mei 2016 een verklaring van inschrijving afgeleverd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

[OMISSIS]verzoeker tot cassatie (hierna: „verzoeker”) heeft aangevoerd [OMISSIS] dat hij belang blijft hebben bij nietigverklaring aangezien hij in geval van nietigverklaring zou worden geacht legaal in België te hebben verbleven sinds 27 oktober 2015, de datum waarop hij zijn eerste aanvraag heeft ingediend, hetgeen gevolgen heeft voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht na een ononderbroken periode van vijf jaar legaal verblijf”, [OMISSIS][Or. 4][OMISSIS]

Beslissing van de Raad van State

[OMISSIS]

Het cassatieberoep is derhalve ontvankelijk.

V. *Enig middel*

Argumenten van partijen

Verzoeker voert als enig middel aan dat inbreuk is gemaakt op artikel 149 van de Grondwet, artikel 40, § 4, eerste lid, 1°, en artikel 39/65 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 50, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 45 [VWEU], de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de artikelen 15, 31 en 34 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht [**Or. 5**] en de nuttige werking van de richtlijnen.

In een eerste onderdeel voert verzoeker aan dat in het bestreden arrest ten onrechte is geoordeeld dat artikel 45 [VWEU], zoals dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt uitgelegd, geen minimumtermijn voorschrijft waarover een werkzoekende moet beschikken om kennis te kunnen nemen van de vacatures in het gastland, en waarin hij niet verplicht is het bewijs te leveren dat hij een reële kans heeft om in dienst te worden genomen. In de rechtspraak van het Hof, met name het arrest [van 26 februari 1991] Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80], is daar anders over geoordeeld.

Volgens verzoeker had in het bestreden arrest moeten worden geoordeeld dat de lidstaten, om het nuttige effect van het in artikel 45 [VWEU] neergelegde beginsel van vrij verkeer te waarborgen, verplicht zijn om, ten eerste, een werkzoekende een redelijke termijn toe te kennen teneinde hem in staat te stellen kennis te nemen van mogelijkerwijs geschikte vacatures en de maatregelen te nemen die vereist zijn om in dienst te worden genomen, ten tweede, te erkennen dat de termijn om werk te zoeken in geen geval minder dan zes maanden mag bedragen en, ten derde, een werkzoekende toe te staan om zich tijdens de volledige duur van die termijn op hun grondgebied op te houden, zonder van hem het bewijs te verlangen dat hij een reële kans maakt om in dienst te worden genomen.

Verzoeker voert aan dat uit artikel 7, lid 3, artikel 11 en artikel 16 van richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, die soortgelijke situaties regelen, blijkt dat een termijn van minder dan zes maanden niet als voldoende redelijk kan worden beschouwd en dat wanneer er nog twijfel heerst over het bestaan en de omvang van een dergelijke verplichting, die noodzakelijk is om het nuttige effect van het in artikel 45 [VWEU] neergelegde beginsel van vrij verkeer te waarborgen, het Hof in de volgende bewoordingen moet worden gevraagd of het nationale recht verenigbaar is met die bepaling:

„Moet artikel 45 [VWEU] aldus worden uitgelegd en toegepast dat het gastland verplicht is om, ten eerste, een werkzoekende een redelijke termijn toe te kennen teneinde hem in staat te stellen kennis te nemen van mogelijkerwijs geschikte vacatures en de maatregelen te nemen die vereist zijn om in dienst te worden genomen, ten tweede, te erkennen dat de termijn om werk te zoeken in geen geval minder dan zes maanden mag bedragen en, ten derde, een werkzoekende toe te staan om zich tijdens de volledige duur van die termijn op zijn grondgebied op te houden, zonder van hem het bewijs te verlangen dat hij een reële kans maakt om in dienst te worden genomen?”

In antwoord daarop stelt verweerder in cassatie (hierna: „verweerder”) dat, anders dan verzoeker suggereert, in het bestreden arrest niet is geoordeeld dat het Unierecht [Or. 6] geen minimumtermijn voorschrijft teneinde onderdanen van een andere lidstaat in staat te stellen werk te vinden, maar wel dat het Unierecht voorziet in een „redelijke termijn” die, afhankelijk van het nationale recht, een termijn van zes maanden kan zijn, zodat een dergelijke termijn niet „de facto het door het Unierecht geëiste minimum” is. Hij meent dat met een dergelijke beoordeling geen blijk wordt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Verweerder wijst erop dat de door verzoeker aangehaalde rechtspraak van het Hof berust op „het ontbreken van een bepaling van Unierecht” en op het redelijke karakter van de termijn die door de betrokken nationale regeling is bepaald, zodat niet vaststaat dat artikel 45 [VWEU] slechts aldus kan worden uitgelegd dat het in een minimumtermijn van zes maanden voorziet. Bovendien meent verweerder dat de redelijkheid van de aan de werkzoekende toegekende termijn noodzakelijkerwijs een aspect van een soevereine feitenbeoordeling is, en in cassatie dus kan worden aangevochten, omdat dat zou betekenen dat de Raad van State wordt verzocht om zich in de plaats te stellen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, waarvoor hij niet bevoegd is. Volgens verweerder wordt in het bestreden arrest vastgesteld dat verzoeker in het kader van zijn vordering niet het minste bewijs heeft geleverd van een reële kans om in dienst te worden genomen. Daaruit kan impliciet maar zeker worden afgeleid dat verzoeker niet aantoonbaar in welk opzicht de termijn die in casu wordt toegekend om te bewijzen dat hij aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht voldoet, in concreto onredelijk is, dat een dergelijke motivering niet wordt betwist en in cassatie ook niet kan worden betwist, en dat het eerste onderdeel van het middel derhalve ongegrond is.

Verweerder leidt daaruit eveneens af dat de door verzoeker voorgestelde prejudiciële vraag niet van invloed is op de beslechting van het geding, zodat er geen reden is om ze aan het Hof voor te leggen.

In repliek voert verzoeker aan dat de beoordeling van het redelijke karakter van de in het Belgische recht aan een werkzoekende toegekende termijn, een vraag van uitlegging van het Unierecht doet rijzen die rechtstreeks gevolgen heeft voor de verenigbaarheid van artikel 40, § 4, van de bovengenoemde wet van 15 december

1980 en artikel 50, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 met artikel 45 [VWEU]. Volgens verzoeker hangt die uitleggingsvraag niet uitsluitend af van de soevereine beoordeling van de feiten en moet zij in cassatie kunnen worden onderzocht om vast te stellen of in het bestreden arrest blijk wordt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, met name een kwalificatiefout wordt gemaakt.

In een tweede onderdeel[OMISSIS][Or. 7][OMISSIS][Or. 8][OMISSIS]. [de Raad van State wijst dit tweede onderdeel af]

In een derde onderdeel komt verzoeker op tegen het bestreden arrest voor zover de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen daarin oordeelt dat de wettigheidstoetsing die bij artikel 39/2 van de bovengenoemde wet van 15 december 1980 is ingesteld, hem verhindert rekening te houden met het feit dat verzoeker op 6 april 2016 (na het besluit van verweerder) in dienst is getreden bij het Europees Parlement, wat aantoonde dat verzoeker een reële kans had om in dienst te worden genomen en de gronden van het besluit van verweerder dus tegenspreekt. Volgens verzoeker verplichten de artikelen 15 en 31 van bovengenoemde richtlijn 2004/38/EG, de artikelen 41 en 47 van het Handvest en de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht en de nuttige werking van de richtlijnen de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen om in het kader van een beroep tot nietigverklaring rekening te houden met nieuwe gegevens en de toepassing van alle daarmee strijdige nationale bepalingen of regels buiten toepassing te laten.

Verzoeker voert aan dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38/EG en artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden opgevat dat zij inhouden dat alle feiten en omstandigheden, met inbegrip van de wenselijkheid van de beoogde maatregel, volledig moeten worden onderzocht, en dat de nationale rechters die de wettigheid toetsen van besluiten die op grond van de Europese regels inzake het vrije verkeer van personen zijn genomen, [Or. 9] rekening moeten houden met nieuwe gegevens die na vaststelling van die besluiten onder hun aandacht worden gebracht. Verzoeker betoogt dat wanneer een bepaling of regel van nationaal recht in strijd is met een regel van Unierecht, de nationale rechters verplicht zijn die bepaling of regel van nationaal recht buiten toepassing te laten, en dat het bestreden arrest, niettegenstaande elke andersluidende nationale procedureregulering, er rekening mee had moeten houden dat verzoeker op 6 april 2016 in dienst was getreden bij het Europees Parlement, wat aantoonde dat hij een reële kans had om in dienst te worden genomen en de gronden van het besluit van verweerder dus tegensprak.

Verzoeker meent dat, wanneer er nog twijfel bestaat over de vraag of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op grond van de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38/EG, de artikelen 41 en 47 van het Handvest en de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht en de nuttige werking van de richtlijnen verplicht is om in het kader van een beroep tot nietigverklaring rekening te houden met nieuwe gegevens, en over de vraag of hij, in voorkomend geval, alle

daarmee strijdige nationale bepalingen of regels buiten toepassing dient te laten, het Hof de volgende prejudiciële vraag moet worden gesteld:

„Moeten de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38, de artikelen 41 en 47 van het Handvest en de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht en de nuttige werking van de richtlijnen aldus worden uitgelegd en toegepast dat de nationale rechters van het gastland in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een besluit tot niet-erkenning van een verblijfsrecht van een burger van de Unie voor meer dan drie maanden, verplicht zijn om rekening te houden met nieuwe feiten die zich hebben voorgedaan nadat de nationale autoriteiten hun besluit hadden genomen, wanneer die feiten de situatie van de betrokkene aldus kunnen wijzigen dat zijn verblijfsrecht in het gastland niet langer kan worden beperkt?”

[OMISSIS] [door de Raad van State afgewezen exceptie van niet-ontvankelijkheid][OMISSIS]

Verweerder betoogt dat de bestuursrechter terecht heeft geweigerd een feit in aanmerking te nemen waarvan niet wordt betwist dat het niet vooraf aan het bestuur was meegedeeld, en dat artikel 39/2, § 2, van de voornoemde wet van 15 december 1980 die rechter verbiedt een toetsing in volle [Or. 10] omvang te verrichten en diens bevoegdheid beperkt tot een strikte wettigheidstoetsing [OMISSIS].

[OMISSIS]

In repleik voert verzoeker aan [OMISSIS] dat „de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38, artikel 47 van het Handvest, de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht, de nuttige werking van de richtlijnen en de eerbiediging van de rechten van de verdediging zich verzetten tegen een nationale praktijk volgens welke de nationale rechters bij de toetsing van de wettigheid van de ten aanzien van een onderdaan van een andere lidstaat bevolen uitwijzing [Or. 11] niet worden geacht rekening te houden met feiten die zich na het besluit van de bevoegde overheden hebben voorgedaan, wanneer die feiten impliceren dat de betrokkene een verblijfsrecht heeft”[OMISSIS] en dat „de door verweerder aangehaalde rechtspraak niet verwijst naar de rechtspraak van het Hof in zijn arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262), en 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), waarin wordt gewezen op de verplichting om in het kader van een beroep tot nietigverklaring rekening te houden met nieuwe feiten die zich na een besluit van de nationale autoriteiten hebben voorgedaan”[OMISSIS].[Or. 12]

Beslissing van de Raad van State

Eerste onderdeel

Verzoeker voert aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, teneinde een nuttig effect te geven aan het door artikel 45 [VWEU] gewaarborgde vrije verkeer van werknemers, had moeten beslissen dat die bepaling verweerder „verplichtte om, ten eerste, een werkzoekende een redelijke termijn toe te kennen teneinde hem in staat te stellen kennis te nemen van mogelijkerwijs geschikte vacatures en de maatregelen te nemen die vereist zijn om in dienst te worden genomen, ten tweede, te erkennen dat de termijn om werk te zoeken in geen geval minder dan zes maanden mag bedragen en, ten derde, een werkzoekende toe te staan om zich tijdens de volledige duur van die termijn op zijn grondgebied op te houden, zonder van hem het bewijs te verlangen dat hij een reële kans maakt om in dienst te worden genomen”.

Die kritiek houdt, anders dan de tegenpartij betoogt, geen feitelijke beoordeling in. Zij vereist dat de draagwijdte van artikel 45 [VWEU] wordt vastgesteld.

Derhalve dient de door verzoeker voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof te worden voorgelegd. Die vraag is noodzakelijk voor de beslechting van het geding. Indien het Hof zou antwoorden dat artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus moet worden uitgelegd dat het de door verzoeker aangevoerde verplichtingen oplegt, is de eerste grief immers gegrond.

Tweede onderdeel

[OMISSIS]

Het [tweede] onderdeel [OMISSIS] [Or. 13] [OMISSIS] is ongegrond.

Derde onderdeel

De wettigheidscontrole die artikel 39/2, § 2, van de wet van 15 december 1980 heeft ingesteld, verbiedt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen om rekening te houden met feiten die zich hebben voorgedaan na de vaststelling van het besluit waarvan nietigverklaring wordt gevorderd en waarvan het bestuursorgaan geen kennis had op het ogenblik waarop het zijn besluit heeft genomen.

Verzoeker betoogt in essentie dat de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38/EG een toezicht vereisen waarbij de rechter rekening kan houden met feiten die zich hebben voorgedaan na het besluit waarbij een recht op verblijf voor meer dan drie maanden is geweigerd, en die eventueel kunnen bewijzen dat een dergelijk recht wél bestaat.

Volgens verzoeker heeft artikel 39/2, § 2, van de wet van 15 december 1980 de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38/EG niet correct omgezet, aangezien het de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet toestaat met dergelijke feiten rekening te houden.

[OMISSIS]

Verzoeker heeft het belang dat vereist is om deze grief op te werpen. Indien die grief gegrond is, gaat het er immers niet om, zoals verweerder beweert, aan de rechter een bevoegdheid toe te kennen die hij op grond van de wet niet heeft, maar slechts het verbod voor die rechter buiten toepassing te laten om rekening te houden met feiten die zich hebben voorgedaan na het besluit tot weigering van een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden, en die kunnen bewijzen dat dergelijk recht bestaat.

Om na te gaan of de draagwijdte die verzoeker aan het Unierecht geeft, juist is, moet [OMISSIS] het [Hof] [OMISSIS] om uitlegging van het Unierecht worden verzocht. **[Or. 14]**

[OMISSIS]

OM DIE REDENEN

BESLIST DE RAAD VAN STATE:

[OMISSIS]

Krachtens artikel 267, derde alinea, [VWEU] worden de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

- 1) „Moet artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd en toegepast dat het gastland verplicht is om, ten eerste, een werkzoekende een redelijke termijn toe te kennen teneinde hem in staat te stellen kennis te nemen van mogelijkerwijs geschikte vacatures en de maatregelen te nemen die vereist zijn om in dienst te worden genomen, ten tweede, te erkennen dat de termijn om werk te zoeken in geen geval minder dan zes maanden mag bedragen en, ten derde, een werkzoekende toe te staan om zich tijdens de volledige duur van die termijn op zijn grondgebied op te houden, zonder van hem het bewijs te verlangen dat hij een reële kans maakt om in dienst te worden genomen?”
- 2) „Moeten de artikelen 15 en 31 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en de algemene beginselen van de voorrang van het Unierecht en de nuttige werking van de richtlijnen aldus worden uitgelegd en toegepast dat de nationale rechters van het gastland in het kader van het onderzoek van een beroep tot nietigverklaring van een besluit tot **[Or. 15]** niet-erkenning van een verblijfsrecht van een burger van de Unie voor meer dan drie maanden, verplicht zijn om rekening te houden met nieuwe feiten die zich hebben voorgedaan nadat de nationale autoriteiten hun besluit hadden genomen, wanneer die feiten de situatie van de betrokkene aldus kunnen wijzigen dat zijn verblijfsrecht in het gastland niet langer kan worden beperkt?”

[OMISSIS]

[ondertekeningen]

WERKDOCUMENT