

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.704 van 18 september 2026
in de zaak A. 244.009/VII-42.777**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Julien Hardy
 kantoor houdend te 1348 Louvain-la-Neuve
 Rue de la Draisne 2/004
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE
 VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN
 kantoor houdend te 1070 Brussel
 Ernest Blerotstraat 39

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 januari 2025, strekt tot de cassatie van arrest nr. 319.120 van 20 december 2024 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 16.261 van 23 april 2025.

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

Auditeur Nino Vermeire heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valentine Fontaine, die *loco* advocaat Julien Hardy verschijnt voor verzoeker is gehoord.

Auditeur Nino Vermeire 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. Uit het bestreden arrest blijkt dat verzoekster, die verklaart van Venezolaanse nationaliteit te zijn, op 7 december 2022, samen met haar echtgenoot, een verzoek om internationale bescherming indient.

Op 16 januari 2023 wordt verzoekster gehoord bij de dienst Vreemdelingenzaken. Hierbij is geen advocaat aanwezig.

Op 4 maart 2024 wordt verzoekster gehoord op het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Hierbij is een advocaat aanwezig.

Op 21 juni 2024 neemt de verwerende partij een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire bescherming.

Verzoekster dient tegen deze beslissing een beroep in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Met arrest nr. 319.120 van 20 december 2024 weigert de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de erkenning als vluchteling en de subsidiaire bescherming. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 12, 1, a), 14, 22 en 23 van de richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 ‘betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming’ (hierna: “richtlijn 2013/32”). Verzoekster voert aan dat deze bepalingen van de richtlijn 2013/32, die volgens haar ingevolge artikel 288, derde lid, VWEU directe werking hebben, niet correct werden omgezet in de Belgische nationale wetgeving.

Verzoekster zet uiteen dat het Unierecht een onderscheid toelaat tussen de inschrijving van de verzoekster om internationale bescherming bij de daartoe bevoegde autoriteiten (in België is dat de dienst Vreemdelingenzaken) en het persoonlijk onderhoud met de beslissingsautoriteiten (in België is dat het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen). De praktijk is echter geëvolueerd naar meer substantiële onderhouds in de kantoren van de dienst Vreemdelingenzaken. Het gehoor dat te dezen heeft plaatsgevonden in de kantoren van de dienst Vreemdelingenzaken was volgens verzoekster dermate uitgebreid, zowel wat de inhoud als wat de gevolgen ervan voor de beoordeling van het asielrelaas betreft, dat het moet worden aangemerkt als een “persoonlijk

onderhoud” in de zin van het Unierecht. Zo werden bij de vijfde vraag maar liefst acht verdiepende vragen gesteld aan verzoekster. Deze vragen gaan verder dan de algemene aard van de vragen die gesteld worden bij de inschrijving van een verzoekster om internationale bescherming.

Volgens verzoekster is een “persoonlijk onderhoud” in de zin van het Unierecht bij de dienst Vreemdelingenzaken niet toegestaan, zeker niet zonder de waarborg van de rechten en voorwaarden voorzien in de voornoemde bepalingen van richtlijn 2013/32. Verzoekster verwijst hierbij naar het recht op informatie over verzoeksters rechten (artikel 12 van richtlijn 2013/32), het recht om gehoord te worden door de beslissingsautoriteit (artikel 14 van richtlijn 2013/32), het recht om rechtsbijstand te genieten in alle fasen van de procedure (artikel 22 van richtlijn 2013/32) en het recht om zich bij het persoonlijk onderhoud te laten vergezellen door een advocaat (artikel 23 van richtlijn 2013/32).

Verzoekster benadrukt, onder verwijzing naar artikel 14 van richtlijn 2013/32, dat het “persoonlijk onderhoud” enkel afgenomen kan worden door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, vermits de dienst Vreemdelingenzaken geen beslissingsautoriteit is in het kader van een verzoek om internationale bescherming.

Verzoekster legt verder in het bijzonder de nadruk op het gegeven dat een verzoeker om internationale bescherming, in overeenstemming met de waarborgen van richtlijn 2013/32, in de gelegenheid gesteld moet worden om in alle fasen van de procedure rechtsbijstand te genieten, terwijl de Belgische wetgever hierin (enkel) voorziet bij het persoonlijk onderhoud in de kantoren van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.

Verzoekster bestrijdt alle motieven van het bestreden arrest, in het bijzonder de motieven op p. 17-18 van het bestreden arrest. Volgens verzoekster betwist de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat het onderhoud op de dienst Vreemdelingenzaken een “persoonlijk onderhoud” in de zin van het

Unierecht was door aan te geven dat geen enkele rechtsregel de asielinstanties verplicht om een advocaat te voorzien tijdens de inschrijving van zijn verzoek om internationale bescherming en/of tijdens zijn interview op de dienst Vreemdelingenzaken. Dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen probleem ziet in het afnemen van het persoonlijk verhoor door de dienst Vreemdelingenzaken, is strijdig met het Unierecht. Verder baseert de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen belangrijke motieven van zijn beoordeling op het verslag van het verhoor dat heeft plaatsgevonden op de dienst Vreemdelingenzaken. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen baseert zich op zogeheten tegenstrijdigheden tussen de verklaringen op de dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.

Door zijn beoordeling te baseren op de inhoud van het verslag van het persoonlijk gehoor dat in de kantoren van de dienst Vreemdelingenzaken werd gevoerd onder omstandigheden die niet voldoen aan de normen, rechten en waarborgen die zijn neergelegd in de voornoemde bepalingen van richtlijn 2013/32 en door te weigeren dit onderhoud te beschouwen als een “persoonlijk onderhoud” in de zin van het Unierecht, miskent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen deze bepalingen en waarborgen.

Daarenboven verleent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een vermoeden van wettigheid en overeenstemming met de werkelijkheid aan de verslagen van de interviews op de dienst Vreemdelingenzaken, hetgeen deze bepalingen en waarborgen eveneens miskent.

Verzoekster stelt voor dat de Raad van State de volgende prejudiciële vraag stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie: “Moeten artikelen 12, 1.), a), 14, 22 en 23 van de richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming aldus worden uitgelegd dat elk gehoor betreffende specifieke vragen over

elementen en gebeurtenissen in het asielverhaal van de asielzoeker een “persoonlijk gehoor” vormt waarop de door de Richtlijn voorziene waarborgen van toepassing zijn? Bij gebreke van bewijs dat deze waarborgen zijn geboden, mag een vermoeden van wettigheid en overeenstemming met de werkelijkheid worden verbonden aan het verslag van dat gehoor?”

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster het middel. Zij voegt toe dat een uitgebreid verhoor met verdiepende vragen bij de dienst Vreemdelingenzaken in strijd is met de bedoeling van de wetgever, die de dienst Vreemdelingenzaken net wilde herleiden tot een dienst met een louter administratieve ondersteunende rol. De verwerende partij doet de scheiding, die moet bestaan tussen de registratie van de asielaanvraag en het persoonlijk onderhoud, vervagen. Hierdoor wordt de administratieve fase, toevertrouwd aan de dienst Vreemdelingenzaken, in feite een “persoonlijk onderhoud” in de zin van het Unierecht, maar dan zonder de garanties die het Unierecht oplegt.

Verzoekster benadrukt dat de essentie van het middel is dat het verhoor bij de dienst Vreemdelingenzaken, gelet op zijn inhoudelijke aard en de diepgang van de gestelde vragen over het asielrelaas, als een “persoonlijk onderhoud” in de zin van het Unierecht moet worden beschouwd, waarop de waarborgen van artikel 23, derde lid, van richtlijn 2013/32 van toepassing zijn. De Belgische regelgeving en de praktijk die de aanwezigheid van een advocaat bij dergelijke verhoren bij de dienst Vreemdelingenzaken uitsluit, is hiermee in strijd.

Het standpunt van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest miskent de directe werking van richtlijn 2013/32. Deze rechtspraak kan de Belgische Staat niet ontslaan van de verplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht.

Tot slot benadrukt verzoekster nog dat het vermoeden van wettigheid en overeenstemming met de werkelijkheid, dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toekent aan het verslag van het verhoor bij de dienst

Vreemdelingenzaken, onhoudbaar is wanneer dit verhoor heeft plaatsgevonden onder omstandigheden die de waarborgen van richtlijn 2013/32 miskennen. De echtgenoot van verzoekster heeft tijdens het verhoor bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen aangegeven dat het verhoor bij de dienst Vreemdelingenzaken kort was en dat hij in het kort heeft uitgelegd waarom hij niet kon terugkeren. Het feit dat de verklaringen zijn voorgelezen en ondertekend, doet geen afbreuk aan de schending van het recht op bijstand van een advocaat tijdens een materieel “persoonlijk onderhoud” over het asielrelaas. De mogelijkheid om achteraf opmerkingen te maken over het verloop van het interview is geen adequaat substituut voor de aanwezigheid van een advocaat tijdens het verhoor zelf.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 288 VWEU is een Europese richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Richtlijnen hebben een verticale rechtstreekse werking die alleen geldt indien de lidstaten de richtlijn niet of niet correct hebben omgezet binnen de vastgestelde termijn. Vermits verzoekster de correcte omzetting van de artikelen 12, 1.), a), 14, 22 en 23 van richtlijn 2013/32 in het Belgische recht hekelt, wordt het enige middel in dit licht onderzocht.

7. Artikel 12.1, a), van richtlijn 2013/32 luidt:

“De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:

- a) zij moeten in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken. Zij moeten worden ingelicht over de termijnen, over de middelen waarover zij beschikken om te voldoen aan hun verplichting tot het indienen van de elementen zoals bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU en over de gevolgen van een expliciete of impliciete

intrekking van het verzoek. Die informatie moet tijdig genoeg worden verstrekt om verzoekers in staat te stellen de in deze richtlijn gewaarborgde rechten uit te oefenen en de in de artikel 13 omschreven verplichtingen na te komen;”

Artikel 14.1, eerste lid, van richtlijn 2013/32 luidt:

“Alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon. Een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek om internationale bescherming wordt afgenomen door het personeel van de beslissingsautoriteit. Deze alinea laat artikel 42, lid 2, onder b), onverlet.”

Artikel 22.1 van richtlijn 2013/32 luidt:

“Verzoekers worden in de gelegenheid gesteld om op eigen kosten daadwerkelijk een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten, in alle fasen van de procedure, ook na een negatieve beslissing, te raadplegen over met hun verzoek om internationale bescherming samenhangende aangelegenheden.”

Artikel 23 van richtlijn 2013/32 regelt de reikwijdte van de rechtsbijstand. Artikel 23.3 van die richtlijn luidt:

"3. De lidstaten staan een verzoeker toe zich bij het persoonlijke onderhoud te laten vergezellen door een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten.

De lidstaten kunnen bepalen dat de juridisch adviseur of andere raadsman pas aan het einde van het persoonlijke onderhoud het woord kan nemen."

8. Verzoekster hekelt in essentie de vaststelling van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat “geen enkele rechtsregel [...] de asielinstanties [verplicht] om voor een verzoeker om internationale bescherming een advocaat te voorzien tijdens de inschrijving van zijn verzoek om internationale bescherming en/of tijdens zijn interview op de dienst Vreemdelingenzaken.” Dit zou een

gebrekkige omzetting vormen van de hiervoor geciteerde bepalingen van richtlijn 2013/32.

Uit artikel 14 en artikel 23 van richtlijn 2013/32 volgt duidelijk dat een verzoeker zich bij “het persoonlijk onderhoud” dat wordt afgenomen “door het personeel van de beslissingsautoriteit” mag laten vergezellen door een juridische adviseur of een andere raadsman. Verzoekster betwist niet dat in België het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen de beslissingsautoriteit is, en zij benadrukt zelf dat de dienst Vreemdelingenzaken geen beslissingsautoriteit is. Waar verzoekster aldus meent dat het gehoor bij de dienst Vreemdelingenzaken, gelet op de inhoudelijke aard en de diepgang van de gestelde vragen over het asielrelaas, als een “persoonlijk onderhoud” in de zin van artikel 23.3 van richtlijn 2013/32 moet worden beschouwd waarop de waarborgen van richtlijn 2013/32, in het bijzonder de bijstand door een juridische adviseur of andere raadsman tijdens dit persoonlijk onderhoud, van toepassing zijn, faalt haar redenering naar recht.

9. Geen enkele door verzoekster aangehaalde bepaling van richtlijn 2013/32, noch enige andere bepaling verbiedt dat een andere autoriteit dan de beslissingsautoriteit belast wordt met het in ontvangst nemen van verzoeken om internationale bescherming en hierbij reeds informatie vergaart. De dienst Vreemdelingenzaken is, op grond van artikel 51/10 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: vreemdelingenwet) bevoegd om, voorafgaand aan het persoonlijk onderhoud bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, reeds een verklaring van een verzoekster om internationale bescherming af te nemen met betrekking tot diens identiteit, herkomst en reisweg en een vragenlijst te doen invullen met betrekking tot de redenen die haar ertoe aanzetten om een verzoek om internationale bescherming in te dienen en waarin tevens de mogelijkheden tot terugkeer naar het land waaruit zij gevlucht is, worden verduidelijkt. Deze bevoegdheid doet geen afbreuk aan het persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek om internationale

bescherming dat later nog overeenkomstig de artikelen 57/5^{ter} en 57/5^{quater} van de vreemdelingenwet plaatsvindt met een medewerker van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en waarbij, onder meer, de waarborgen van artikel 23.3 van richtlijn 2013/32 gerespecteerd moeten worden. Er is geen bepaling die voorschrijft hoe diepgaand de op de dienst Vreemdelingenzaken gestelde vragen (maar) mogen zijn.

10. Verzoekster verduidelijkt verder niet concreet hoe de overige waarborgen van de door haar aangehaalde bepalingen van richtlijn 2013/32 geschonden zouden zijn. Zij betwist niet dat zij bij de registratie van haar verzoek om internationale bescherming op 7 december 2022 een informatiebrochure ontving, waarin onder meer werd gewezen op de mogelijkheid om zich gedurende de procedure van internationale bescherming te laten bijstaan door een advocaat. Vermits het gehoor bij de dienst Vreemdelingenzaken pas plaatsvond op 16 januari 2023, kan de verwerende partij gevolgd worden dat verzoekster voldoende tijd had om, voorafgaand aan dit gehoor, een raadsman te raadplegen.

11. Waar verzoekster betoogt dat het oordeel van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat “de verslagen van de interviews op de dienst Vreemdelingenzaken [...], tot bewijs van het tegendeel, een vermoeden van wettigheid en overeenstemming met de werkelijkheid [genieten]”, de voormelde waarborgen van richtlijn 2013/32, miskent, toont zij in het licht van het voorgaande evenmin concreet aan welke door haar aangehaalde bepaling van richtlijn 2013/32 geschonden zou zijn. Zoals hierboven vastgesteld, vereist richtlijn 2013/32 niet de aanwezigheid van een raadsman tijdens het afnemen van de vragenlijst bij de dienst Vreemdelingenzaken. Bovendien blijkt dat overeenkomstig artikel 3, 10°, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 ‘houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: koninklijk besluit van 11 juli 2003) de afgeleverde algemene informatiebrochure

“inlichtingen [bevat] wat betreft het Belgisch asielbeleid, wat betreft de negatieve gevolgen die worden verbonden aan het afleggen van valse verklaringen in het kader van de asielprocedure en wat betreft de gevolgen voor de asielzoeker die zonder geldige reden geen gevolg geeft aan de oproepingen of verzoeken om inlichtingen”. Verzoekster betwist niet dat zij deze informatiebrochure ontving op 7 december 2022 en zij hiervan op de hoogte was tijdens het gehoor op de dienst Vreemdelingenzaken dat plaatsvond op 16 januari 2023.

Voor zover verzoekster de inhoud betwist van een stuk dat haar handtekening draagt, in de zin dat het geen getrouwe weergave zou vormen van haar verklaringen, berust de bewijslast bij verzoekster.

In dit verband wordt nog benadrukt dat de beoordeling van de bewijswaarde van stukken en de opgenomen verklaringen van een verzoeker om internationale bescherming tot de soevereine appreciatiebevoegdheid van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen behoort. De Raad van State treedt als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf en vermag zich dan ook niet uit te spreken over de impact van de verschillen die worden vastgesteld tussen het gehoor bij de dienst Vreemdelingenzaken en bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen op de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

12. Gelet op het voorgaande, maakt verzoekster met het enige middel niet aannemelijk dat de voormelde bepalingen van richtlijn 2013/32 onvolledig zijn omgezet naar Belgisch recht en geschonden zouden zijn door het bestreden arrest.

13. Om de hierboven uiteengezette redenen, waarbij de juiste uitlegging van richtlijn 2013/32 zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel bestaat, dient niet op het verzoek om een prejudiciële vraag te stellen te worden ingegaan.

14. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien september tweeduizend zesentwintig door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
met bijstand van	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams