RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 244.961 van 26 juni 2019
in de zaak A. 223.707/XIV-37.558

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
thans de minister van Asiel en Migratie,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Orchideestraat 61A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hilde Van Vreckom
kantoor houdend te 1400 Nijvel
rue des Brasseurs 30
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 november 2017, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 193.158 van 4 oktober 2017 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 12.620 van 28 november 2017.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck 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 9 januari 2019.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Brecht Heirman, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Laurens Liebens, die *loco* advocaat Hilde Van Vreckom verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck 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. Op 21 maart 2017 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerster een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerster stelt op 21 april 2017 tegen de voornoemde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 4 oktober 2017 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de beslissing van 21 maart 2017 houdende bevel om het grondgebied te verlaten. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending op van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 juni 1950 (hierna: het EVRM) en van "het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 Burgerlijk Wetboek, minstens het beginsel van de bewijskracht dat geldt voor alle geschreven stukken".

De verzoekende partij voert in een eerste middelonderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen "in het bestreden arrest overweegt dat er een onderzoek naar een eventuele schending van artikel 3 van het EVRM dient plaats te vinden voorafgaandelijk aan de gedwongen verwijdering van verweerster". Nochtans moet het onderzoek naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM pas gebeuren bij het nemen van een gedwongen verwijderingsmaatregel en niet bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten waarbij een termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend. De verzoekende partij maakt een onderscheid tussen het nemen van de terugkeerbeslissing en het moment van verwijdering. Zij verwijst daartoe naar de punten B.5.1 en B.5.2 van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 89/2015 van 11 juni 2015 en citeert daaruit dat de verzoekende partij in het stadium van het geven van een bevel om het grondgebied te verlaten "niet [dient] te beoordelen of de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten de artikelen 3 en 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens in acht neemt". De verzoekende partij verwijst verder naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) nr. 41738/10 van 13 december 2016 inzake Paposhvili t. België waaruit zij afleidt dat slechts sprake is van een door een lidstaat te voeren onderzoek naar een eventuele schending van artikel 3 van het

EVRM wanneer de lidstaat het voornemen heeft om de betrokken vreemdeling effectief te verwijderen, namelijk wanneer sprake is van *expulsion* of *extradition*.

De verzoekende partij voert in een tweede middelonderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen “in het bestreden arrest motiveert dat uit het arrest Paposhvili t. België van het EHRM zou blijken dat een onderzoek naar een eventuele schending van artikel 3 EVRM dient plaats te vinden bij het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten, en niet pas voorafgaandelijk aan het nemen van een maatregel met het oog op de gedwongen verwijdering van verweerster”. Nochtans vindt dergelijke interpretatie geen steun in dat arrest. De verzoekende partij laat gelden dat het door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangehaalde punt 202 van het arrest van het EHRM nr. 41738/10 van 13 december 2016 inzake Paposhvili t. België betrekking heeft op de concrete situatie waarbij werd vastgesteld dat de betrokkene werd vastgehouden met het oog op gedwongen verwijdering, zonder dat ooit een onderzoek werd gevoerd naar zijn medische situatie. Het EHRM geeft daarin aan dat het onderzoek naar een eventuele schending van artikel 3 van het EVRM moet gebeuren voorafgaandelijk aan het nemen van een gedwongen verwijderingsmaatregel en niet pas vlak voor de repatriëring effectief plaatsvindt. Volgens de verzoekende partij miskent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beginsel van bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 149 van de Grondwet door aan te nemen dat het voornoemde arrest een onderzoek naar artikel 3 van het EVRM verplicht stelt, ook op een ogenblik dat de lidstaat nog niet het voornemen heeft de betrokkene gedwongen te verwijderen.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt betreffende het eerste middelonderdeel toe dat verweerster niet aannemelijk maakt dat de ingeroepen schending van artikel 3 van het EVRM niet zou worden onderzocht in het kader van een beroep tegen een nieuwe verwijderingsmaatregel. De aanvankelijk bestreden beslissing beoogt geen gedwongen tenuitvoerlegging, er is integendeel een termijn toegekend om het

grondgebied vrijwillig te verlaten. Volgens de verzoekende partij kan slechts middels het nemen van een nieuwe en dus andere beslissing worden overgegaan tot daadwerkelijke tenuitvoerlegging en kan daartegen een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden ingesteld.

Beoordeling

6. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt in het bestreden arrest vast dat uit de stukken van het administratief dossier, waaronder het verslag van de ambtenaar-geneesheer van 7 maart 2017, blijkt dat verweerster lijdt aan een HIV-infectie die stabiel blijft met antiretrovirale middelen en dat deze medicatie momenteel niet beschikbaar is in Eritrea en in Soedan. Hij vervolgt dat verweersters aanvraag op grond van artikel 9*ter* van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' (hierna: de vreemdelingenwet) ongegrond werd verklaard omdat verweerster geen duidelijkheid had verschaft over haar land van herkomst en/of gewoonlijk land van verblijf, dat in de aanvankelijk bestreden beslissing niet wordt gemotiveerd over verzoeksters gezondheidstoestand en dat de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in zijn beslissing van 9 december 2016 houdende weigering van inoverwegingname van een asielaanvraag van oordeel is dat verweerster noch direct noch indirect mag worden teruggeleid naar Eritrea daar werd vastgesteld dat zij niet de Eritrese nationaliteit had. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen merkt op dat met de aanvankelijk bestreden beslissing aan verweerster, van "nationaliteit: Eritrea" het bevel wordt gegeven het grondgebied te verlaten evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen, tenzij ze beschikt over de nodige documenten om zich erheen te begeven. Volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen houdt de aanvankelijk bestreden beslissing dus op zich reeds een titel in om verweerster naar Eritrea te verwijderen, los van de vraag of de verzoekende partij de intentie daartoe heeft, gelet op de niet-terugleidingsclausule in de voornoemde beslissing van de commissaris-generaal van 9 december 2016. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelt dat het loutere gegeven dat de aanvankelijk

bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeldt dat verweerster niet verplicht is terug te keren naar haar land van herkomst, geen afbreuk doet aan de plicht van de overheid in het licht van artikel 3 van het EVRM om nauwgezet te onderzoeken of het bevel om het grondgebied te verlaten verweerster blootstelt aan een reëel risico op een door die verdragsbepaling verboden behandeling. Gezien de vaststellingen omtrent verweersters HIV-infectie en vermits uit de aanvankelijk bestreden beslissing of het administratief dossier geen concreet onderzoek blijkt betreffende een mogelijke wijziging van verweersters gezondheidstoestand, is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van oordeel dat verweerster bij een terugleiding naar Eritrea of Soedan zou kunnen worden blootgesteld aan een risico op een door artikel 3 van het EVRM verboden handeling. Dat verweerster niet verplicht is terug te keren naar haar land van herkomst, neemt niet weg dat zij België en het grondgebied van de Schengenstaten moet verlaten zodat de vraag rijst naar welk land verweerster wel kan terugkeren. Gezien de gezondheidsproblemen van verweerster, met de noodzaak van een welbepaalde behandeling, het gebrek aan enig concreet onderzoek van de reële risico's die verweerster loopt bij het uitvoeren van de aanvankelijk bestreden beslissing en het gebrek aan aanduiding van het land van bestemming, acht de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het risico op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling geenszins uitgesloten. Hij herhaalt dat noch uit de aanvankelijk bestreden beslissing noch uit het administratief dossier een gedegen onderzoek dienaangaande door de verzoekende partij blijkt. Met verwijzing naar het arrest van het EHRM van 13 december 2016 inzake Papashvili tegen België is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van oordeel dat het voeren van een onderzoek naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM, vlak voor de gedwongen verwijdering van het grondgebied, niet volstaat wanneer er geen indicatie is van de omvang van dit onderzoek en het effect ervan op het bindende karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten.

7. Waar in het bestreden arrest is vastgesteld, hetgeen op zich niet wordt betwist, dat bij het nemen van de aanvankelijk bestreden beslissing geen onderzoek naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM werd

gevoerd, betwist de verzoekende partij de in het bestreden arrest gegeven lezing van het voornoemde arrest van het EHRM van 13 december 2016 en voert zij in essentie aan dat met artikel 3 van het EVRM nog geen rekening moest worden gehouden bij het nemen van de beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten doch pas wanneer effectief tot verwijdering van de betrokkene wordt overgaan, hetgeen te dezen niet het geval was.

8. Het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten houdt in dat de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling als dusdanig bestaat op het ogenblik dat die beslissing wordt genomen, dat die vreemdeling op dat ogenblik dus geen titel (meer) heeft om op het grondgebied te verblijven zodat hij er onwettig verblijft en dat hij derhalve het grondgebied dient te verlaten. Het betreft dan ook een beslissing tot verwijdering in de zin van artikel 1, 6°, van de vreemdelingenwet. De betrokken vreemdeling is ertoe gehouden de terugkeerverplichting na te leven en het bevel om het grondgebied te verlaten, te dezen de aanvankelijk bestreden beslissing, uit te voeren zonder dat de verzoekende partij een nieuwe beslissing dient te nemen. Naar luid van artikel 7, eerste lid, van de vreemdelingenwet wordt een bevel om het grondgebied te verlaten gegeven “onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag”.

De verzoekende partij moet derhalve bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten reeds onderzoeken of die verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de normen van de internationale verdragen waardoor België gebonden is, te dezen met artikel 3 van het EVRM. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de mogelijkheid voor de verzoekende partij om bij niet-naleving van het bevel om het grondgebied te verlaten over te gaan tot dwangmaatregelen met het oog op verwijdering in de zin van artikel 1, 7°, van de vreemdelingenwet, zijnde de fysieke verwijdering van het grondgebied. Enerzijds kan de toestand immers in die zin evolueren dat er bij het nemen van de beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten nog geen gevaar voor een schending van artikel 3 van het EVRM voordoet doch naderhand

wel, wanneer de verzoekende partij effectief wil overgaan tot verwijdering. Anderzijds kan niet worden verondersteld dat de betrokken vreemdeling het bevel om het grondgebied te verlaten niet zal naleven zodat de verzoekende partij er zich niet van kan onthouden een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM te onderzoeken onder het voorwendsel dat zij dergelijk onderzoek zal voeren bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de fysieke verwijdering van de vreemdeling.

9. In de laatste zin van punt 199 van het arrest van 13 december 2016 inzake Paposhvili tegen België stelt het EHRM vast dat de Raad van State, die was gevat door een cassatieberoep, de in die zaak gevolgde redenering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft bevestigd en heeft gepreciseerd dat de evaluatie van de medische toestand van een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel en aan wie de machtiging tot verblijf was geweigerd, moest gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van die verwijderingsmaatregel en niet op het ogenblik van het aannemen van die maatregel. Met uitdrukkelijke verwijzing naar punt 199 *in fine*, vervolgt het EHRM in punt 202 dat de omstandigheid dat de evaluatie van de medische toestand van de betrokkene ook *in extremis* had kunnen gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van de verwijderingsmaatregel, niet tegemoet komt aan de bekommernissen van artikel 3 van het EVRM wanneer er geen aanwijzingen zijn betreffende de omvang van dergelijk onderzoek en het effect ervan op het bindende karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Ook met het bestreden arrest is uitspraak gedaan over de wettigheid van een bevel om het grondgebied te verlaten waarbij geen onderzoek was gedaan naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM in het licht van de concrete gegevens van de zaak. Net als in de zaak die tot het meergenoemde arrest van het EHRM van 13 december 2016 heeft geleid, was ook te dezen nog geen effectieve verwijdering van verweerster voorzien. Nu het EHRM ook in dat arrest naar die omstandigheden heeft verwezen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er geen betekenis aan gegeven die strijdig is met de

bewoordingen of de inhoud ervan door te oordelen dat een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM moet worden onderzocht bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten en niet pas op het ogenblik van de gedwongen verwijdering van de vreemdeling. Dat verweerster vlak voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregel alsnog een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zou kunnen instellen, doet geen afbreuk aan het voorgaande.

10. Ter terechtzitting verwijst de verzoekende partij naar het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nr. 199.329 van 8 februari 2018 en voert zij aan dat na een bevel om het grondgebied te verlaten een beslissing tot terugleiding moet worden genomen, die op haar beurt kan worden aangevochten.

Daargelaten de vaststelling dat arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen precedentwaarde hebben voor de Raad van State, heeft het door de verzoekende partij geciteerde arrest, anders dan het bestreden arrest, betrekking op een zaak waar in het bevel om het grondgebied te verlaten uitdrukkelijk zou zijn gemotiveerd dat de betrokkene in geen geval zou worden teruggeleid naar zijn land van herkomst.

11. Het eerste middel is in zijn beide onderdelen ongegrond en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partij werpt in een tweede middel de schending op van “het beginsel van de bewijskracht van stukken overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 Burgerlijk Wetboek, minstens het beginsel van de bewijskracht dat geldt voor alle geschreven stukken”.

De verzoekende partij voert aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest motiveert dat uit het feit dat de aanvankelijk bestreden beslissing vermeldt dat aan verweerster, van "nationaliteit: Eritrea" het bevel wordt gegeven "om het grondgebied te verlaten, evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen" blijkt dat die beslissing "op zich reeds een titel inhoudt om verweerster naar Eritrea te verwijderen". Die interpretatie is in strijd met de inhoud van de aanvankelijk bestreden beslissing waarin nergens aan verweerster wordt opgelegd zich naar Eritrea te begeven. De verzoekende partij merkt op dat de aanvankelijk bestreden beslissing verweerster niet verplicht om terug te keren naar het land van herkomst doch enkel om het grondgebied van het Rijk en dat van een aantal andere staten waarmee België afspraken heeft gemaakt, te verlaten. Ingevolge de aanvankelijk bestreden beslissing kon verweerster dus terugkeren naar het land van herkomst, een doorreisland of een derde land naar keuze. Eventueel kon verweerster tijdens de gegeven termijn het nodige doen om in dat land van herkomst te worden toegelaten. De verzoekende partij besluit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de inhoud en bewijskracht van de aanvankelijk bestreden beslissing schendt door aan te nemen dat die beslissing de verplichting inhoudt om naar een welbepaald land te gaan.

Beoordeling

13. In het bestreden arrest wordt vastgesteld dat de aanvankelijk bestreden beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten als "nationaliteit: Eritrea" vermeldt voor verweerster en dat dit met zich meebrengt dat die beslissing "op zich reeds een titel inhoudt om verzoekster naar Eritrea te verwijderen, los van de vraag of de verwerende partij de intentie daartoe heeft, gelet op de niet-terugleidingsclausule opgenomen in de beslissing van de commissaris-generaal van 9 december 2016". De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt ook vast dat de aanvankelijk bestreden beslissing verweerster "wel degelijk verplicht om het Belgische grondgebied en dat van de Schengenstaten binnen de vijftien dagen te verlaten" en dat "de vraag […] dan ook

[rijst] naar welk ander land [verweerster] dan wel kan terugkeren". Vermits de aanvankelijk bestreden beslissing effectief Eritrea opgeeft als nationaliteit van verweerster en er niet in wordt vermeld dat verweerster niet naar dat land zal worden teruggeleid, noch naar welk ander land zij wel zal worden teruggeleid, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen betekenis gegeven aan de aanvankelijk bestreden beslissing die in strijd is met de bewoordingen of de inhoud ervan. Dat de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in zijn beslissing van 9 december 2016 tot weigering van inoverwegingname van een meervoudige asielaanvraag van oordeel was dat verweerster "noch direct of indirect mag worden teruggeleid naar Eritrea" doet daar geen afbreuk aan.

14. Het tweede middel is ongegrond en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verweerster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig juni tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**