

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.445 van 21 november 2012
in de zaak A. 201.977/XIV-33.555**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pierre Robert
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 Eugène Smitsstraat 28-30
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN
DE STAATLOZEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 oktober 2011, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 66.283 van 6 september 2011 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 7577 van 9 november 2011 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2012 om 11.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pierre Robert, die verschijnt voor de verzoeker, en attaché Paquita Walraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoeker komt naar eigen zeggen op 27 december 2005 België binnen en verklaart zich op 14 januari 2011 een tweede maal vluchteling. De commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen neemt op 20 april 2011 een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus.

Op 12 mei 2011 tekent de verzoeker tegen die weigeringsbeslissing beroep aan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 6 september 2011 weigert de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus aan de verzoeker. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoeker werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 39/60 en 39/81 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet), van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Hij voert in een eerste onderdeel aan dat hij, anders dan hetgeen de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in een annulatieprocedure kan bevelen, geen mogelijkheid kreeg om een synthesememorie in te dienen. Daarnaast werd het proceduredocument dat hij nodig achtte om zijn juridische argumenten verder te ontwikkelen, met het bestreden arrest uit de debatten geweerd. Waar in het bestreden arrest naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 45/2010 van 29 april 2010 wordt verwezen, merkt de verzoeker op dat het kwestieuze stuk niet over de feiten gaat maar over het wettelijk kader van de discussie, de Europese rechtspraak, de richtlijnen van het UNHCR en de verplichting voor de staten om die richtlijnen toe te passen. Het stuk bevat verder een analyse van de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met betrekking tot de subsidiaire bescherming voor vreemdelingen uit het gebied waarvan de verzoeker afkomstig is, een discussie over de bewijslast met verwijzing naar een verslag van het UNHCR van juli 2011 alsmede nieuwe feitelijke elementen over het bestaan van een intern vestigingsalternatief. De verzoeker moest de kans krijgen om dat document neer te leggen, anders wordt hij gediscrimineerd tegenover de vreemdeling die een beroep tot nietigverklaring overeenkomstig artikel 39/2, § 2, van de Vreemdelingenwet instelt.

In een tweede onderdeel laat de verzoeker gelden dat het uit de debatten waren van zijn “nota ter actualisering van de nood aan subsidiaire bescherming voor de provincie Khyber Pakhtunkhawa en de Fata”, en dus de onmogelijkheid om schriftelijk te antwoorden op de nota van de tegenpartij, een schending van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vormt.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

6.1. In antwoord op een door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag, heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 45/2010 van 29 april 2010 geoordeeld dat de

ontstentenis van de mogelijkheid om een repliekmemorie in te dienen in andere gevallen dan die waarin de wet zulks bepaalt, geen onevenredige gevolgen heeft voor de vreemdeling die voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep instelt tegen een beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Uit de vaststelling dat het debat in asioldossiers “doorgaans hoofdzakelijk betrekking op feitelijke kwesties” heeft, volgt niet dat een repliekmemorie mogelijk moet zijn telkens wanneer ook een juridische kwestie aan de orde is.

In zijn arrest nr.88/2012 van 12 juli 2012 heeft het Grondwettelijk Hof de regeling vernietigd die was ingevoerd door de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (II) en volgens dewelke in beroepen tot nietigverklaring enkel een synthesesemorie moet worden neergelegd indien de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter in vreemdelingenzaken dit beveelt, met name wanneer hij na ontvangst van de nota met opmerkingen van oordeel is dat de juridische complexiteit van de zaak zulks vereist. In punt B.35 van dat arrest heeft het Grondwettelijk Hof nogmaals gewezen op de bijzonderheid van het vernietigingscontentieux ten opzichte van het contentieux met betrekking tot de beslissingen van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Het Hof wijst er daarbij op dat het vernietigingscontentieux “doorgaans een debat van een meer technische en juridische aard” is en dat het in dat contentieux “mogelijk (is) dat onregelmatigheden die de beslissing van de administratie aantasten, pas bij het lezen van het administratieve dossier aan het licht komen of dat juridische argumenten waarop de administratie steunt, pas in de door de tegenpartij neergelegde nota ter kennis van de betrokken vreemdeling en zijn raadsman worden gebracht”.

Uit het voorgaande volgt dat het niet discriminerend is dat een vreemdeling die bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep tegen een beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen instelt niet over de mogelijkheid beschikt om een repliek- of synthesesemorie in te dienen, terwijl de vreemdeling die een beroep tot nietigverklaring instelt wel over die mogelijkheid zou beschikken. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

6.2. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds in zijn arrest nr. 81/2008 van 27 mei 2008 geoordeeld dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in beginsel over volle rechtsmacht beschikt wanneer hij op grond van artikel 39/2, § 1, van de Vreemdelingenwet optreedt en dat de rechtzoekenden niet van een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg zijn

beroofd. Het heeft daarbij uitdrukkelijk overwogen dat het “hoofdzakelijk schriftelijke karakter van de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, vergezeld van de mogelijkheid voor de partijen en hun advocaat om hun opmerkingen mondeling voor te dragen op de terechtzitting, zoals daarin is voorzien in artikel 39/60, (...) geen afbreuk (doet) aan het recht op een rechterlijke toetsing en een daadwerkelijk rechtsmiddel”. Precies omwille van deze laatste mogelijkheid, houdt de omstandigheid dat de vreemdeling niet schriftelijk kan repliceren op de nota van de commissaris-generaal, niet in dat de vreemdeling niet over een daadwerkelijk rechtsmiddel zou beschikken. Er is derhalve geen schending van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie door het feit dat de “nota ter ondersteuning van de nood aan subsidiaire bescherming voor de provincie Khyber Pakhtunkhawa en de Fata” van de verzoeker uit de debatten werd geweerd. Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoeker werpt in een tweede middel de schending van artikel 39/76, § 1, van de Vreemdelingenwet op. Hij voert aan dat hij een aantal stukken had toegevoegd aan zijn “nota ter actualisering van de nood aan subsidiaire bescherming voor de provincie Khyber Pakhtunkhawa en de Fata” die uit de debatten werden geweerd, terwijl het nochtans nieuwe stukken in de zin van artikel 39/76, § 1, van de Vreemdelingenwet waren.

8. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

9. Volgens het bestreden arrest bevatte de kwestieuze nota van de verzoeker geen uiteenzetting van nieuwe gegevens in de zin van artikel 39/76, § 1, van de Vreemdelingenwet, doch enkel een repliek op het verweer van de commissaris-generaal.

De verzoeker heeft in die nota niet laten gelden, laat staan aangetoond, dat hij daarmee nieuwe gegevens aanvoerde. Met zijn huidige algemene stelling dat de bij die nota gevoegde stukken “nochtans nieuwe stukken in de zin van artikel 39/76, § 1, van de

wet waren”, toont de verzoeker dan ook geen schending van de aangehaalde wetsbepaling aan. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoeker werpt in een derde middel de schending van de artikelen 3 en 13 van het EVRM op.

Hij wijst naar de in zijn verzoekschrift en in zijn nota met stukken uiteengezette toestand van veralgemeend geweld in Pakistan, waardoor een terugkeer naar Pakistan een schending van artikel 3 van het EVRM tot gevolg zal hebben. De verzoeker acht artikel 13 van het EVRM, samen met artikel 3 van het EVRM, geschonden door de weigering in het bestreden arrest om zijn nota in overweging te nemen en hem enkel tot een mondelinge repliek toe te laten.

11. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

12. Uit de behandeling van het eerste middel blijkt reeds, zoals ook het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard, dat de rechtzoekende door de beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met volle rechtsmacht overeenkomstig de daartoe vastgestelde procedure met de mogelijkheid zich mondeling tegen de nota van de commissaris-generaal te verweren, niet van een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg is beroofd. Uit de weigering om zijn nota in overweging te nemen, kan de verzoeker derhalve geen schending van artikel 13 van het EVRM afleiden. Het derde middel is in die mate ongegrond.

Waar de verzoeker aanvoert dat zijn verplichte terugkeer naar Pakistan ingevolge de door hem voorgehouden “toestand van veralgemeend geweld” een schending van artikel 3 van het EVRM tot gevolg zou hebben, vraagt hij in wezen een andere beoordeling ten gronde. De Raad van State vermag als administratieve cassatierechter echter niet in de beoordeling van de feiten te treden. Daarenboven bevatten noch de aanvankelijk

bestreden beslissing noch het bestreden arrest een bevel om het grondgebied te verlaten zodat een eventuele gedwongen terugkeer van de verzoeker thans niet aan de orde is. Het derde middel is in die mate niet-ontvankelijk.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoeker werpt in een vierde middel de schending van artikel 159 van de Grondwet op.

Hij voert aan dat er een tegenstrijdigheid in de motieven voorkomt waar in het bestreden arrest enerzijds voor de weigering van de vluchtelingenstatus wordt gesteld dat de verzoeker niet aantoont dat zijn vader een grondbezitter is en anderzijds voor de weigering van de subsidiaire beschermingsstatus wordt gesteld dat de verzoeker zich als familielid van grondbezitters gemakkelijker elders in Pakistan kan vestigen.

14. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

15. Waar de verzoeker voor een tegenstrijdigheid in de motivering van het bestreden arrest naar artikel 159 van de Grondwet verwijst, bedoelt hij onmiskenbaar artikel 149 van de Grondwet, dat op de jurisdictionele motiveringsplicht betrekking heeft.

Anders dan de verzoeker voorhoudt, wordt in het bestreden arrest niet eerst aangenomen dat zijn vader geen grondbezitter is en vervolgens dat zijn vader dat wel is. Er wordt eerst uitdrukkelijk in gesteld dat “het feit dat (zijn) vader een grondbezitter is en naar Amerika is geweest, een loutere bewering (is,) niet ondersteund door enig stuk zoals eigendomsbewijzen en dergelijke meer” en dat de verzoeker evenmin met een bepaald artikel uit een tijdschrift aantoont dat zijn vader een grondbezitter is. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door de overwegingen verder in het bestreden arrest dat uit verzoekers verklaringen kan worden afgeleid dat zijn ouders bemiddeld zijn, dat de verzoeker verklaart dat zijn familie grond bezit en verhuurt, dat de verzoeker niet aantoont in hoeverre zijn situatie als familielid van een grondbezitter zou verschillen van de situatie van zijn broers en

dat, als zijn familie studies en/of verblijf van zijn broers in een andere stad kan bekostigen, het redelijk is te verwachten dat zijn familie ook zijn eigen verblijf in een andere stad kan bekostigen, in zoverre de verzoeker dat al niet zelf zou kunnen. Het gaat dus slechts om een weergave van de verklaringen van de verzoeker zelf. Het vierde middel mist feitelijke grondslag.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

16. De verzoeker werpt in een vijfde middel de schending op van artikel 48/5, § 3, van de Vreemdelingenwet en van artikel 8.1 van Richtlijn 2004/83 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. (Richtlijn 2004/83)

Hij voert in een eerste onderdeel aan dat een binnenlands vestigingsalternatief in de zin van de aangehaalde bepalingen “redelijk” moet zijn en dat dit woord overeenkomstig de “principes directeurs sur la protection internationale” van het UNHCR van 23 juli 2003 moet worden geïnterpreteerd. Door erop te wijzen dat een standpunt van het UNHCR niet bindend en evenmin juridisch afdwingbaar is, schendt het bestreden arrest volgens de verzoeker de aangehaalde bepalingen.

In een tweede onderdeel voert de verzoeker aan dat het binnenlands vestigingsalternatief volgens de aangehaalde bepalingen voldoende accuraat moet zijn om aan de kandidaat-vluchteling te laten weten in welk deel van het land van herkomst geen gegronde vrees voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade bestaat. Te dezen bestaat het binnenlands vestigingsalternatief volgens het bestreden arrest uit de niet nader gepreciseerde “Pakistaanse grootsteden”. Daarbij ook Karachi en Peshawar rekenen, berust volgens het bestreden arrest op een “verkeerde lezing”. Bijgevolg duidt het bestreden arrest niet voldoende accuraat aan in welk deel van het land van herkomst geen gegronde vrees voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade bestaat.

17. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

18. Artikel 8.1 van Richtlijn 2004/83 is in het Belgische recht omgezet door de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De verzoeker voert niet aan dat die omzetting niet op correcte wijze zou zijn gebeurd. Hij kan derhalve thans niet meer rechtstreeks de schending van de voornoemde bepaling van de richtlijn inroepen. Het vijfde middel is in die mate niet-ontvankelijk.

De stelling in het bestreden arrest “dat een standpunt van het UNHCR niet bindend is en evenmin juridisch afdwingbaar”, is juist en vormt derhalve geen schending van artikel 48/5, § 3, van de Vreemdelingenwet. De verzoeker verwijst naar de 15^{de} overweging voorafgaand aan Richtlijn 2004/83 doch, daargelaten het gebrek aan rechtstreekse werking ervan, deze overweging stelt slechts dat het Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen “waardevolle aanwijzingen bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus” bevat, zodat er geen sprake is van in rechte afdwingbare regels. Het eerste onderdeel van het vijfde middel is in die mate, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

In punt 3.10. van het bestreden arrest wordt gesteld dat de verzoeker met zijn algemene verwijzing naar het ontbreken (in de aanvankelijk bestreden beslissing) van namen van steden die een vestigingsalternatief zouden toelaten, “geen afbreuk (doet) aan het motief dat de Pakistaanse grootsteden (waarvan de meeste niet getroffen zijn door de recente overstromingen) een grote concentratie aan Pashtouns kennen waarbinnen de verzoekende partij zich moeiteloos zou kunnen integreren”. Deze vaststelling wordt in de volgende alinea van het bestreden arrest nader ontwikkeld en toegelicht, met onder meer de vermelding dat in de aanvankelijk bestreden beslissing de steden Karachi en Peshawar niet als een mogelijkheid voor een intern verblijfsalternatief worden aangeduid maar wel als de steden waar de broers van de verzoeker volgens zijn eigen verklaringen zijn gebleven en waaromtrent hij geen problemen heeft aangehaald. Daarmee is in het bestreden arrest onderzocht of in de zin van artikel 48/5, § 3, van de Vreemdelingenwet “redelijkerwijs” van de verzoeker het gebruik van een intern vestigingsalternatief kan worden verwacht. Die bepaling vereist echter niet dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen specifiek de

Pakistaanse grootsteden aangeeft waar een redelijk vestigingsalternatief zou bestaan. Het tweede onderdeel van het vijfde middel is ongegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoeker werpt in een zesde middel de schending op van artikel 159 van de Grondwet en van de artikelen 3 en 13 van het EVRM.

Hij voert in een eerste onderdeel aan dat er in het bestreden arrest op wordt gewezen dat het arrest Sufi en Elmi van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet dienstig kan worden aangevoerd daar het betrekking heeft op de effectieve uitwijzing van personen naar hun land van herkomst en niet op te toekenning van het vluchtelingenstatuut of de subsidiaire beschermingsstatus. Volgens de verzoeker zijn de aangehaalde bepalingen geschonden doordat het bestreden arrest aldus geen rekening houdt met het automatische karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten.

In een tweede onderdeel voert de verzoeker aan dat op die wijze ook het arrest nr. 214.686 van de Raad van State wordt geschonden.

20. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker het middel.

Beoordeling

21. De verzoeker zet niet uiteen op welke wijze artikel 159 van de Grondwet zou zijn geschonden. In de mate dat hij, zoals in het vierde middel, artikel 149 van de Grondwet zou bedoelen, zet hij niet uiteen hoe de motiveringsplicht als vormvereiste voor jurisdictionele beslissingen zou zijn geschonden. Het zesde middel is in die mate niet-ontvankelijk.

Anders dan de verzoeker voorhoudt, is er geen “automatisch karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten”. De minister “kan” naar luid van artikel 7, eerste lid, 1°, van de Vreemdelingenwet de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of er zich te vestigen een

bevel geven het grondgebied te verlaten, hetgeen betekent dat het niet om een verplichting gaat. Dergelijk bevel zou overigens niet mogen worden gegeven wanneer het in strijd met een hogere norm is, zoals artikel 3 van het EVRM. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door artikel 75, § 2, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vermits artikel 7, eerste lid, 1°, van de Vreemdelingenwet als hogere norm primeert op deze uitvoeringsbepaling. Het zesde middel is in die mate, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

De beslissing waarbij de Raad van State uitspraak over een administratief cassatieberoep doet, geldt slechts tussen de partijen. De verzoeker was geen partij in de zaak die tot 's Raads arrest nr. 214.686 van 18 juli 2011 heeft geleid. Het thans bestreden arrest betreft niet de zaak na verwijzing door het voornoemde arrest nr. 214.686. Al zou de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest dus een ander standpunt innemen dan de Raad van State in het arrest nr. 214.686 van 18 juli 2011, het gaat in die omstandigheden niet om een schending van het gewijsde van dit laatste arrest. Het zesde middel is in die mate ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van éérentwintig november tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen