

Rolnummer 6781
Arrest nr. 51/2019 van 4 april 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 7, 9 en 9bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Hoei.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 20 november 2017 in zake A.I. en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 24 november 2017, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Hoei, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 7, 9 en 9bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

de artikelen 10, 11, 22, 22bis, 23, 24 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, met de artikelen 8 en 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en met artikel 13, lid 2, van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten,

in die zin geïnterpreteerd dat zij de Belgische Staat toestaan minderjarige kinderen, vertegenwoordigd door hun ouders, te bevelen het grondgebied te verlaten, zonder zekerheid inzake terugkeer, terwijl zij in België geboren zijn en er sedert tien en twaalf jaar onderwijs volgen, omdat hun illegaal verblijvende ouders (hun wettelijke vertegenwoordigers) hun asielaanvraag vanuit hun land van herkomst moeten indienen en dat niet kunnen doen vanuit hun verblijfplaats, zijnde België ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I. Schippers, advocaat bij de balie te Hoei, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 19 december 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 januari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 januari 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

A.I. en F.I. komen in 1998 in België aan, onder een valse identiteit, waarbij zij beweren in Kosovo te zijn geboren, terwijl zij in werkelijkheid de Albanese nationaliteit hebben. Drie kinderen worden in België geboren, in 2005 en in 2007.

Onder die valse identiteit dienen zij verschillende aanvragen in : eerst een asielaanvraag, die in 2001 wordt geweigerd door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen; vervolgens een aanvraag tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, die in oktober 2006 onontvankelijk

wordt verklaard, waarbij het beroep voor de Raad van State op 11 mei 2010 wordt verworpen; ten slotte een aanvraag op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, die op 2 februari 2011 onontvankelijk wordt verklaard wegens gebrek aan identiteitsstukken.

Drie nieuwe aanvragen op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 worden dan ingediend onder de echte identiteit van de betrokkenen en verworpen wegens gebrek aan buitengewone omstandigheden : een in mei 2010 ingediende aanvraag die op 5 maart 2012 onontvankelijk wordt verklaard, een op 12 april 2012 in het Nederlands ingediende en op 4 juni 2012 verworpen aanvraag en een op 12 september 2012 in het Frans ingediende en op 7 januari 2013 onontvankelijk verklaarde aanvraag.

Op 7 januari 2013 worden bevelen om het grondgebied te verlaten afgegeven aan de ouders en de kinderen.

A.I. en F.I. hebben voor de Rechtbank van eerste aanleg Luik dan een vordering ingesteld die met name ertoe strekt de Belgische Staat te bevelen hun een verblijfstitel af te geven; bij beslissing van 20 februari 2014 heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik zich onbevoegd verklaard om kennis te nemen van de vordering tot toekenning van een verblijfstitel. Op 22 juni 2015 heeft het Hof van Beroep de beslissing tot verwijdering van A.I. en F.I. en van hun kinderen geweerd en de Belgische Staat verzocht te hunnen aanzien een nieuwe beslissing te nemen waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de kinderen zouden worden gediscrimineerd in zoverre zij hun schoolloopbaan niet zouden kunnen voortzetten.

Op 29 januari 2016 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken een nieuwe beslissing van onontvankelijkheid genomen door te oordelen dat de betrokkenen niet aantoonde dat hun kinderen tijdelijk geen onderwijs zouden kunnen volgen in Albanië, en dat er met name een Franse school in Albanië bestaat. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft hun beroep tegen die beslissing op 7 augustus 2018 verworpen, door te oordelen dat noch de moeilijkheden inzake de schoolloopbaan, noch de financiële problemen worden aangetoond. Daarnaast hebben A.I. en F.I. de zaak aanhangig gemaakt bij de kortgedingrechter teneinde de Belgische Staat onder dwangsom te veroordelen tot het naleven van het arrest van het Hof van Beroep van 22 juni 2015; hun vordering werd ongegrond verklaard, hetgeen is bevestigd door het Hof van Beroep, zitting houdend in kort geding.

Bij dagvaarding van 2 november 2016 dagvaardden A.I. en F.I. de Belgische Staat ten gronde, voor de verwijzende rechter, door de niet-naleving van het arrest van 22 juni 2015 en de schending van met name hun recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven aan te voeren.

De verwijzende rechter is van oordeel dat de vraag rijst over de overeenstemming van de wet van 15 december 1980, in die zin geïnterpreteerd dat zij de Belgische Staat toestaat minderjarige kinderen, vertegenwoordigd door hun ouders, te bevelen het grondgebied te verlaten zonder zekerheid inzake terugkeer, terwijl zij in België geboren zijn en er sedert tien en twaalf jaar onderwijs volgen, omdat hun illegaal verblijvende ouders de asielaanvraag vanuit hun land van herkomst moeten indienen en dat niet kunnen doen vanuit hun verblijfplaats, zijnde België. Hij is eveneens van oordeel dat de argumentatie met betrekking tot de risico's van een aantasting van de menselijke waardigheid niet geheel irrelevant is, rekening houdend met de ontvangen bevelen om het grondgebied te verlaten, zodat de situatie van de eisers en van hun kinderen ambtshalve en voorlopig moet worden aangepast door elke uitzetting te verbieden zolang de procedure niet is afgesloten door een definitief vonnis.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is allereerst van mening dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

De in het geding zijnde bepalingen voorzien immers geenszins erin dat een minderjarige vreemdeling het grondgebied zou moeten verlaten omdat zijn ouders hun asielaanvraag in hun land van herkomst zouden moeten gaan indienen. Bijgevolg berust de prejudiciële vraag klaarblijkelijk op een verkeerde lezing.

Uit de uiteenzetting van de voorgeschiedenis blijkt daarenboven dat de Belgische Staat de in het geding zijnde bepalingen nooit heeft geïnterpreteerd op de door de verwijzende rechter gesuggereerde manier. Aan A.I. en F.I. werd nooit gevraagd om, samen met hun kinderen, het grondgebied te verlaten teneinde een asielaanvraag in hun land van herkomst in te dienen.

Een dergelijke injunctie zou *de facto* zelfs niet mogelijk zijn geweest, aangezien, enerzijds, een asielaanvraag niet wordt ingediend in het land van herkomst dat de vreemdeling is ontvlucht en, anderzijds, de betrokkenen nooit een asielaanvraag onder hun echte identiteit, van Albanese nationaliteit, hebben ingediend, maar enkel onder een valse Kosovaarse identiteit. De Ministerraad ziet bijgevolg geenszins het nut in van het antwoord op de gestelde prejudiciële vraag.

A.2. De Ministerraad stelt daarenboven vast dat noch de prejudiciële vraag, noch het verwijzingsvonnis het mogelijk maken te identificeren welke categorieën van personen met elkaar zouden moeten worden vergeleken ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij is van mening dat de prejudiciële vraag, zoals zij is geformuleerd, hem niet de mogelijkheid biedt zich behoorlijk te verdedigen, en bijgevolg onontvankelijk moet worden verklaard.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 7, 9 en 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 wet van 15 december 1980), die bepalen :

« Art. 7. Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister of zijn gemachtigde of, in de in 1°, 2°, 5°, 9°, 11° of 12° bedoelde gevallen, moet de minister of zijn gemachtigde een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven aan de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen :

1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

2° wanneer hij langer in het Rijk verblijft dan de overeenkomstig artikel 6 bepaalde termijn of er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd;

3° wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

4° wanneer hij door de Minister geacht wordt de internationale betrekkingen van België of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, te kunnen schaden;

5° wanneer hij ter fine van weigering van toegang of verblijf gesignaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem of in de Algemene Nationale Gegevensbank;

6° wanneer hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar zijn toelating is gewaarborgd, en niet in staat is deze middelen wettelijk te verwerven;

7° wanneer hij aangetast is door een der ziekten of gebreken opgesomd in de bijlage bij deze wet;

8° wanneer hij een beroepsbedrijvigheid als zelfstandige of in ondergeschikt verband uitoefent zonder in het bezit te zijn van de daartoe vereiste machtiging;

9° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, of met toepassing van op 13 januari 2009 geldende bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Unie en België, door de overheden van de overeenkomstsluitende Staten, ter verwijdering van het grondgebied van deze Staten, aan de Belgische overheden wordt overgedragen;

10° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, of met toepassing van op 13 januari 2009 geldende bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Unie en België, door de Belgische overheden aan de overheden van de overeenkomstsluitende Staten moet overgedragen worden;

11° wanneer hij sedert minder dan tien jaar uit het Rijk werd teruggewezen of uitgezet, zo de maatregel niet werd opgeschort of ingetrokken;

12° wanneer een vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is.

Onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen onder Titel III^{quater}, kan de minister of zijn gemachtigde, in de in artikel 74/14, § 3, bedoelde gevallen de vreemdeling naar de grens terugleiden.

Te dien einde, en tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling vastgehouden worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert, en zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan.

De minister of zijn gemachtigde kan, in dezelfde gevallen, de vreemdeling een verblijfplaats aanwijzen voor de tijd die nodig is om deze maatregel uit te voeren.

De Minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de Minister genomen worden.

Na vijf maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de opsluiting van de vreemdeling, na het verstrijken van de termijn bedoeld in vorig lid, telkens verlengd worden met één maand, zonder dat de totale duur van de opsluiting daardoor evenwel meer dan acht maanden mag bedragen ».

« Art. 9. Om langer dan de in artikel 6 bepaalde termijn in het Rijk te mogen verblijven, moet de vreemdeling die zich niet in een der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde.

Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, moet deze machtiging door de vreemdeling aangevraagd worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland ».

« Art. 9bis. § 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.

De voorwaarde dat de vreemdeling beschikt over een identiteitsdocument is niet van toepassing op :

- de asielzoeker wiens asielaanvraag niet definitief werd afgewezen of die tegen deze beslissing een overeenkomstig artikel 20 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, toelaatbaar cassatieberoep heeft ingediend en dit tot op het ogenblik waarop een verwerpingsarrest inzake het toegelaten beroep is uitgesproken;

- de vreemdeling die zijn onmogelijkheid om het vereiste identiteitsdocument te verwerven in België, op geldige wijze aantoonst.

§ 2. Onverminderd de andere elementen van de aanvraag, kunnen niet aanvaard worden als buitengewone omstandigheden en worden onontvankelijk verklaard :

1° elementen die reeds aangehaald werden ter ondersteuning van een asielaanvraag in de zin van de artikelen 50, 50bis, 50ter en 51 en die verworpen werden door de asieldiensten, met uitzondering van elementen die verworpen werden omdat ze vreemd zijn aan de criteria van de Conventie van Genève, zoals bepaald in artikel 48/3, en aan de criteria voorzien in artikel 48/4 met betrekking tot de subsidiaire bescherming of omdat de beoordeling ervan niet behoort tot de bevoegdheid van die instanties;

2° elementen die in de loop van de procedure ter behandeling van de asielaanvraag in de zin van artikel 50, 50bis, 50ter en 51 hadden moeten worden ingeroepen, aangezien zij reeds bestonden en gekend waren voor het einde van deze procedure;

3° elementen die reeds ingeroepen werden bij een vorige aanvraag tot het bekomen van een machtiging tot verblijf in het Rijk met uitzondering van de elementen die werden aangehaald in het kader van een aanvraag die als onontvankelijk werd beoordeeld wegens het ontbreken van de vereiste identiteitsdocumenten of wegens het niet of niet volledig betalen van de retributie zoals vastgelegd in artikel 1/1 en met uitzondering van de elementen aangehaald in eerdere aanvragen waarvan afstand werd gedaan;

4° elementen die ingeroepen werden in het kader van een aanvraag tot het bekomen van een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter.

§ 3. De aanvraag om machtiging tot verblijf in het Rijk wordt louter beoordeeld op grond van de laatst ingediende aanvraag die door de burgemeester of zijn gemachtigde werd overgezonden aan de minister of aan zijn gemachtigde. De vreemdeling die een nieuwe aanvraag indient wordt geacht afstand te doen van de eerder ingediende hangende aanvragen ».

B.2. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10, 11, 22, 22bis, 23, 24 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 2 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 13, lid 2, van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten.

B.3. Het voor de verwijzende rechter gebrachte geschil heeft betrekking op de situatie van illegaal verblijvende vreemdelingen, die ouders zijn van minderjarige kinderen die in België geboren zijn en er onderwijs volgen.

Uit de in de verwijzingsbeslissing uiteengezette feiten blijkt dat de eisers voor de verwijzende rechter onder een valse identiteit een asielaanvraag en vervolgens aanvragen tot machtiging tot verblijf op grond van buitengewone omstandigheden (het vroegere artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) hebben ingediend, die telkens werden verworpen.

Zij hebben vervolgens, onder hun echte identiteit, verschillende aanvragen tot machtiging tot verblijf op grond van buitengewone omstandigheden (artikel 9bis van de wet van 15 december 1980) ingediend, die telkens werden verworpen.

Bevelen om het grondgebied te verlaten werden afgegeven aan de ouders en hun kinderen, waartegen de eisers voor de verwijzende rechter verschillende beroepen hebben ingesteld.

B.4. De verwijzende rechter interpreteert de in het geding zijnde bepalingen in die zin « dat zij de Belgische Staat toestaan minderjarige kinderen, vertegenwoordigd door hun ouders, te bevelen het grondgebied te verlaten, zonder zekerheid inzake terugkeer, terwijl zij in België geboren zijn en er sedert tien en twaalf jaar onderwijs volgen, omdat hun illegaal verblijvende ouders (hun wettelijke vertegenwoordigers) hun asielaanvraag vanuit hun land van herkomst moeten indienen en dat niet kunnen doen vanuit hun verblijfplaats, zijnde België ».

B.5. Het staat in de regel aan de verwijzende rechter om de bepalingen die hij toepast te interpreteren en de draagwijdte ervan te bepalen, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling.

B.6. In de interpretatie van de verwijzende rechter zouden de in het geding zijnde bepalingen het mogelijk maken een bevel om het grondgebied te verlaten af te geven aan kinderen die in België geboren zijn en er onderwijs volgen, « zonder zekerheid inzake terugkeer », « omdat » hun illegaal verblijvende ouders hun « asielaanvraag » niet kunnen indienen in België, maar ze moeten indienen « vanuit hun land van herkomst ».

B.7.1. Zoals de Ministerraad beklemtoont, berust de prejudiciële vraag op een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen.

B.7.2. Het in het geding zijnde artikel 7 van de wet van 15 december 1980 bepaalt dat een bevel om het grondgebied te verlaten kan worden afgegeven aan de vreemdeling die « langer in het Rijk verblijft dan de overeenkomstig artikel 6 bepaalde termijn of er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd » (artikel 7, eerste lid, 2°). Een bevel om het grondgebied te verlaten kan worden gevoegd bij een beslissing waarbij een aanvraag tot machtiging tot verblijf die met toepassing van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 is ingediend, wordt verworpen.

De in het geding zijnde artikelen 9 en 9bis van de wet van 15 december 1980 hebben betrekking op de machtiging tot verblijf voor meer dan drie maanden. Artikel 9 heeft betrekking op de aanvraag tot machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden, machtiging die in beginsel door de vreemdeling moet worden aangevraagd bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland. Artikel 9bis heeft betrekking op de machtiging tot verblijf wegens buitengewone omstandigheden, die kan worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar de vreemdeling verblijft.

B.7.3. De in het geding zijnde bepalingen hebben geenszins betrekking op de plaats waar een asielaanvraag, die bij de artikelen 48 en volgende van de wet van 15 december 1980 is geregeld, wordt ingediend.

Wanneer een vreemdeling een risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in zijn land van herkomst, kan hij in België een asielaanvraag, die tegelijk geldt als aanvraag voor subsidiaire bescherming, indienen op grond van de artikelen 48 en volgende van de wet van 15 december 1980, en is hij derhalve niet verplicht een verblijfsaanvraag in te dienen op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980.

B.7.4. Voor het overige hebben de eisers voor de verwijzende rechter, onder hun echte identiteit, nooit een asielaanvraag ingediend, maar enkel aanvragen tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, die telkens werden verworpen.

De eisers voor de verwijzende rechter hebben daarenboven hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen door verschillende beroepen in te stellen tegen de beslissingen waarbij hun aanvraag tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 is verworpen.

B.8. Aangezien zij op een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen berust, behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 april 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût