

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.203 van 23 oktober 2013
in de zaak A. 206.951/XIV-34.660**

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en
Armoedebestrijding
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antwerpsesteenweg 59 B
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

XXX
wonend te 1040 Etterbeek
Fétisstraat 4
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 november 2012, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 89.295 van 8 oktober 2012 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 9273 van 4 december 2012 wordt het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 september 2013 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Brecht Heirman, die loco advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, is 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

3.1. Verweerder komt op 23 november 2010 België binnen en verklaart zich dezelfde dag vluchteling. De commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen neemt op 13 december 2011 een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus.

Verweerder tekent hoger beroep aan tegen de beslissing van 13 december 2011 doch met een arrest van 13 maart 2012 weigert ook de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hem de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus.

3.2. Op 24 april 2012 verklaart verweerder zich een tweede maal vluchteling. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding beslist op 10 mei 2012 tot weigering tot in overwegingname van deze asielaanvraag, met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 4 juni 2012 stelt verweerder tegen die weigeringsbeslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. Met een arrest van 8 oktober 2012 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de beslissing van 10 mei 2012. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een enig middel, dat zij in de toelichtende memorie herhaalt, de schending op van de artikelen 39/2, § 1, en 51/8 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) en van “de verplichting tot richtlijnconforme interpretatie”.

De verzoekende partij citeert de motivering uit punt 2.3 van het bestreden arrest en voert aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen artikel 51/8, tweede lid, van de Vreemdelingenwet geschonden acht omdat deze bepaling de bevoegde staatssecretaris ertoe zou verplichten om een asielaanvraag in overweging te nemen wanneer de eerste asielaanvraag op grond van artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet werd geweigerd. Te dezen heeft verweerder tegen de afwijzing van zijn eerste asielaanvraag echter beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangetekend, die met een arrest van 13 maart 2012 de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus heeft geweigerd, zodat verweerders asielrelaas overeenkomstig artikel 39/2, § 1, van de Vreemdelingenwet wel degelijk met volle rechtsmacht, grondig en zorgvuldig ten gronde is onderzocht.

Volgens de verzoekende partij is de eerste asielaanvraag van verweerder dus aan een onderzoek ten gronde onderworpen en kan verweerder niet dienstig voorhouden dat die eerste aanvraag definitief werd afgewezen omdat hij geen geldige redenen had opgegeven voor zijn afwezigheid op het gehoor. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft in zijn arrest van 13 maart 2012 na grondig onderzoek van het asielrelaas vastgesteld dat noch uit zijn verklaringen noch uit andere elementen van het dossier bleek dat verweerder aan de criteria van artikel 48/3 of 48/4 van de Vreemdelingenwet voldeed.

De verzoekende partij vervolgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest voorbijgaat aan de duidelijke bedoeling van de wetgever om enkel de asielaanvragen die niet eerder ten gronde zijn onderzocht altijd in overweging te laten nemen. Volgens de interpretatie van het bestreden arrest zou een volgende

asielaanvraag steeds in overweging moeten worden genomen wanneer de vorige asielaanvraag van de betrokkene op grond van artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet werd verworpen en die asielaanvraag naderhand wel ten gronde is onderzocht door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Daardoor voldoet het bestreden arrest volgens de verzoekende partij ook niet aan de verplichting tot richtlijnconforme interpretatie van artikel 51/8 van de Vreemdelingenwet, dat werd ingevoerd ter omzetting van artikel 20 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (Procedurerichtlijn). Deze richtlijn wil een waarborg bieden dat iedere asielaanvraag in ieder geval ten gronde wordt onderzocht en behandeld zodat het non-refoulementbeginsel niet in het gedrang komt. De verzoekende partij laat gelden dat in het bestreden arrest ten onrechte wordt aangenomen dat artikel 20 van de Procedurerichtlijn als een dwingende regel moet worden geïnterpreteerd waarbij enkel “de beslissingsautoriteit in eerste aanleg” een asielverzoek alsnog in behandeling zou kunnen nemen. De Belgische wetgever heeft er wel degelijk voor gezorgd dat een asielaanvraag na een beslissing op grond van artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet alsnog ten gronde in behandeling kan worden genomen doordat het dossier in zijn geheel aanhangig kan worden gemaakt bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die met volle rechtsmacht en met dezelfde appreciatiebevoegdheid als de commissaris-generaal kan oordelen. Vermits tegen dergelijk arrest nog een beroep bij de Raad van State openstaat, heeft de Belgische wetgever nog een tweede daadwerkelijk rechtsmiddel voorzien overeenkomstig artikel 39 van de Procedurerichtlijn.

De verzoekende partij besluit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de artikelen 39/2, § 1 en 51/8 van de Vreemdelingenwet evenals de richtlijnconforme interpretatie van deze laatste bepaling schendt door te oordelen dat het beroep met volle rechtsmacht bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen afbreuk zou doen aan de verplichting om een volgende asielaanvraag in overweging te nemen indien de eerste asielaanvraag met toepassing van artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet werd geweigerd.

Beoordeling

5. Uit de niet-betwiste gegevens van het rechtsplegingsdossier blijkt dat verweerders eerste asielaanvraag met een beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen van 13 december 2011 werd geweigerd op grond van artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet, met name omdat verweerder zonder geldige reden geen gevolg had gegeven aan een oproeping tot gehoor. Het ging dus om een zogenaamde technische weigering, waarbij de aangehaalde vrees in geval van terugkeer niet werd onderzocht.

Verweerder heeft tegen die beslissing beroep aangetekend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die in zijn arrest van 13 maart 2012 eerst heeft vastgesteld dat verweerder zonder geldige reden geen gevolg aan de oproeping door de commissaris-generaal heeft gegeven zodat deze laatste “terecht een beslissing tot technische weigering heeft genomen conform artikel 57/10 van de Vreemdelingenwet”, doch vervolgens zelf de eerste asielaanvraag van verweerder ten gronde heeft onderzocht maar verworpen omdat “in (zijn) hoofde geen vrees voor vervolging in de zin van artikel 1, A (2) van het Verdrag van Genève van 18 juli 1951, in aanmerking kan worden genomen” en “noch uit (zijn) verklaringen, noch uit de andere elementen van het dossier blijkt dat hij voldoet aan de criteria van artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 met betrekking tot de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus (...)”.

6. Behalve wanneer het gaat om een in artikel 57/6, eerste lid, 2°, of artikel 57/6/1 van de Vreemdelingenwet bedoelde beslissing, hetgeen te dezen niet het geval is, doet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen als rechtscollege met volle rechtsmacht uitspraak over een beroep tegen een beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Ingevolge de devolutieve werking van dat beroep wordt het geschil hem in zijn geheel voor een nieuwe beoordeling voorgelegd. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is daarbij niet gebonden door de motieven van de commissaris-generaal, maar kan op eigen gronden uitspraak doen. Zijn beslissing komt in de plaats van de bij hem aangevochten beslissing van de commissaris-generaal, ongeacht of hij het beroep inwilligt dan wel verwierpt.

Hieruit volgt dat het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van 13 maart 2012 ingevolge het door huidige verweerder ingestelde beroep in de plaats van

de beslissing van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen van 13 december 2011 is gekomen. Verweerders eerste asielaanvraag, die daaraan ten gronde lag, is bijgevolg verworpen omwille van de in het arrest van 13 maart 2012 vervatte redenen, met name omdat hij zijn vrees voor vervolging of nood aan subsidiaire bescherming niet aannemelijk heeft gemaakt.

7. Artikel 51/8 van de Vreemdelingenwet luidde ten tijde van het bestreden arrest als volgt:

“De minister of diens gemachtigde kan beslissen de asielaanvraag niet in aanmerking te nemen wanneer de vreemdeling voorheen reeds dezelfde aanvraag heeft ingediend bij een door de Koning aangeduide overheid in uitvoering van artikel 50, eerste lid, en hij geen nieuwe gegevens aanbrengt dat er, wat hem betreft, ernstige aanwijzingen bestaan van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève, zoals bepaald in artikel 48/3, of ernstige aanwijzingen bestaan van een reëel risico op ernstige schade zoals bepaald in artikel 48/4. De nieuwe gegevens moeten betrekking hebben op feiten of situaties die zich hebben voorgedaan na de laatste fase in de procedure waarin de vreemdeling ze had kunnen aanbrengen.

De minister of diens gemachtigde moet echter de asielaanvraag in aanmerking nemen indien de vreemdeling voorheen het voorwerp heeft uitgemaakt van een weigeringsbeslissing die werd genomen bij toepassing van de artikelen 52, § 2, 3°, 4° en 5°, § 3, 3° en § 4, 3°, of 57/10.”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot artikel 17 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) heeft geleid, waarmee een tweede lid in artikel 51/8 van de Vreemdelingenwet is ingevoegd, wordt de volgende verantwoording gegeven:

“Het huidige artikel 51/8 van de Wet van 15 december 1980 machtigt de minister of diens gemachtigde een nieuwe asielaanvraag niet in aanmerking te nemen wanneer de asielzoeker geen nieuwe elementen aanbrengt die betrekking hebben op situaties of feiten die zich hebben voorgedaan na het verwerpen van zijn eerste asielaanvraag. Dit artikel 51/8 kan zo tot gevolg hebben dat het dossier van asielzoekers die het voorwerp van een technische weigering zijn geworden in het kader van een eerste asielaanvraag, niet kan worden heropend en dat bijgevolg hun vrees in geval van een effectieve terugkeer naar het ontvluchte land niet kan worden onderzocht. De minister of zijn gemachtigde kunnen overeenkomstig het voormelde artikel 51/8 nog steeds van oordeel zijn dat zij geen nieuw element volgend op hun eerste (technische) weigeringsbeslissing aanbrengen en kunnen hun aanvraag weigeren in aanmerking te nemen, met als negatief gevolg dat de vrees die ze aanhalen in geval van terugkeer, niet zal worden onderzocht tijdens de eerste asielaanvraag, en ook niet tijdens de tweede.

Artikel 20, § 2, eerste lid, van de voormelde richtlijn verplicht de Lidstaten om de asielzoekers de heropening van hun dossier te garanderen wanneer de vorige aanvraag werd verworpen wegens afwezigheid op het verhoor, wegens niet reageren op een

verzoek om inlichtingen, wat overeenstemt met de technische weigeringen van de artikelen 52, § 2, 3°, 4° en 5°, § 3, 3° en § 4, 3°, en 57/10 van de Belgische wet.

Artikel 51/8 moet bijgevolg worden gewijzigd teneinde het niet in overweging nemen van de nieuwe asielaanvraag te verbieden in de veronderstelling dat de vorige het voorwerp was van een technische weigering in de zin van de artikelen 52, § 2, 3°, 4° en 5°, § 3, 3° en § 4, 3°, en 57/10 van de wet zou hebben uitgemaakt.” (Parl. St. Kamer, 2008-2009, DOC 52 1608/001, 18).”.

De bevoegde minister heeft in de kamercommissie verklaard dat de nieuwe bepaling de te volgen procedure betreft wanneer asielzoekers “een nieuwe asielaanvraag indienen, nadat hun eerste om technische redenen werd geweigerd”. (Parl.St. Kamer, 2008-2009, DOC 52/1608/007). Steeds volgens de bevoegde minister, verplicht de ontworpen bepaling de minister of zijn afgevaardigde ertoe de nieuwe asielaanvraag ook zonder nieuwe elementen in overweging te nemen “als de oorspronkelijke asielaanvraag van de betrokkene om technische redenen werd geweigerd”. (Parl. St. Senaat, 2008-2009, nr. 4-1051/5, 3)

De wetgever had dus de bedoeling te vermijden dat het bestuur zou weigeren een tweede asielaanvraag in overweging te nemen wanneer de eerste asielaanvraag om technische redenen werd verworpen en de vrees in geval van terugkeer derhalve toen niet werd onderzocht. Wanneer de eerste asielaanvraag in graad van beroep ten gronde is behandeld, bestaat dit risico niet: de vrees in geval van terugkeer is dan wel degelijk onderzocht.

8. Het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van 13 maart 2012 heeft tot gevolg dat verweerders asielaanvraag niet om technische redenen is verworpen maar na een onderzoek ten gronde. Anders dan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nu in het bestreden arrest aanneemt, is er dus geen sprake meer van een technische weigering en derhalve ook niet van een toepassing van de artikelen 57/10 of 51/8, tweede lid, van de Vreemdelingenwet.

Hoe dan ook is aan de hoger uiteengezette doelstelling van 51/8, tweede lid, van de Vreemdelingenwet voldaan, met name dat de aangevoerde vrees in geval van terugkeer in ieder geval wordt onderzocht na een oorspronkelijke technische weigering, te dezen dus door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het arrest van 13 maart 2012. Vermits de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen daarmee uitspraak heeft gedaan over de door verzoeker in de eerste asielaanvraag aangevoerde elementen voor een vrees in geval

van terugkeer, valt niet in te zien hoe nadien nogmaals over diezelfde elementen uitspraak kan worden gedaan zonder het gewijsde van de uitspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te schenden.

In het bestreden arrest wordt nog verwezen naar artikel 20, § 2, eerste lid, van Richtlijn 2005/85, naar luid waarvan “(d)e lidstaten (ervoor) zorgen (...) dat de asielzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn asielverzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1, het recht heeft te verzoeken dat zijn asielverzoek opnieuw in behandeling wordt genomen, tenzij het verzoek overeenkomstig de artikelen 32 en 34 wordt behandeld”. Deze bepaling houdt in dat de asielzoeker na een technische weigering het recht moet hebben te vragen dat zijn aanvraag opnieuw in behandeling wordt genomen, doch niet dat hij dat recht ook moet hebben wanneer zijn aanvraag na een aanvankelijke weigering om technische redenen toch ten gronde is onderzocht, zoals te dezen het geval is.

Door te oordelen dat het beroep in volle rechtsmacht bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen afbreuk doet aan de verplichting om een volgende asiel-aanvraag in overweging te nemen zonder er rekening mee te houden dat ingevolge dat beroep de vrees voor terugkeer in geval van terugkeer is onderzocht, schendt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met het bestreden arrest de artikelen 39/2, § 1, en 51/8, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 89.295 van 8 oktober 2012 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

2. Dit arrest zal in de registers van voormelde Raad worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

3. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

4. Verweerder wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig oktober tweeduizend dertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen