



Date de réception : 19/12/2023



Arrest

nr. 295 507 van 16 oktober 2023
in de zaak RvV x / VK

In zake: W

**Gekozen woonplaats: ten kantore van advocaat L. LUNDAHL
Rotterdamstraat 53
2060 ANTWERPEN**

tegen:

de Belgische staat, vertegenwoordigd door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie, thans de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

DE VERENIGDE KAMERS VAN DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN,

Gezien het verzoekschrift dat W die verklaart van Marokkaanse nationaliteit te zijn, op 19 augustus 2019 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de gemachtigde van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie van 18 juli 2019 tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 13) en van diens beslissing van dezelfde datum tot het opleggen van een inreisverbod voor de duur van acht jaar (bijlage 13sexies).

Gezien titel *l 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 beschikking houdende vaststelling van het rolrecht van 22 augustus 2019 met referentenummer X

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier.

Gezien het arrest nr. 254.377 van 1 september 2022 van de Raad van State waarbij het arrest nr. 228 965 van 19 november 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wordt vernietigd.

Gelet op de beschikking van 1 december 2022, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 22 december 2022.

Gezien het tussenarrest nr. 286 274 van 20 maart 2023 waarbij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de zaak naar de algemene rol heeft verwezen.

Gelet op de beschikking van 21 augustus 2023, waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 7 september 2023.

Gehoord het verslag van rechter in vreemdelingenzaken A. MAES.

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. LUNDAHL, die verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat T. BRICOUT, die verschijnt voor de verwerende partij.

CURIA GREFFE
Luxembourg

24 OCT. 2023

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST:

1. Nuttige feiten ter beoordeling van de zaak

Op 3 januari 2015 nam de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging ten aanzien van verzoeker beslissingen tot de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten en tot het opleggen van een inreisverbod van drie jaar.

Op 22 mei 2019 diende verzoeker een verzoek om internationale bescherming in.

Op 9 juli 2019 nam de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus.

Op 7 juni 2019 werd verzoeker door de correctionele rechtbank te Antwerpen veroordeeld tot een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan negen maanden met uitstel voor vijf jaar, wegens inbreuken op de drugswetgeving.

Op 18 juli 2019 nam de gemachtigde van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie (hierna: de gemachtigde) een beslissing tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 13) en een beslissing tot het opleggen van een inreisverbod voor de duur van acht jaar (bijlage 13sexies). Deze beslissingen werden aan verzoeker op dezelfde datum ter kennis gebracht.

Het bestreden bevel om het grondgebied te verlaten (de bestreden beslissing) luidt als volgt:

(...)
BEVEL OM HET GRONDGEBIED TE VERLATEN

Aan de Heer die verklaart te heten;

Naam: A.

Voornaam: F.

Geboortedatum: [...]1987

Nationaliteit: Onbepaald

alias: A., M., geboren op [...]1987 te A. H., onderdaan van Marokko

wordt het bevel gegeven onmiddellijk het grondgebied van België te verlaten, evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen,

- tenzij hij beschikt over de documenten die vereist zijn om er zich naar toe te begeven,*
- tenzij er actueel een asielaanvraag hangende is in een van deze staten.*

REDEN VAN DE BESLISSING:

Het bevel om het grondgebied te verlaten wordt afgegeven in toepassing van de artikel(en) 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') en volgende feiten:

Artikel 7, alinea 1, van de wet:

■ *1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2, van de wet vereiste documenten.*

De betrokkene is niet in het bezit van een geldig paspoort en niet van een geldig visum/verblijfstitel.

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

Op 07.06.2019 heeft betrokkene een veroordeling opgelopen van 18 maanden gevangenisstraf waarvan 9 maanden met 5 jaar uitstel door de Correctionele rechtbank van Antwerpen voor inbreuk op de wetgeving inzake drugs. Gezien de ernst van deze feiten, kan worden afgeleid dat betrokkene door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden.

Artikel 74/13

Betrokkene verklaarde bij zijn asielaanvraag dat hij sinds 2015 een relatie zou hebben met H. Deze komt echter niet op bezoek in de gevangenis. Zelfs indien zou aangenomen kunnen worden dat betrokkene een werkelijk gezinsleven onderhoudt met een Belg, quod non, dan nog blijken geen hinderpalen om het gezinsleven in het herkomstland of elders verder te zetten. Uit niks blijkt dat het gezinsleven enkel in België verdergezet zou kunnen worden. Het feit dat zijn partner niet gedwongen kan worden het Belgische grondgebied te verlaten, maakt niet dat hij betrokkene niet vrijwillig zou kunnen volgen naar het land van

herkomst of elders. Betrokkene werd daarenboven nooit gemachtigd tot een verblijf in België. Gedurende zijn verblijf in het Rijk heeft betrokkene echter nooit een aanvraag tot gezinshereniging ingediend. Vooral het recht op gezinsleven gehandhaafd kan worden, dient betrokkene eerst gebruik te maken van de voor hem openstaande wettelijke verblijfsmogelijkheden. Een schending van artikel 8 EVRM kan dan ook niet worden aangenomen. Betrokkene diende op 22.05.2019 een asielaanvraag in. Op 09.07.2019 weigerde het CGVS om hem de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming toe te kennen. Een schending van het artikel 3 EVRM wordt niet aangenomen. Bijgevolg heeft de gemachtigde van de Minister in zijn verwijderingsbeslissing rekening gehouden met de bepalingen van artikel 74/13.

Artikel 74/14: Reden waarom geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegestaan:

■ Artikel 74/14 §3, 1 °: er bestaat een risico op onderduiken.

4° Betrokkene heeft duidelijk gemaakt dat hij zich niet aan de verwijderingsmaatregel wil houden.

Betrokkene kreeg op 01.02.2015 een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod van 3 jaar betekend. De betrokkene heeft niet het bewijs geleverd dat hij deze beslissingen heeft uitgevoerd.

■ Artikel 74/14 §3, 3°: de onderdaan van een derde land is een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Op 07.06.2019 heeft betrokkene een veroordeling opgelopen van 18 maanden gevangenisstraf waarvan 9 maanden met 5 jaar uitstel door de Correctionele rechtbank van Antwerpen voor inbreuk op de wetgeving inzake drugs. Gezien de ernst van deze feiten, kan worden afgeleid dat betrokkene door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde te kunnen schaden.

