

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.254 van 9 maart 2020
in de zaak A. 226.427/XIV-37.843**

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

tegen :


bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kati Verstrepén
kantoor houdend te 2060 Antwerpen
Rotterdamstraat 53
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 oktober 2018, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 209.165 van 11 september 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 13.080 van 30 november 2018.

Verweerder heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 januari 2020.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emeline Willems, die *loco* advocaten Carmenta Decordier en Tine Bricout verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Soraya Louahrani, die *loco* advocaat Kati Verstrepen verschijnt voor verweerder, zijn 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. Op 29 januari 2018 neemt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ten aanzien van verweerder onder meer een (derde) beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten.

Verweerder stelt op 24 april 2018 tegen de voornoemde beslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 11 september 2018

vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de beslissing van 29 januari 2018 houdende bevel om het grondgebied te verlaten. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een eerste 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 in een eerste middelonderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest stelt dat de situatie in het land van herkomst niet werd onderzocht. Nochtans blijkt uit de inlichtingenfiche (“QED”) van 20 maart 2017 dat de ambtenaar-geneesheer die situatie wel heeft onderzocht. De verzoekende partij licht toe dat verweerdere medische problematiek het voorwerp vormde van twee aanvragen om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter 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), ingediend op 7 maart 2017 en 19 januari 2018. In het kader van de aanvraag van 7 maart 2017 is de ambtenaar-geneesheer op 20 maart 2017 tot het besluit gekomen dat verweerdere problematiek “in zijn herkomstland zeker aangepakt en opgevolgd kan worden” en dat “het land [...] inderdaad [beschikt] over voldoende psychiaters en anti-psychotische medicatie die hem verder kunnen opvolgen”. Die bevindingen maken deel uit van het administratief dossier. Volgens de verzoekende partij miskent de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, door ervan uit te gaan dat verweerdere medische situatie niet werd beoordeeld in het licht van zijn voornoemde aanvraag van 7 maart 2017, de bewijskracht van de inlichtingenfiche van 20 maart 2017.

De verzoekende partij voert in een tweede middelonderdeel aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het bestreden arrest overweegt dat een onderzoek moest gebeuren van de situatie in het land van herkomst, terwijl de aanvankelijk bestreden beslissing geen verplichting oplegt om terug te keren naar het land van herkomst doch enkel om “het grondgebied van België te verlaten, evenals het grondgebied van de staten die het Schengenacquis ten volle toepassen”. Het staat verweerder dus vrij zich te begeven naar een land waar hij de nodige behandeling kan krijgen. 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.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt betreffende het eerste middelonderdeel toe dat het ook zonder uitdrukkelijke verwijzing naar de inlichtingenfiche volstaat dat deze zich in het administratief dossier bevond op het ogenblik van het nemen van de aanvankelijk bestreden beslissing.

Beoordeling

Eerste onderdeel van het eerste middel

6. De aanvankelijk bestreden beslissing heeft als voorwerp een bevel om het grondgebied te verlaten, gesteund op artikel 7, eerste lid, 1°, van de vreemdelingenwet en met als motivering dat verweerder “verblijft [...] in het Rijk zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten: Betrokkene is niet in het bezit van een geldig paspoort en/of een geldig visum”.

Verweerder heeft hiertegen voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen onder meer laten gelden dat de verzoekende partij in het kader van het onderzoek op basis van artikel 74/13 van de vreemdelingenwet “onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn gezondheidstoestand” bij het nemen van een

bevel om het grondgebied te verlaten, dit “in het licht van zijn medische aanvraag en bijgevoegde medische stukken”.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt in het bestreden arrest “dat met betrekking tot [verweerders] medische aanvraag van 29 [lees: 19] januari 2018 geen beoordeling plaatsvond van de medische problematiek aangezien de aanvraag onontvankelijk werd verklaard om documentaire redenen” en dat “hetzelfde geldt ten aanzien van zijn medische aanvraag van 27 [lees: 7] maart 2017”.

Uit het dossier van de zaak blijkt, hetgeen de partijen niet betwisten, dat verweerders aanvragen om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet van 7 maart 2017 en 19 januari 2018 met beslissingen van respectievelijk 27 maart 2017 en 29 januari 2018 niet-ontvankelijk werden verklaard bij gebrek aan een document dat als bewijs van verweerders identiteit kan gelden. Verder blijkt dat de voornoemde beslissing van 29 januari 2018 is vernietigd met het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nr. 209.164 van 11 september 2018. In de huidige procedure wordt geen melding gemaakt van een nieuwe beslissing na het voormelde vernietigingsarrest. Bijgevolg schendt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met het thans bestreden arrest niet de bewijskracht van de door de verzoekende partij aangehaalde inlichtingenfiche van 20 maart 2017 door te overwegen dat met betrekking tot de aanvragen om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de vreemdelingenwet van 7 maart 2018 en 19 januari 2018 geen beoordeling plaatsvond van verweerders medische problematiek.

7. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

Tweede onderdeel van het eerste middel

8. In het bestreden arrest wordt de aanvankelijk bestreden beslissing geciteerd waarin voor verweerder als “nationaliteit: Algerije” wordt vermeld. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wijst op de noodzaak van

“een onderzoek ook inzake de toegang tot een adequate behandeling in het land van herkomst” nu hij van oordeel is dat “een onderzoek beperkt tot [verweerders] mogelijkheid om te reizen, niet volstaat” in het licht van verweerders medisch attest van 23 oktober 2017.

Een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten is een beslissing tot verwijdering in de zin van artikel 1, 6°, van de vreemdelingenwet, waarmee aan de betrokken vreemdeling dus een terugkeerverplichting wordt opgelegd. De “terugkeer” wordt in artikel 1, 5°, van de vreemdelingenwet gedefinieerd als het feit dat de betrokkene “terugkeert naar zijn land van herkomst of een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of naar een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt gemachtigd of toegelaten tot het verblijf”. Het gaat dus niet om eender welk land naar keuze van de betrokkene waar hij de nodige behandeling kan krijgen.

Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt niet dat er op enig ogenblik sprake is geweest van een ander land dan verweerders land van herkomst, Algerije. Door te verwijzen naar de noodzaak van een onderzoek inzake de toegang tot een adequate behandeling “in het land van herkomst”, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen derhalve niet de bewijskracht van de aanvankelijk bestreden beslissing geschonden.

9. Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

Conclusie

10. Het eerste middel kan niet tot cassatie leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij werpt in een tweede middel de schending op van artikel 74/13 van de vreemdelingenwet, van artikel 28 van de vreemdelingenwet *iuncto* 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 rechter in vreemdelingenzaken in het bestreden arrest overweegt dat de vaststelling van verweerder [thans de verzoekende partij] dat ‘in de voorgelegde attesten is geen sprake van een onmogelijkheid om te reizen’, niet volstaat in het licht van het arrest Paposhvili”. Nochtans vindt dergelijke interpretatie geen steun in dat arrest vermits het betrekking had op een bevel om het grondgebied te verlaten met vasthouding met het oog op verwijdering en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM expliciet koppelt aan de mogelijke gedwongen verwijdering van de betrokkene. De verzoekende partij laat gelden dat het door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aangehaalde punt 183 van het arrest van het EHRM nr. 41738/10 van 13 december 2016 inzake Paposhvili t. België betrekking heeft op situaties van gedwongen verwijdering van ernstig zieke personen. 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 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.

De verzoekende partij voert in een tweede middelonderdeel aan dat “de rechter in vreemdelingenzaken in het bestreden arrest overweegt dat de verplichting een onderzoek te voeren naar een mogelijke schending van artikel 3 EVRM reeds ontstaat bij het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten”. Nochtans moet het onderzoek naar die mogelijke schending pas gebeuren bij het nemen van een gedwongen verwijderingsmaatregel en niet bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten. De verzoekende partij maakt een onderscheid tussen het nemen van de terugkeerbeslissing en het moment van verwijdering. Zij verwijst daartoe naar punt B.5.1 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 andermaal naar het arrest van 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 *removal*. De verzoekende partij verwijst eveneens naar een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van 8 februari 2018, gewezen in verenigde kamers, waarin het onderscheid wordt gemaakt tussen de beslissing tot verwijdering en de beslissing tot terugleiding. Te dezen bestaat de aanvankelijk bestreden beslissing uit een bevel om het grondgebied te verlaten en dus geen gedwongen uitvoeringsmaatregel. Volgens de verzoekende partij moet pas bij een gedwongen tenuitvoerlegging een eventuele schending van artikel 3 van het EVRM worden onderzocht. Doordat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het tegendeel aanneemt, acht de verzoekende partij ook artikel 74/13 van de vreemdelingenwet geschonden.

12. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat de verwijzing door verweerder in diens memorie

van antwoord naar de artikelen 74/13 en 74/17, § 1, van de vreemdelingenwet irrelevant is nu deze artikelen niet in verband kunnen worden gebracht met de inhoud van het bestreden arrest of van het middel.

“Ten overvloede” merkt de verzoekende partij op dat artikel 74/17, § 1, van de vreemdelingenwet enkel betrekking heeft op de fysieke verwijdering en niet op het nemen van de beslissing tot verwijdering. Eveneens “ten overvloede” vervolgt de verzoekende partij dat de synthesenota van 29 januari 2018 met de vaststelling dat in verweerdere medische attesten sprake is van een onmogelijkheid tot reizen, volstaat in het licht van artikel 74/13 van de vreemdelingenwet.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat verweerder ten onrechte voorhoudt dat het feit dat hem werd opgelegd onmiddellijk te vertrekken, gelijk zou staan met een gedwongen verwijdering. Niet alleen heeft verweerder deze kritiek nooit eerder geuit, hij verliest ook uit het oog dat het hem vrij staat op zijn eigen manier en zonder dwang te vertrekken.

Beoordeling

13. De verzoekende partij betwist in de beide middelonderdelen in essentie de overwegingen in het bestreden arrest dat zij reeds bij het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten ertoe gehouden is een onderzoek te voeren naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM. Minstens is zij van oordeel dat de vaststelling dat in de medische attesten geen sprake is van een onmogelijkheid voor verweerder tot reizen, volstaat in het licht van artikel 74/13 van de vreemdelingenwet.

14. 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. Zoals *supra* in punt 9 reeds is aangegeven, betreft het 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 zich 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, gezien de aard van de administratieve rechtshandeling, 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.

15. In de laatste zin van punt 199 van het arrest van 13 december 2016 in zake 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 of minstens geen voldoende 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 verweerder 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 verweerder 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.

16. In de memorie van wederantwoord 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.

17. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat in het licht van artikel 3 van het EVRM de vaststelling volstaat dat uit verweerders medische attesten geen onmogelijkheid tot reizen zou blijken, dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij voorbijgaat aan de concrete motivering van het bestreden arrest waarom die vaststelling te dezen niet volstaat als evaluatie van verweerders medische toestand. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wijst er met name op dat uit verweerders medische attesten blijkt dat verweerder sedert 2014 onafgebroken is opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis en zich niet kan handhaven buiten een opnamecontext en dat de stopzetting van die behandeling een floride psychose en suïcidaliteit tot gevolg zal hebben.

Deze beoordeling is geenszins in strijd met artikel 3 van het EVRM noch met artikel 74/13 van de vreemdelingenwet. Eerder komt het de Raad van State als administratieve cassatierechter niet toe het karakter van de voorhanden zijnde medische gegevens te onderzoeken vermits hij geen kennis vermag te nemen van de zaak zelf.

18. De aanvankelijk bestreden beslissing is niet genomen met toepassing van artikel 28 van de vreemdelingenwet en de beoordeling van de wettigheid van die beslissing met het bestreden arrest heeft er evenmin betrekking op. De verzoekende partij kan derhalve niet dienstig een schending inroepen van deze bepaling.

19. Het eerste middel is in zijn beide onderdelen, voor zover ontvankelijk, 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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verweerder.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart tweeduizend twintig, 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