RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 251.588 van 23 september 2021
in de zaak A. 228.249/XIV-38.068

In zake : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Julien Hardy
kantoor houdend te 1400 Nijvel
rue des Brasseurs 30
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN
kantoor houdend te 1070 Brussel
Ernest Blerotstraat 59

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 29 mei 2019, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 220.339 van 25 april 2019 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.390 van 2 juli 2019.

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

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 april 2021, om 15.15 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Oriane Todts, die *loco* advocaat Julien Hardy verschijnt voor de verzoekers, is gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 verzoekers dienen op 20 september 2017 een verzoek om internationale bescherming in. Met twee beslissingen van 11 juli 2018 beslist de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (hierna: de commissaris-generaal) dat de verzoekers worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus en dat zij niet in aanmerking komen voor de subsidiaire beschermingsstatus.

De verzoekers tekenen tegen de voornoemde beslissingen beroep aan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op 10 augustus 2018. Met een arrest van 25 april 2019 beslist de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de verzoekers worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus en dat zij niet in aanmerking komen voor de subsidiaire beschermingsstatus. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekers werpen in een enig middel de schending op van artikel 149 van de Grondwet, van de artikelen 39/65 en 55/2 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), 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), van de artikelen 1, A en 1, D van het internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (hierna: het vluchtelingenverdrag), van de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van artikel 12, eerste lid, a), van richtlijn 2004/83/EG van 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’ (hierna: richtlijn 2004/83).

De verzoekers achten de aangehaalde bepalingen geschonden doordat in het bestreden arrest persoonlijke, individuele problemen worden vereist om hen niet uit te sluiten op grond van artikel 55/2 van de vreemdelingenwet en artikel 1, D, van het vluchtelingenverdrag. Zij voeren aan dat deze uitsluiting, om

conform te zijn met artikel 12, eerste lid, a), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)’ (hierna: richtlijn 2011/95) en de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet mag worden toegepast wanneer de betrokkenen omwille van de algemene situatie in de mandaatgebieden van het *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (hierna: het UNRWA) ernstige risico’s lopen voor hun menselijke waardigheid, hun leven of om het slachtoffer te worden van onmenselijke of vernederende behandelingen. Het uitsluitingsregime vormt een uitzonderingsregime en moet bijgevolg restrictief worden uitgelegd. De verzoekers voeren aan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 december 2012 in de zaak C-364/11, El Kott tegen Hongarije, (hierna: het arrest El Kott) de omstandigheden heeft uiteengezet waarin een vertrek uit het mandaatgebied van het UNRWA zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten de invloed en de wil van een asielzoeker die bij het UNRWA is geregistreerd. Zij houden voor dat op basis van deze rechtspraak niet wordt uitgesloten dat de algemene situatie in een bepaald mandaatgebied zo slecht is dat van een Palestijnse vluchteling niet mag worden verwacht dat hij zich daar terug gaat vestigen indien hij het risico loopt het slachtoffer te worden van een behandeling die in strijd is met de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekers hebben in hun verzoekschrift tot beroep elementen aangebracht om te bewijzen dat de situatie in het UNRWA-kamp van Rashidieh strijdig is met de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, namelijk het structureel en ernstig financieel deficit van het UNRWA, de rampzalige infrastructuur van de kampen en de verminderde bijstand ingevolge de toestroom van Syrische vluchtelingen, de veiligheidsproblemen en de werkloosheidsgraad in het kamp en de machtsstrijd in het kamp tussen verschillende groeperingen die jonge mannen rekruteren. Al hebben deze elementen betrekking op de algemene situatie, ze zijn voldoende om

concreet te maken dat het vertrek van de verzoekers uit het kamp zijn rechtvaardiging vindt in redenen onafhankelijk van de wil van de verzoekers. Volgens de verzoekers heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de aangehaalde bepalingen geschonden door de redenen van het vertrek van de betrokkenen uit het mandaatgebied te beperken tot redenen met betrekking tot de individuele situatie en de elementen buiten beschouwing te laten die voortvloeien uit de algemene situatie in een mandaatgebied. In ondergeschikte orde stellen de verzoekers voor twee prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Unie.

5. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers het middel. Zij voegen toe dat zij, anders dan in de memorie van antwoord wordt gesteld, in het cassatieberoep wel degelijk voor het eerst de schending van de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie mogen opwerpen vermits deze bepalingen van openbare orde zijn. Verder zijn de verzoekers van oordeel dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij stelt, het UNRWA niet in staat is om zijn opdracht daadwerkelijk uit te voeren vermits een menswaardig leven niet kan worden verzekerd.

Beoordeling

Artikel 149 van de grondwet en artikel 39/65 van de vreemdelingenwet

6. De door artikel 149 van de Grondwet aan de rechter en door artikel 39/65 van de vreemdelingenwet specifiek aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste. Een uitspraak is gemotiveerd in de zin van de voornoemde bepalingen wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet die hem ertoe brengen die beslissing te nemen. Om te voldoen aan de jurisdictionele motiveringsplicht is het niet relevant of die motieven in rechte of in feite juist zijn. Wel moet de rechter expliciet of

impliciet antwoorden op elke vraag, elke exceptie, elk middel en elk verweer van de partijen.

7. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen overweegt in het bestreden arrest op grond van een aantal gegevens uit de beschikbare landeninformatie “dat UNRWA heden nog steeds instaat voor de basisvoorzieningen in de vluchtelingenkampen te Libanon op het vlak van gezondheidszorg, voedsel, onderwijs, huisvesting, enz., en derhalve nog steeds in staat is om haar opdracht waarmee het belast is uit te voeren”. Wat de gevolgen van het Syrisch gewapend conflict en de toestroom van vluchtelingen betreft, merkt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op dat de commissaris-generaal in zijn beslissingen van 11 juli 2018 “rekening heeft gehouden met het gegeven dat verzoekers voor hun komst naar België in het vluchtelingenkamp Rashidieh verbleven, dat de influx van Syrische vluchtelingen een impact heeft op het leven in Libanon en dat de algemene situatie en de leefomstandigheden in de vluchtelingenkampen erbarmelijk kunnen zijn”, doch dat “het louter verwijzen naar de algemene situatie in het land van gewoonlijk verblijf […] echter niet voldoende [is] om aan te tonen dat verzoekers hun vertrek uit Libanon zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten hun invloed en hun wil en waardoor zij verhinderd werden de door de UNRWA verleende bijstand te genieten”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen benadrukt “dat, zo uit de beschikbare informatie inderdaad blijkt dat de aandacht van de donoren verschoven is naar de Syrische crisis en dit onrechtstreeks een impact heeft gehad op de fondsen beschikbaar voor de reeds bestaande *emergency appeals* en andere activiteiten die gefinancierd worden door middel van de vrijwillige bijdragen voor donoren, geenszins kan gesteld worden dat UNRWA niet langer in staat zou zijn om bijstand te leveren aan Palestijnse vluchtelingen in Libanon zoals blijkt uit hoger aangehaalde informatie”, dat de “verzoekers […] met de argumentatie in het verzoekschrift geenszins aan[tonen] dat UNRWA niet langer in staat zou zijn om bijstand te leveren of dat de UNRWA-bijstand in hun hoofde overeenkomstig de tweede zinsnede van artikel 1D van de Vluchtelingenconventie om welke reden ook is opgehouden te bestaan”, dat de “verzoekers […] geen concrete informatie

bij[brengen] waaruit kan blijken dat UNRWA heden niet langer bijstand zou leveren in Libanon of dat UNRWA haar opdracht niet meer kan vervullen", dat "nergens uit verzoekers hun verklaringen […] overigens [blijkt] dat zij tot de zogenaamde *special hardship cases* behoren of dat zij beroep dienden te doen op *Emergency Program*" en dat "bijgevolg […] verzoekers evenmin [kunnen] stellen dat het voor UNRWA onmogelijk is hen in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee het is belast".

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen treedt de commissaris-generaal bij "waar deze in de bestreden beslissingen benadrukt dat de algemene situatie en de leefomstandigheden in het vluchtelingenkamp Rashidieh erbarmelijk kunnen zijn, doch niet elke persoon woonachtig in de vluchtelingenkampen te Libanon in precaire omstandigheden leeft, hetgeen ook blijkt uit de informatie toegevoegd aan het administratief dossier", zodat de verzoekers "dan ook bezwaarlijk [kunnen] volstaan met het louter verwijzen naar de socio-economische situatie in de vluchtelingenkampen te Libanon". Volgens de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen blijkt "uit verzoekers hun verklaringen […] evenwel dat hun individuele situatie naar omstandigheden behoorlijk is", hetgeen in het bestreden arrest omstandig en concreet wordt onderbouwd, onder meer omdat "uit hun verklaringen blijkt dat zij in Libanon beschikken over een familiaal netwerk waar zij in het verleden reeds op konden rekenen voor onderdak en financiële steun" en op grond van de financiële mogelijkheden die de familie blijkbaar had. Met betrekking tot de voorgehouden "geringe arbeidsopportuniteiten en de hoge werkloosheidsgraad in de regio in het kamp" oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat "socio-economische overwegingen, zoals tewerkstellingsperspectieven, slechts relevant zijn in de uiterste gevallen waarbij de omstandigheden waarmee de terugkerende asielzoeker zal worden geconfronteerd zelf oplopen tot een mensonterende behandeling" doch dat "*in casu* […] er geen elementen aanwezig [zijn] die een dergelijke situatie in hoofde van verzoekers suggereren". Hij besluit uit dit alles dat de commissaris-generaal "dan ook op goede gronden [oordeelt] dat nergens uit

verzoekers hun verklaringen kan worden afgeleid dat er in hun hoofde concrete en ernstige veiligheidsproblemen of ernstige problemen van socio-economische of medische aard bestaan die er toe geleid hebben dat zij hun land van gewoonlijk verblijf dienden te verlaten". De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voegt er nog aan toe dat de verzoekers "met de argumentatie in het verzoekschrift dat er in Rashidieh een machtsstrijd heerst tussen de verschillende groeperingen die allemaal aan rekrutering van jonge mannen doen en dat UNRWA geen enkel werkgelegenheidsprogramma biedt om de werkloosheidsgraad in het kamp te doen dalen voorts geen concrete elementen aan[brengen] waaruit zou blijken dat de algemene situatie in Rashidieh van dien aard is dat zij in geval van terugkeer naar Libanon persoonlijk een bijzonder risico op een 'onmenselijk en vernederende behandeling' lopen zodat niet kan worden aangenomen dat zij in een mensonwaardige situatie zouden terechtkomen in geval van terugkeer naar het kamp waar zij verbleven".

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen benadrukt dat, "om tot een situatie van ernstige onveiligheid te besluiten […] het ontzeggen van rechten en de discriminatie van dien aard [moeten] zijn dat zij aanleiding geven tot een toestand die gelijkgeschakeld kan worden met een vrees in vluchtelingenrechtelijke zin", dat "zulks […] in[houdt] dat de gevreesde problemen dermate systematisch en ingrijpend zijn dat fundamentele mensenrechten worden aangetast waardoor het leven in het land van herkomst ondraaglijk wordt" doch hij oordeelt dat de "verzoekers […] doorheen hun verklaringen geen gewag [maakten] van dergelijke ingrijpende problemen en zij […] ook met de algemene beschouwingen in het verzoekschrift niet aannemelijk [maken] dat er in hun hoofde sprake is van discriminatie die hun leven in hun land van gewoonlijk verblijf ondraaglijk maakt". Hij erkent "dat de situatie van de Palestijnse vluchtelingen in Libanon zorgwekkend is doch oordeelt dat het loutere feit Palestijns vluchteling te zijn in Libanon en het daaraan gekoppeld ontzegd zijn van algemene rechten op zich onvoldoende is om te besluiten dat in hoofde van verzoekers een gegronde vrees voor vervolging of een situatie van ernstige onveiligheid of een reëel risico op het lijden van ernstige schade dient te worden

aangenomen". Net daarom is de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van oordeel dat "de algemene verwijzing in het verzoekschrift naar de systematische uitsluiting van Palestijnse vluchtelingen in de Libanese samenleving […] bijgevolg niet [volstaat] om aan te tonen dat verzoekers in hun land van gewoonlijk verblijf worden bedreigd en vervolgd of dat zij zich bevinden in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid of dat er wat hen betreft een reëel risico op het lijden van ernstig schade bestaat" en dat de "verzoekers […] dan ook *in concreto* [dienen] aan te tonen dat er in hun hoofde sprake is van ernstige discriminatie vanwege de Libanese autoriteiten of van een voortdurende en systematische schending van hun fundamentele mensenrechten waardoor het leven in hun land van gewoonlijk verblijf ondraaglijk wordt, alwaar zij in gebreke blijven". Na een overzicht te hebben gegeven van de informatie betreffende de actuele veiligheidssituatie, besluit de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, "niettegenstaande uit de beschikbare informatie aldus blijkt dat de ontwikkelingen in Syrië een negatieve uitwerking hebben in Libanon, waarbij ook burgerslachtoffers zijn gevallen en dat toenemende spanningen tussen leden van de verschillende geloofsgemeenschappen hebben geleid tot toenemend sektarisch geweld, […] na grondige analyse van de beschikbare informatie […] dat burgers in Libanon actueel geen reëel risico lopen op een ernstige bedreiging van hun leven of persoon in de zin van de artikel 48/4, § 2, c) van de vreemdelingenwet" en dat de verzoekers "met de loutere stelling dat de veiligheidssituatie in het vluchtelingenkamp verslechterd is sinds de Syrische oorlog, […] geen elementen bij[brengen] die een ander licht kunnen werpen op voorgaande analyse van de actuele veiligheidssituatie in Libanon".

8. Uit het voorgaande blijkt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest wel degelijk antwoordt op de door de verzoekers in hun verzoekschrift tot beroep aangehaalde elementen betreffende de algemene situatie, te weten het structureel en ernstig financieel deficit van het UNRWA, de rampzalige infrastructuur van de kampen en de verminderde bijstand ingevolge de toestroom van Syrische vluchtelingen, de veiligheidsproblemen en de werkloosheidsgraad in het kamp en de machtsstrijd in

het kamp tussen verschillende groeperingen die jonge mannen rekruteren. Hij geeft daarbij aan waarom volgens hem op grond van de algemene situatie in het UNRWA-mandaatgebied niet kan worden besloten dat de verzoekers wegens omstandigheden buiten hun wil gedwongen waren dat gebied te verlaten.

De verzoekers tonen wat dat betreft geen schending aan van artikel 149 van de Grondwet of artikel 39/65 van de vreemdelingenwet.

De artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

9. De verzoekers voeren aan dat geen sprake is van een menswaardig leven en dat er geen “bijstand” is die zou voldoen aan de vereisten van de artikelen 1 tot 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Daarmee vragen zij in wezen een nieuwe beoordeling van de zaak zelf, waarvoor de Raad van State als administratieve cassatierechter niet bevoegd is.

De overige aangehaalde bepalingen

10. In het opschrift van het middel verwijzen de verzoekers naar artikel 12 van richtlijn 2004/83, doch deze is ingetrokken met ingang van 31 december 2013. De verzoekers verwijzen in de uiteenzetting van het middel dan ook terecht naar richtlijn 2011/95.

11. Artikel 12.1, a), van richtlijn 2011/95 stemt overeen met artikel 1, D, van het vluchtelingenverdrag. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest van 13 januari 2021 in de zaak C-507/19, XT tegen Duitsland, met verwijzing naar onder meer zijn arrest van 25 juli 2018 in de zaak C-585/16, Alheto tegen Hongarije, net als in zijn eerder arrest El Kott, gesteld dat de

voornoemde bepaling van toepassing is “wanneer op basis van een individuele beoordeling van alle relevante factoren blijkt dat de betrokken staatloze Palestijn in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeert en de UNRWA, die door de betrokkene om bijstand is gevraagd, niet in staat is in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee deze organisatie is belast, waardoor deze staatloze wegens omstandigheden buiten zijn wil gedwongen is het werkgebied van de UNRWA te verlaten”. Het Hof vervolgt dat de betrokkene, tenzij hij valt onder een van de in het voornoemde artikel bedoelde uitsluitingsgronden, “zich op grond van dit feit op deze richtlijn [kan] beroepen zonder noodzakelijkerwijs te hoeven aantonen dat hij een gegronde vrees voor vervolging heeft in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn”.

In de mate dat “met alle relevante factoren” rekening moet worden gehouden, vermag hierbij eveneens rekening te worden gehouden met de algemene situatie in het werkgebied van het UNRWA. Dit sluit echter niet uit dat het om een “individuele” beoordeling moet gaan, waarbij het Hof ook steeds verwijst naar een “persoonlijke” situatie van ernstige onveiligheid.

12. Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt duidelijk dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, na te hebben vastgesteld dat te dezen uit de algemene situatie in het werkgebied van het UNRWA niet kan worden besloten dat de verzoekers wegens omstandigheden buiten hun wil gedwongen waren dat gebied te verlaten, ook de individuele situatie van de verzoekers mocht betrekken in zijn onderzoek.

De verzoekers gaan overigens uit van een verkeerde lezing van het bestreden arrest. Daarin wordt niet op absolute wijze vereist dat verzoekers overtuigen van hun “persoonlijke/individuele problemen” doch er wordt geoordeeld dat, anders dan de verzoekers aanvoerden, de algemene situatie in het UNRWA-werkgebied niet ernstig genoeg is om aan te nemen dat zij wegens omstandigheden buiten hun wil gedwongen waren dat gebied te verlaten.

13. De verzoekers geven wat dat betreft in hun kritiek ook een verkeerde lezing aan het arrest El Kott, waarin wordt gesteld dat, zoals ook wordt herhaald in de latere rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, een “individuele” beoordeling moet plaatsvinden waaruit een “persoonlijke situatie” van ernstige onveiligheid blijkt.

Om de hiervoor aangehaalde redenen, met name de duidelijke stellingname door het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uit te voeren “individuele” beoordeling en het feit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de algemene situatie in het UNRWA-gebied te Libanon niet ernstig genoeg achtte om er een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid uit af te leiden, dienen de door de verzoekers voorgestelde prejudiciële vragen niet te worden gesteld.

Conclusie

14. Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 800 euro, ieder voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig september tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**