(...)"

Tegen deze beslissing en tegen het inreisverbod van 18 juli 2019 diende verzoeker een beroep tot schorsing en nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: de Raad).

Bij arrest nr. 228 965 van 19 november 2019 vernietigde de Raad het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod.

Tegen dit arrest diende verweerder een cassatieberoep in bij de Raad van State, weliswaar enkel tegen de vernietiging van het bevel om het grondgebied te verlaten. Verweerder berustte immers in de vernietiging door de Raad van het inreisverbod. Hij bevestigde dit ter terechtzitting.

Gelet op het voorwerp van het beroep vernietigde de Raad van State bijgevolg bij arrest nr. 254.377 van 1 september 2022 het arrest nr. 228 965 van 19 november 2019 van de Raad partieel.

De Raad dient thans, in verenigde kamers, opnieuw uitspraak te doen over het beroep tegen het bestreden bevel om het grondgebied te verlaten.

2. Onderzoek van het beroep

2.1. Oorspronkelijke vernietiging door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

Bij arrest nr. 228 965 van 19 november 2019 vernietigde de Raad het bestreden bevel om het grondgebied te verlaten en het oorspronkelijke inreisverbod. Wat betreft de vernietiging van het bevel om het grondgebied te verlaten, bevestigde hij dat verzoeker in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij wet vereiste documenten, maar stelde hij vast dat verzoeker terecht had aangevoerd dat de motieven inzake de beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan onwettig waren. Wat betreft het motief inzake het risico op onderduiken, wees de Raad erop dat het volgens de arresten Sagor (C-430/11, pt 41) en Mahdi (C-146/14, pt 69-70) van het Hof van Justitie vereist is dat elke beoordeling van het risico op onderduiken moet gebaseerd zijn op een individueel onderzoek van de situatie van de betrokkene en dat verzoeker terecht had aangevoerd dat het loutere feit, dat is voldaan aan een objectief criterium, zoals voorzien in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: de Vreemdelingenwet), niet volstond. Er kan immers niet blijken dat een afweging werd gemaakt van de actuele en reële situatie van verzoeker.

Verder was de Raad van oordeel dat het motief dat verzoeker een bedreiging is voor de openbare orde ook onwettig was. Met verwijzing naar de arresten Zh. en O. (C-554/13, ptn 50 en 54) en E (C-240/17, pt 49) stelde de Raad dat verzoeker terecht had aangevoerd dat de gemachtigde niet op afdoende wijze rekening had gehouden met zijn persoonlijke gedragingen en dat de enkele omstandigheid dat verzoeker strafrechtelijk is veroordeeld voor een inbreuk op de wetgeving inzake drugs (verzoeker werd verdacht van het verkopen van cocaïne voor een waarde van 40 euro), geen afdoende concrete motivering inhoudt

om van een dergelijk gevaar te kunnen spreken. Volgens de Raad blijkt uit de artikelen 7 en 74/14 van de Vreemdelingenwet, die respectievelijk een omzetting vormen van de artikelen 6 en 7, 4., van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: richtlijn 2008/115), dat de beslissing om geen termijn toe te kennen voor vrijwillig vertrek een constitutief of essentieel bestanddeel uitmaakt van dit bevel; daarom vernietigde hij het gehele bevel om het grondgebied te verlaten.

2.2. Cassatiearrest van de Raad van State

Bij arrest nr. 254.377 van 1 september 2022 oordeelde de Raad van State na cassatieberoep dat:

- (1) De termijn voor vrijwillige uitvoering van een bevel om het grondgebied te verlaten slechts een uitvoeringsmodaliteit is, omdat de rechtstoestand van de vreemdeling reeds bestaat op het ogenblik van het nemen van het bevel om het grondgebied te verlaten en de vreemdeling gedurende die termijn hoe dan ook geen legaal verblijf heeft;
- (2) Een termijn voor vrijwillig vertrek bij een bevel om het grondgebied te verlaten enkel inhoudt dat de materiële dwanguitvoering gedurende deze termijn niet mag plaatsvinden;
- (3) De Raad de artikelen 7 en 74/14 van de Vreemdelingenwet geschonden heeft door te stellen dat de termijn een constitutief bestanddeel uitmaakt van het bevel om het grondgebied te verlaten.

2.3. Standpunt van de partijen, in de procedure voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, aangaande voormelde punten

2.3.1. Verweerder

Verweerder stelde in het kader van het cassatieberoep voor de Raad van State dat een uitvoeringstermijn van een bevel om het grondgebied te verlaten slechts een uitvoeringsmodaliteit is van dit bevel. Hij stelde dat de rechtstoestand van de vreemdeling wordt vastgesteld op het ogenblik dat het bevel om het grondgebied te verlaten wordt genomen, aangezien hij zich vanaf dat ogenblik in illegaal verblijf bevindt en het grondgebied moet verlaten. Dat artikel 74/14 van de Vreemdelingenwet (omzetting van de artikelen 7 en 8 van richtlijn 2008/115) regelt welke termijn kan of moet worden opgelegd, doet hieraan geen afbreuk. De termijn is een loutere uitvoeringsmodaliteit, die de rechtstoestand van de vreemdeling niet wijzigt en niet als een constitutief bestanddeel van het bevel om het grondgebied te verlaten kan beschouwd worden.

Ter terechtzitting voor de verenigde kamers van de Raad van 7 september 2023 stipte verweerder aan dat de Raad van State in de huidige zaak heeft beslist dat de termijn voor vrijwillig vertrek een loutere uitvoeringsmodaliteit is aangezien de rechtstoestand van de vreemdeling reeds bestaat op het ogenblik dat het bevel om het grondgebied te verlaten wordt genomen. Hij verwees in dit verband ook naar artikel 7, 1., van richtlijn 2008/115 dat de lidstaten de mogelijkheid geeft in de wetgeving te bepalen dat de termijn alleen op aanvraag van de betrokken derdelander wordt toegekend en concludeerde dat deze termijn bijgevolg geen essentiële component van een terugkeerbesluit kan zijn en een betwisting aangaande die termijn of het ontbreken ervan dus geen aanleiding kan geven tot de vaststelling dat een bevel om het grondgebied te verlaten door een onwettigheid is aangetast. Verder legde hij de nadruk op artikel 6 van richtlijn 2008/115 waaruit de primaire verplichting voortvloeit om een illegaliteit vast te stellen in een terugkeerbesluit.

Verweerder stelde verder tijdens dezelfde terechtzitting het belang in vraag bij het aanvechten van het ontbreken van een termijn voor vrijwillig vertrek in deze zaak, aangezien de maximale termijn voor vertrek (30 dagen) reeds geruime tijd is verstreken en geen maatregel tot gedwongen verwijdering werd genomen. Hij wees erop dat het oorspronkelijk inreisverbod, dat was gestoeld op het bestreden bevel, werd vernietigd door de Raad en dat het bestuur in die vernietiging van het inreisverbod berust. Inzake verzoekers argumentatie, dat een nieuw inreisverbod kan worden gekoppeld aan het bestaande bevel om het grondgebied te verlaten dat geen termijn voor vrijwillig vertrek bevat, betoogde verweerder dat verzoeker hiermee slechts een onrechtstreeks belang aanvoert en dit niet volstaat.

2.3.2. Verzoeker

Verzoeker stelde in zijn betoog voor de Raad van State dat het bevel om het grondgebied te verlaten een onsplitsbare administratieve beslissing vormt die twee componenten moet bevatten, nl. een motief voor

een bevel en een termijn, waarbij een manifeste onwettigheid van een deel (*in casu* in de motieven over het ontzeggen van een termijn voor vrijwillig vertrek) aanleiding geeft tot de onwettigheid van het gehele bevel om het grondgebied te verlaten. Zonder het bepalen van een termijn ontbreekt immers een essentieel onderdeel van het bevel om het grondgebied te verlaten. Verder merkte verzoeker op dat indien de termijn niet zou worden gezien als een essentieel bestanddeel van het bevel, een schending van artikel 74/14 van de Vreemdelingenwet zonder gevolg zou blijven, hetgeen de rechten van de vreemdeling ernstig zou schenden.

In de voormelde terechtzitting van 7 september 2023 voerde verzoeker aan dat de Raad van State eraan voorbij gaat dat een terugkeerbesluit bestaat uit 2 componenten: niet enkel het vaststellen van illegaal verblijf, maar ook het opleggen van een terugkeerverplichting. Teneinde te onderbouwen dat de uitvoeringstermijn een constitutief of essentieel bestanddeel is van het terugkeerbesluit, verwees hij naar de artikelen 3, 4. en 3, 8., van richtlijn 2008/115. Verder wees verzoeker, zoals in zijn initieel verzoekschrift, op het voormelde arrest Zh. en O. en meer specifiek op de punten 46, 47 en 49 van dit arrest. Hij lichte toe dat het Hof van Justitie in dit arrest stelt dat een kortere (of geen) termijn voor vrijwillig vertrek enkel in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is en de nadruk legt op het evenredigheidsbeginsel, ook in het kader van de toekenning van de termijn, waartegen men ook een daadwerkelijk rechtsmiddel moet hebben. Vervolgens wees hij erop dat uit artikel 11, 1., van richtlijn 2008/115 blijkt dat een inreisverbod moet worden opgelegd indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Hij concludeerde dat indien het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek niet aanvechtbaar zou zijn, dit impliceert dat de door het bestuur aangebrachte reden voor het opleggen van een inreisverbod op zich niet aanvechtbaar zou zijn.

Waar verweerder verzoekers belang in vraag heeft gesteld, repliceerde verzoeker dat indien het belang wordt ontzegd omdat de termijn van 30 dagen is verstreken, dit inhoudt dat hij geen rechtsmiddel heeft tegen het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek. Hij is van mening dat aangezien de termijn voor vrijwillig vertrek een constitutief of essentieel bestanddeel is, de eventuele vaststelling dat de redengeving voor het beperken van die termijn of het niet toestaan van enige termijn tot gevolg dient te hebben dat het hele bevel om het grondgebied te verlaten moet worden vernietigd en hieruit eveneens zijn belang blijkt.

2.4. Het toepasselijke Unierecht en nationaal recht

2.4.1. Unierecht

De artikelen 3, 4., 3, 6. en 3, 8., van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

“4. „terugkeerbesluit”: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

6. „inreisverbod”: een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit;

8. „vrijwillig vertrek”: het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren;”

Artikel 6, 1., van richtlijn 2008/115 luidt als volgt:

“Terugkeerbesluit

1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.”

De leden 1 en 4 van artikel 7 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

“Vrijwillig vertrek

1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een

derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.

[...]

4. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzelen van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen."

De leden 1, 2 en 4 van artikel 8 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

"1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

2. Indien een lidstaat overeenkomstig artikel 7 een termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend, kan het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn worden uitgevoerd, tenzij tijdens die termijn een van de risico's bedoeld in artikel 7, lid 4, ontstaat.

[...]

4. De dwangmaatregelen waarvan een lidstaat als laatste middel gebruikmaakt bij de verwijdering van een onderdaan van een derde land die zich hiertegen verzet, zijn proportioneel en blijven binnen redelijke grenzen. Zij worden toegepast zoals voorgeschreven in de nationale wetgeving, met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokken onderdaan van een derde land."

Artikel 11, 1., van richtlijn 2008/115 luidt als volgt:

"1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten."

2.4.2. Nationaal recht

De punten 6° en 8° van artikel 1, § 1, van de Vreemdelingenwet, die respectievelijk de omzetting vormen van de artikelen 3, 4. en 3, 6., van richtlijn 2008/115, luiden als volgt:

"6° beslissing tot verwijdering : de beslissing die de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerverplichting oplegt;"

8° inreisverbod : de beslissing die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering en waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van het Rijk of het grondgebied van alle lidstaten, met inbegrip van het grondgebied van het Rijk, voor een bepaalde termijn verboden wordt;"

Artikel 7, lid 1, 1° en 3°, van de Vreemdelingenwet, dat de omzetting vormt van artikel 6, 1 van richtlijn 2008/115, luidt als volgt:

"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° [...];

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

Artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet, dat een omzetting vormt van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, luidt als volgt:

“§ 1. De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen:

- 1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of;*
- 2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd.*

De maximale termijn van drie jaar bedoeld in het tweede lid wordt op maximum vijf jaar gebracht indien :

1° de onderdaan van een derde land fraude heeft gepleegd of andere onwettige middelen heeft gebruikt, teneinde toegelaten te worden tot het verblijf of om zijn recht op verblijf te behouden;

2° de onderdaan van een derde land een huwelijk, een partnerschap of een adoptie uitsluitend heeft aangegaan om toegelaten te worden tot verblijf of om zijn recht op verblijf in het Rijk te behouden.

De beslissing tot verwijdering kan gepaard gaan met een inreisverbod van meer dan vijf jaar, indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.”

Artikel 74/14 van de Vreemdelingenwet, dat een omzetting vormt van de artikelen 7 en 8, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115, luidt als volgt:

“§ 1. De beslissing tot verwijdering bepaalt een termijn van dertig dagen om het grondgebied te verlaten.

Voor de onderdaan van een derde land die overeenkomstig artikel 6 niet gemachtigd is om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven, wordt een termijn van zeven tot dertig dagen toegekend.

Indien de onderdaan van een derde land een gemotiveerd verzoek indient bij de minister of diens gemachtigde, wordt de termijn, vermeld in het eerste lid, en die is toegekend om het grondgebied te verlaten, verlengd, op grond van het bewijs dat de vrijwillige terugkeer niet kan worden gerealiseerd binnen de toegekende termijn.

Zo nodig, kan deze termijn worden verlengd om rekening te houden met de specifieke omstandigheden eigen aan zijn situatie, zoals de duur van het verblijf, het bestaan van schoolgaande kinderen, het afronden van de organisatie van het vrijwillig vertrek en andere familiale en sociale banden, indien de onderdaan van een derde land een gemotiveerd verzoek indient bij de minister of diens gemachtigde.

De minister of zijn gemachtigde deelt de onderdaan van een derde land schriftelijk mee dat de termijn van vrijwillig vertrek is verlengd.

§ 2. Zolang de termijn voor vrijwillig vertrek loopt, is de onderdaan van een derde land beschermd tegen gedwongen verwijdering.

Om het risico op onderduiken tijdens deze termijn te vermijden, kan de onderdaan van een derde land worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen.

De Koning bepaalt deze maatregelen, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

§ 3. Er kan worden afgeweken van de termijn bepaald in § 1 indien :

- 1° er een risico op onderduiken bestaat, of;*
- 2° de onderdaan van een derde land de opgelegde preventieve maatregel niet heeft gerespecteerd, of;*
- 3° de onderdaan van een derde land een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid, of; [...]*

In dit geval bepaalt de beslissing tot verwijdering een termijn van minder dan zeven dagen ofwel geen enkele termijn.”

De Raad stelt vast dat de Belgische wetgever er niet voor heeft geopteerd om gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 7, 1., lid 1, van richtlijn 2008/115 voorziet, meer bepaald dat de lidstaten in hun nationale wetgeving kunnen bepalen dat de termijn voor vrijwillig vertrek alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In een terugkeerbesluit wordt een termijn van zeven tot dertig dagen toegekend, tenzij de termijn wordt beperkt omwille van het bepaalde in artikel 74/14, §3 of verlengd conform artikel 74/14, §1, leden 3 en 4, van de Vreemdelingenwet.

2.5. Motivering van de verwijzing naar het Hof van Justitie

De Raad stelt vast dat het voormelde arrest van de Raad van State geen eenmalige zaak is, maar dat de Raad van State reeds in gelijkaardige zin heeft geoordeeld, zoals in het arrest nr. 238.569 van 20 juni 2017 en de beschikking nr. 12.352 van 16 maart 2017. Het arrest nr. 238.569 is op dezelfde wijze gemotiveerd als het cassatiearrest nr. 254.377, waarbij de Raad van State er weliswaar aan toevoegde dat de vreemdeling ook geen belang kan putten in het aanvechten van het feit dat geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, uit het feit dat later mogelijk toepassing wordt gemaakt van artikel 74/11, §1, tweede lid, 1°, van de Vreemdelingenwet (betreft omzetting van artikel 11, 1 van richtlijn 2008/115) dat bepaalt dat een inreisverbod wordt opgelegd als geen termijn voor vertrek is toegestaan. De Raad van State stelde daarbij dat het inreisverbod immers enkel kan worden opgelegd als *accessorium* van een nieuwe beslissing tot verwijdering (terugkeerbesluit).

In de beschikking nr. 12.352 van 16 maart 2017 oordeelde de Raad van State eveneens dat de opgelegde termijn om het grondgebied te verlaten enkel een uitvoeringsmodaliteit betreft en dat een dergelijke uitvoeringsmaatregel van een administratieve beslissing geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is in het annulatiecontentieux.

Luidens artikel 15 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State dienen *“de administratieve rechtscolleges waarnaar de Raad van State de zaak na een arrest van cassatie heeft verwezen, [zich te] gedragen naar dit arrest ten aanzien van het daarin beslechte rechtspunt”*. Aldus is de Raad gebonden aan de vermelde beslechting van het voorliggende rechtspunt.

Zoals onder 2.4. evenwel reeds werd vastgesteld, betreffen de artikelen 7 en 74/14 van de Vreemdelingenwet een omzetting van de artikelen 6, 7 en 8 van richtlijn 2008/115. Hierbij dringt zich de vaststelling op dat nationale bepalingen en regelingen, in het kader van de beginselen van voorrang en volle werking van het Unierecht, conform het Unierecht moeten worden uitgelegd (HvJ 5 oktober 2004, C 397/01 tot C 403/01, Pfeiffer, punt 114; HvJ 23 april 2009, C-378/07, Angelidaki e.a., punten 197-198; HvJ 19 januari 2010, C-555/07, Küçükdeveci, punt 48; HvJ 13 november 1990, C-106/89, Marleasing, punt 8).

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest Elchinov van 5 oktober 2010, C-173/09 in punt 25 gesteld dat:

“In dat verband [...] er in de eerste plaats [dient] aan te worden herinnerd dat het bestaan van een nationale procedureregeling zoals van toepassing in het hoofdgeding, niet afdoet aan de bevoegdheid van de niet in laatste aanleg uitspraak doende rechterlijke instantie om het Hof prejudiciële vragen te stellen wanneer zij, zoals in casu, twijfels koesteren over de uitlegging van het recht van de Unie.”

Teneinde huidig geschil te kunnen beslechten, dient de Raad te achterhalen of de aangereikte beslechting – waardoor de Raad is gebonden – conform is met het Unierecht, en acht hij het nodig prejudiciële vragen te stellen.

2.5.1. Vraag 1 heeft betrekking op het discussiepunt of het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, en meer specifiek *in casu* een termijn van 0 dagen, een loutere uitvoeringsmaatregel is, die niet aanvechtbaar is in rechte, aangezien die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling – als illegaal op het grondgebied verblijvende derdelander – niet wijzigt.

a) De Raad wenst eerst kort te kaderen dat hij conform artikel 39/1, §1, van de Vreemdelingenwet een administratief rechtscollege is dat als enige bevoegd is 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, met uitzondering van de beslissingen tot vasthouding.

Onder het begrip ‘beslissingen’ uit artikel 39/1, § 1, tweede lid, van de Vreemdelingenwet dient te worden verstaan een van een bestuur uitgaande eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die

rechtsgevolgen doet ontstaan voor de bestuurde of die belet dat dergelijke rechtsgevolgen tot stand komen (vaste rechtspraak Raad van State, zie onder meer RvS 13 juli 2015, nr. 231.935; RvS 22 oktober 2007, nr. 175.999). Het gaat met andere woorden om een individuele rechtshandeling die gericht is op de wijziging van een bestaande rechtstoestand of die integendeel erop gericht is een wijziging in die rechtstoestand te beletten (RvS 22 augustus 2006, nr. 161.910). Een loutere uitvoeringsmaatregel vormt in beginsel naar Belgisch administratief recht geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling (RvS 23 april 2009, nr. 192.577). Naar Belgische doctrine "[maken] uitvoeringsmaatregelen [...] de uitwerking van een beslissing mogelijk, maar voegen deze niets toe aan de eigenlijke beslissing en hebben op zich geen rechtsgevolgen, zodat het geen rechtshandelingen zijn en dus niet formeel moeten worden gemotiveerd" (I. Opdebeek en A. Coolsaet, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, die Keure, 2013, 61).

Hoewel de Raad van State zich in het cassatiearrest in de huidige zaak niet uitdrukkelijk uitspreekt over het al dan niet aanvechtbaar karakter van de beslissing om geen termijn toe te kennen om het grondgebied te verlaten, stelt de Raad van State, zonder te verwijzen naar Unierecht, dat een termijn in wezen niets verandert aan de rechtstoestand van de illegaal verblijvende derdelander aangezien hij tijdens die termijn geen legaal verblijf heeft, doch louter wordt beschermd tegen dwangmaatregelen.

De Raad stelt evenwel vast dat het Hof er in het arrest El Dridi (C-61/11 PPU) in punt 35 heeft op gewezen dat artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 weliswaar bepaalt dat de lidstaten primair verplicht zijn om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een derdelander die illegaal op het grondgebied verblijft, maar dat uit artikel 7, leden 3 en 4 volgt dat lidstaten "*slechts in bijzondere omstandigheden*" een termijn voor vrijwillig vertrek kunnen vaststellen die korter is dan zeven dagen of zelfs ervan kunnen afzien een dergelijke termijn toe te kennen (punt 37). Het Hof vervolgt dat de terugkeerprocedure, zoals neergelegd in richtlijn 2008/115, overeenstemt met een trapsgewijze verzwaring van de ter tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit te nemen maatregelen, beginnend met de maatregel die de meeste vrijheid aan de betrokkene laat, namelijk de toekenning van een termijn voor zijn vrijwillige vertrek, en eindigend met de maatregelen die hem het meest beperken, namelijk de bewaring in een gespecialiseerd centrum, waarbij tijdens al die stappen het beginsel van evenredigheid moet worden geëerbiedigd (punt 41).

Het Hof heeft het aldus wel over "*de ter tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit te nemen maatregelen*" maar legt eveneens uit dat "*tijdens al die stappen het beginsel van evenredigheid moet worden geëerbiedigd.*"

In de zaak Zh. en O. stelde het Hof in punt 49 meer specifiek dat volgens overweging 6 van richtlijn 2008/115 besluiten die krachtens die richtlijn worden genomen, per geval moeten worden vastgesteld en op objectieve criteria moeten berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf (zie arrest Mahdi, C 146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 40). In het bijzonder moet het evenredigheidsbeginsel tijdens alle stappen van de bij die richtlijn ingestelde terugkeerprocedure worden geëerbiedigd, daaronder begrepen de fase van het terugkeerbesluit, in het kader waarvan de betrokken lidstaat zich moet uitspreken over de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek uit hoofde van artikel 7 van die richtlijn.

Verder blijkt uit dit arrest, meer bepaald de punten 53, 63 en 71, dat het aan de nationale rechter toekomt na te gaan of in het licht van het 'gevaar voor de openbare orde', zoals *in casu* relevant, een individueel onderzoek is gebeurd, rekening houdend met de persoonlijke gedragingen van de derdelander.

Verder bepaalde het Hof in het arrest Boudjlida (C- 249/13) in punt 51 dat uit het recht om vóór de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord, de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten voortvloeit om de betrokkene in staat te stellen zijn standpunt uiteen te zetten over de modaliteiten van zijn terugkeer, te weten de termijn voor vertrek en de vrijwillige of gedwongen aard van het vertrek. Verder preciseert het Hof eveneens in punt 59 dat het recht om vóór de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord de bevoegde nationale overheid niet enkel in staat moet stellen alle gegevens te verzamelen die nodig zijn om met volledige kennis van zaken tot een beslissing te komen, maar ook om deze beslissing afdoende te motiveren, opdat de betrokkene in voorkomend geval zijn beroepsrecht naar behoren kan uitoefenen.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat, teneinde de nuttige werking van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115 te vrijwaren, een vreemdeling een effectief rechtsmiddel moet hebben aangaande de beslissing van de nationale overheid om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen.

b) Specifiek aangaande de rechtsgevolgen van het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, blijkt uit artikel 8, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat indien geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig

artikel 7, lid 4 van voormelde richtlijn wordt toegekend, de lidstaat de nodige maatregelen neemt voor de uitvoering van het terugkeerbesluit. Uit artikel 8, lid 2, van richtlijn 2008/115 blijkt dat indien een lidstaat wel een termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7 toekent, het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn kan worden uitgevoerd. Verder blijkt uit artikel 11, 1, a) dat indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod. Deze bepalingen werden ook omgezet in nationaal recht, zoals vermeld onder 2.4.2. van dit arrest.

In het voormelde arrest El Dridi heeft het Hof in punt 38 uitgelegd dat in het geval geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend en in de situatie dat niet binnen de voor het vrijwillige vertrek toegestane termijn aan de terugkeerverplichting is voldaan, uit artikel 8, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/115 volgt dat, teneinde de doeltreffendheid te verzekeren van de terugkeerprocedures, die bepalingen aan de lidstaat de verplichting opleggen om door het nemen van de nodige maatregelen, met inbegrip van eventuele dwangmaatregelen, op evenredige wijze en, met name, met eerbiediging van de grondrechten, over te gaan tot verwijdering.

In de zaak K. A. van 8 mei 2018 (C-82/16) onderstreepte het Hof in punt 86 dat de lidstaten krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 verplicht zijn om een inreisverbod vast te stellen wanneer de derdelander tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd niet heeft voldaan aan zijn terugkeerverplichting of wanneer hem geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

Verder stelde het Hof in de zaak E. van 16 januari 2018 (C-240/17) in punt 48 dat uit de bewoordingen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 blijkt dat de autoriteiten verplicht zijn een terugkeerbesluit uit te vaardigen in geval de illegaliteit van een derdelander wordt vastgesteld en verplicht is daar overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn een inreisverbod aan te verbinden, mits de openbare orde en nationale veiligheid dit vereisen, maar dat dit evenwel door de nationale rechter moet worden beoordeeld in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof, waarbij het Hof verwijst naar het arrest Zh. en O., punten 50, 52 en 54.

Ook in de zaak B.Z. t. Westerwaldkreis van 3 juni 2021 (C-546/19) heeft het Hof in de punten 51 en 52 bevestigd dat ingevolge artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan, terwijl in andere gevallen het terugkeerbesluit een inreisverbod kan omvatten.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek (0 dagen), zoals *in casu*, ondanks het feit dat dit geen afbreuk doet aan de vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied, niet alleen als rechtsgevolg heeft dat de materiële dwanguitvoering onmiddellijk zou mogen plaatsvinden (artikel 8, lid 2), maar eveneens de verplichting inhoudt het terugkeerbesluit te laten gepaard gaan met een inreisverbod (artikel 11, 1., a). Nu het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt opgenomen in het terugkeerbesluit en aldaar wordt gemotiveerd, lijkt het noodzakelijk tegen dit aspect van het terugkeerbesluit een effectief rechtsmiddel te voorzien. De Raad van State neemt immers ook niet aan dat in het kader van een beroep, dat enkel gericht is tegen het inreisverbod, een middel kan worden ontwikkeld tegen het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, onder meer omdat dit een middel betreft, gericht tegen een andere beslissing (RvS 29 mei 2018, nr. 241.634). Het voorgaande zou er nu kunnen toe leiden dat de rechtsgrond zelf voor het nemen van het inreisverbod (geen termijn toegekend voor vrijwillig vertrek (nul dagen)) niet aanvechtbaar is, zoals verzoeker aanvoert ter terechtzitting, en in het kader van een beroep tegen het inreisverbod enkel de duur ervan nog kan worden betwist.

Nu er twijfel is ontstaan over de uitlegging van het Unierecht en omwille van de rechtszekerheid, acht de Raad het noodzakelijk dat het Hof van Justitie zich uitsprekt over de vraag of het bepaalde in de artikelen 7, lid 4; 8, leden 1 en 2 en 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het niet toekennen van een vrijwillige vertrekstermijn in een terugkeerbesluit als een loutere uitvoeringsmodaliteit wordt beschouwd, die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een vrijwillige vertrekstermijn niets wijzigt aan de vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied.

2.5.2. Vraag 2: Hoe dienen de bewoordingen “*samen met*” in artikel 3, 6., van de richtlijn 2008/115 of “*gaat gepaard met*” in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 uitgelegd te worden?

In deze zaak ligt de situatie voor waarbij oorspronkelijk het terugkeerbesluit en het inreisverbod, dat erop steunde, beiden van 18 juli 2019, werden vernietigd door de Raad, maar waarbij het cassatieberoep enkel gericht was tegen de vernietiging van het terugkeerbesluit en niet tegen de vernietiging van het inreisverbod. Na cassatie door de Raad van State werd de vernietiging door de Raad van het terugkeerbesluit ongedaan gemaakt. Bijgevolg ligt thans enkel nog als bestreden beslissing het terugkeerbesluit voor waarin een termijn voor vrijwillig vertrek wordt geweigerd.

De vaststelling dringt zich dan ook op dat enerzijds een eventuele maximale termijn van dertig dagen is verstreken en dat thans, gezien het inreisverbod werd vernietigd, ook niet langer een inreisverbod gegrond is op het feit dat geen termijn voor vrijwillig vertrek werd voorzien in het nog bestaande terugkeerbesluit, zoals verweerder ook aanstipte ter terechtzitting. Teneinde het belang bij het middel, gericht tegen het niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn, te beoordelen, acht de Raad het noodzakelijk te weten hoe de bewoordingen "*gaat gepaard met*" in artikel 11, lid 1 of "*samen met een terugkeerbesluit*" uit de definitie van het inreisverbod in artikel 3, 6., van de richtlijn 2008/115 moeten worden uitgelegd. Dit is van belang om te weten of de bevoegde overheid ook heden de mogelijkheid, dan wel de verplichting heeft om, na vernietiging van het initiële inreisverbod, met het resterende terugkeerbesluit, dat geen termijn voor vrijwillig vertrek toekent, een nieuw inreisverbod gepaard te laten gaan. Of dat de bevoegde overheid op dit oude terugkeerbesluit geen nieuw inreisverbod kan steunen.

Noch uit de richtlijn 2008/115, noch uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid welke tijdsindicatie "*samen met*" of "*gaat gepaard met*" inhoudt. Betekent dit dat het inreisverbod van dezelfde dag moet dateren als het terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek (0 dagen) is voorzien? Of houdt dit in dat enkel een geringe tijdspanne mag zitten tussen het nemen van het terugkeerbesluit zonder vrijwillige vertrektermijn en het daarmee gepaard gaande inreisverbod? Of moeten de artikelen 3, 6. en 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat zij er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde overheid nog een inreisverbod kan of in principe moet nemen dat steunt op een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, ruime tijd nadat dit terugkeerbesluit werd genomen?

Zoals hoger aangehaald, heeft het Hof verschillende malen de verplichting bevestigd die voortvloeit uit artikel 11, lid 1 om een inreisverbod te koppelen aan een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Ook het terugkeerhandboek, dat is opgenomen in de bijlage bij aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergelateerde taken (PB 2017, L 339, blz. 83) (hierna: het „terugkeerhandboek”), stelt onder "*11.3. procedurele aspecten*" dat in een later stadium als aanvullende maatregel bij een al uitgevaardigd terugkeerbesluit, een inreisverbod kan worden opgelegd. De Raad erkent dat het „terugkeerhandboek” niet wettelijk bindend is, doch het Hof heeft in punt 11 van zijn arrest C-546/19 bevestigd dat het handboek een belangrijk instrument is voor de autoriteiten van de lidstaten die bevoegd zijn voor de uitvoering van taken in verband met de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

Anderzijds leest de Raad eveneens in dit arrest, nl. in de punten 51 en 52, dat uit de bewoordingen van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 volgt dat een "*inreisverbod*" wordt geacht een terugkeerbesluit "*aan te vullen*". De term "*aanvullen*" lijkt wel te duiden op de vereiste dat een inreisverbod gelijktijdig of enkel na korte tijdspanne kan worden gekoppeld aan het terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend.

Om een arrest te kunnen wijzen in deze zaak, acht de Raad het bijgevolg noodzakelijk dat het Hof zich uitspreekt over de vraag of de bewoordingen "*samen met*" in artikel 3, 6., van richtlijn 2008/115 en de bewoordingen "*gaat gepaard met*" in artikel 11, lid 1 van deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde overheid ook geruime tijd na het nemen van een terugkeerbesluit nog een inreisverbod kan of moet nemen dat steunt op dat terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, houden deze bewoordingen dan in dat een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend gelijktijdig moet gepaard gaan met een inreisverbod, dan wel binnen een redelijke korte termijn moet worden genomen?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, impliceert het recht op een doeltreffend rechtsmiddel dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de mogelijkheid om, in het kader van een beroep tegen het terugkeerbesluit, de wettigheid van een beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen

aan te vechten, wanneer anders de wettigheid van de rechtsgrondslag voor het inreisverbod niet langer op nuttige wijze kan worden aangevochten?

2.5.3. Vraag 3: Is het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek een constitutief bestanddeel van een terugkeerbesluit?

Teneinde het belang bij het middel, gericht tegen het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, te kunnen beoordelen, acht de Raad het eveneens noodzakelijk te weten hoe de bewoordingen "*wordt een passende termijn*" in artikel 7 van richtlijn 2008/115, alsook "*en een terugkeerverplichting*" in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 moeten worden uitgelegd. De vraag stelt zich immers of het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek een constitutief of essentieel bestanddeel uitmaakt van een terugkeerbesluit. Meer bepaald - indien het Hof op vraag 1 zou antwoorden dat de termijnindicatie in een terugkeerbesluit een aanvechtbare rechtshandeling is -, en indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn wegens een schending van de Belgische omzetting van artikel 7, 4., van richtlijn 2008/115, komt dan het gehele terugkeerbesluit te vervallen en moet de vreemdeling hier aldus geen gevolg meer aan geven? Anders gesteld, bestaat een terugkeerbesluit noodzakelijkerwijs, naast de vaststelling dat de derdelander zich illegaal op het grondgebied bevindt, ook uit een beslissing om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, en zijn deze beide onderdelen van het terugkeerbesluit onafsplitsbaar?

Een terugkeerbesluit wordt in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 gedefinieerd als "*de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld*". Uit het woord "*en*" zou kunnen worden afgeleid dat de terugkeerverplichting, die een termijnindicatie geeft waarbinnen dit moet gebeuren, een essentieel of constitutief bestanddeel is van een terugkeerbesluit.

In het arrest van 14 mei 2020, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, heeft het Hof in punt 115 gesteld dat uit de bewoordingen van artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 volgt dat het opleggen of uitvoeren van een terugkeerverplichting een van de twee elementen vormt waaruit een terugkeerbesluit bestaat. De vraag stelt zich dan ook, naar analogie met deze zaak, of indien het bevoegde bestuur na eventuele vaststelling door de nationale rechter dat de termijnbepaling onwettig was en ertoe gehouden is een nieuwe termijnbepaling op te nemen, dit een essentieel punt van het terugkeerbesluit wijzigt zodat het bestuur een geheel nieuw terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, 4. moet nemen?

Verder lijkt uit de bewoordingen "*wordt een passende termijn vastgesteld*" uit artikel 7, 1., lid 1, van richtlijn 2008/115 te kunnen worden afgeleid dat een terugkeerbesluit steeds een termijnindicatie bevat, waarbij slechts in door artikel 7, lid 4 limitatief opgesomde situaties kan worden afgezien van het toekennen van een termijn en een termijn van nul dagen wordt opgelegd. De Raad lijkt hiervan de bevestiging te kunnen lezen in het arrest El Dridi, punten 36, 37 en 51, en in het arrest UN tegen Subdelegacion (C-409/20), punt 57.

Echter, ter terechtzitting wijst verweerder op het bepaalde in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115, met name "*de lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.*" Deze zinnen laten volgens hem uitschijnen dat een termijnindicatie voor de uitvoering van het terugkeerbesluit geen essentieel of constitutief bestanddeel van een terugkeerbesluit is.

Om een arrest te kunnen wijzen in deze zaak, acht de Raad het bijgevolg noodzakelijk dat het Hof zich uitspreekt over de vraag of de bewoordingen "*wordt een passende termijn*" in artikel 7, 1., lid 1 en "*en een terugkeerverplichting*" in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat een termijnindicatie in het kader van de vertrekverplichting een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen.

Verder is het gepast erop te wijzen dat de Belgische wetgever geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid voor de Lidstaten, bepaald in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115, om alleen op vraag van de betrokken onderdaan een termijn toe te kennen en dat volgens artikel 39/2, §2, van de Vreemdelingenwet de Raad niet de bevoegdheid heeft zelf een termijn te bepalen waarbinnen een derdelander het grondgebied moet verlaten, noch zelf een nieuw terugkeerbesluit kan uitvoeren.

Bijgevolg, indien het Hof van oordeel zou zijn dat het weigeren van het toekennen van een termijn geen essentieel element is van een terugkeerbesluit, vraagt de Raad zich af wat de praktische draagwijdte en uitvoerbaarheid is van een terugkeerbesluit, in de zin van artikel 3, 4., van de richtlijn 2008/115, waarvan het element aangaande de termijn weg zou vallen.

Om de voorgaande redenen en omwille van de noodzaak van een uniforme uitlegging van Unierechtelijke begrippen, ziet de Raad aanleiding om het Hof van Justitie te verzoeken zich bij wijze van prejudiciële beslissing uit te spreken over de volgende vragen:

- 1) Moet het bepaalde in artikel 7, lid 4; artikel 8, leden 1 en 2 en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, afzonderlijk of samen gelezen, in het licht van artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn als een loutere uitvoeringsmodaliteit wordt beschouwd, die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn niets wijzigt aan de primaire vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied?;
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen "*samen met*" in artikel 3, 6. en de bewoordingen "*gaat gepaard met*" in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat zij er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde overheid ook na geruime tijdsperiode nog een inreisverbod kan of moet nemen, dat steunt op een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend?

Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, houden deze bewoordingen dan in dat een terugkeerbesluit, waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, gelijktijdig moet gepaard gaan met een inreisverbod, dan wel binnen een redelijke korte termijn?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, impliceert het recht op een doeltreffend rechtsmiddel dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de mogelijkheid om, in het kader van een beroep tegen het terugkeerbesluit, de wettigheid van een beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen aan te vechten, wanneer anders de wettigheid van de rechtsgrondslag voor het inreisverbod niet langer op nuttige wijze kan worden aangevochten?;

- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen "*wordt een passende termijn*" in artikel 7, 1., lid 1 en "*en een terugkeerverplichting*" in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat een termijnbepaling, in elk geval het niet toekennen van een termijn, in het kader van de vertrekverplichting een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen?

Indien het Hof van oordeel zou zijn dat het weigeren van het toekennen van een termijn geen essentieel element is van een terugkeerbesluit, en in de hypothese waarin de betrokken Lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in het kader van artikel 7, 1., van richtlijn 2008/115 om alleen op vraag van de betrokken onderdaan een termijn toe te kennen, wat is de praktische draagwijdte en uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit, in de zin van artikel 3, 4., van de richtlijn 2008/115, waarvan het element aangaande de termijn weg zou vallen?

De Raad wijst erop dat hij heden gelijkaardige prejudiciële vragen heeft gesteld aangaande de termijn voor vrijwillig vertrek voor een illegaal verblijvende derdelander bij arrest nr. 295 506 van 16 oktober 2023. Hij verzoekt het Hof dan ook om beide zaken gevoegd te behandelen.

3. Over het verdere verloop van de procedure

De Raad merkt op dat de voormelde prejudiciële vragen met zich meebrengen dat de procedure wordt geschorst totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan (zie punt 23 van de Aanbevelingen aan de nationale instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (2018/C 257/01) PB 257 van 20 juli 2018, p. 4).

Met het oog op de beoordeling van het annulatieberoep wordt het noodzakelijk geacht de in het *dictum* geformuleerde vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

Na het antwoord van het Hof van Justitie zal de Raad de partijen opnieuw oproepen ter terechtzitting.

De partijen worden verzocht om eventuele wijzigingen van de verblijfstoestand van verzoeker aan de Raad mee te delen.

OM DIE REDENEN BESLUITEN DE VERENIGDE KAMERS VAN DE RAAD VOOR VREEMDELINGENBETWISTINGEN:

Artikel 1

De verdere behandeling van het beroep wordt opgeschort tot na het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Artikel 2

De partijen worden verzocht om eventuele wijzigingen van de verblijfstoestand van verzoeker onverwijld aan de Raad mee te delen.

Artikel 3

De volgende prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

- 1) Moet het bepaalde in artikel 7, lid 4; artikel 8, leden 1 en 2 en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, afzonderlijk of samen gelezen, in het licht van artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn als een loutere uitvoeringsmodaliteit wordt beschouwd, die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn niets wijzigt aan de primaire vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied?;
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen "*samen met*" in artikel 3, 6. en de bewoordingen "*gaat gepaard met*" in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat zij er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde overheid ook na geruime tijdspanne nog een inreisverbod kan of moet nemen, dat steunt op een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend?

Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, houden deze bewoordingen dan in dat een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend gelijktijdig moet gepaard gaan met een inreisverbod, dan wel binnen een redelijke korte termijn?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, impliceert het recht op een doeltreffend rechtsmiddel dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de mogelijkheid om, in het kader van een beroep tegen het terugkeerbesluit, de wettigheid van een beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen aan te vechten, wanneer anders de wettigheid van de rechtsgrondslag voor het inreisverbod niet langer op nuttige wijze kan worden aangevochten?

- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen "*wordt een passende termijn*" in artikel 7, 1., lid 1 en "*en een terugkeerverplichting*" in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat een termijnbepaling in het kader van de vertrekverplichting een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen?

Indien het Hof van oordeel is dat het weigeren van het toekennen van een termijn geen essentieel element is van een terugkeerbesluit, en in de hypothese waarin de betrokken Lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in het kader van artikel 7, 1., van richtlijn 2008/115 om alleen op vraag van de betrokken onderdaan een termijn toe te kennen, wat is de praktische

draagwijdte en uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit, in de zin van artikel 3, 4., van de richtlijn 2008/115, waarvan het element aangaande de termijn weg zou vallen?

Artikel 4

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting op zestien oktober tweeduizend drieëntwintig door:

M. OSWALD,	eerste voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen,
G. DE BOECK,	voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen,
N. RENIERS,	kamervoorzitter,
J. CAMU,	kamervoorzitter,
M. GERGEAY,	rechter in vreemdelingenzaken,
A. MAES,	rechter in vreemdelingenzaken,
K. VERKIMPEN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

K. VERKIMPEN

M. OSWALD