

Zaak C-50/24 [Danané]ⁱ**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

26 januari 2024

Verwijzende rechter:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 januari 2024

Verzoekende partij:

X

Verwerende partij:

Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen

Inleidende opmerking

- 1 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing maakt deel uit van een reeks van zeven zaken (met zaaknummers C-50/24–C-56/24) die op dezelfde dag bij het Hof zijn ingediend door dezelfde verwijzende rechter, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België), en betrekking hebben op de aankomst per vliegtuig op de luchthaven van Brussel (België) van onderdanen van derde landen, die allen op de dag van hun aankomst aan de grens een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. In elk van deze zaken werden ten aanzien van deze verzoekers, vóór de vaststelling van de beslissingen tot „weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus”, die de bestreden beslissingen vormen, beslissingen tot weigering van binnenkomst, gevolgd door beslissingen tot „het vasthouden in een welbepaalde plaats in het grensgebied” en vervolgens tot „het vasthouden in een welbepaalde plaats” genomen.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Korte beschrijving van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 2 Op 17 oktober 2023 is verzoeker met het vliegtuig aangekomen op Brussels Airport, waar hij diezelfde dag een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.
- 3 Op dezelfde dag is aan verzoeker een beslissing tot weigering van binnenkomst en een „beslissing tot het vasthouden in een welbepaalde plaats in het grensgebied”, in casu het „transitcentrum Caricole”, uitgevaardigd.
- 4 Op 23 oktober 2023 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken [directoraat-generaal van de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken, belast met de toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „wet van 15 december 1980”) en het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen], na de verklaringen van verzoeker te hebben afgenomen, het „grensprocedure”-dossier overgemaakt aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (hierna: „CGVS”). De CGVS is naar Belgisch recht de bevoegde autoriteit voor het onderzoeken van verzoeken om internationale bescherming (wat overeenstemt met het begrip „beslissingsautoriteit”) in de zin van 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”).
- 5 Op 31 oktober 2023 heeft de CGVS verzoeker uitgenodigd voor een persoonlijk onderhoud op 17 november 2023.
- 6 Op 14 november 2023 heeft de minister een „beslissing tot het vasthouden in een welbepaalde plaats” genomen (bijlage 39 bis), waarbij verzoeker onder meer werd toegestaan het Rijk binnen te komen maar werd vastgehouden „om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken”.
- 7 Deze nieuwe beslissing heeft niet geleid tot een fysieke of effectieve wijziging van de plaats van vasthouding van verzoeker, aangezien hij nog steeds werd vastgehouden in het „transitcentrum Caricole”.
- 8 Op 17 november 2023 werd verzoeker gehoord door de CGVS.
- 9 Op 22 november 2023 heeft verzoeker opmerkingen ingediend over de inhoud van dit onderhoud.
- 10 Op 7 december 2023 heeft de CGVS een beslissing genomen tot „weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus”, waarvan verzoeker op 8 december 2023 in kennis is gesteld.

- 11 Bij verzoekschrift van 18 december 2023 heeft verzoeker beroep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Toepasselijke bepalingen

„Grensprocedure”

- 12 Bij aankomst in België „[wordt] [d]e vreemdeling die zich aan de grens aanmeldt zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten en aan wie de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus geweigerd werd of wiens asielaanvraag niet in overweging genomen werd door de [CGVS] [...] teruggedreven en kan [de vreemdeling], in voorkomend geval, [...] teruggeleid worden naar de grens van het land waaruit hij gevlucht is en waar volgens zijn verklaring zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zou zijn” (artikel 72, § 3, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).
- 13 Wanneer een verzoeker een verzoek om internationale bescherming indient bij de met grenscontrole belaste overheden, voeren de ambtenaren van de federale politie de eerste controles uit voordat ze het dossier doorsturen naar de Dienst Vreemdelingenzaken, die het verzoek registreert (met name de verklaringen van de verzoeker met betrekking tot zijn identiteit, herkomst en reisroute, en zijn antwoorden op een vragenlijst over de redenen die hem ertoe hebben aangezet een verzoek om internationale bescherming in te dienen) en indient.
- 14 Zodra de bovenvermelde registratie is uitgevoerd, stuurt de Dienst Vreemdelingenzaken het dossier door naar de CGVS.
- 15 In principe behandelt de CGVS een verzoek om internationale bescherming volgens de „standaardprocedure” (binnen zes maanden – 21 maanden in bepaalde uitzonderlijke gevallen – na ontvangst van het verzoek om internationale bescherming).
- 16 In dit type procedure onderzoekt en beoordeelt de CGVS het verzoek om internationale bescherming ten gronde.
- 17 Overeenkomstig artikel 57/6, § 1, van de wet van 15 december 1980 kan de CGVS vervolgens beslissen:
 - om de vluchtelingenstatus toe te kennen;
 - om de vluchtelingenstatus te weigeren en de subsidiaire beschermingsstatus toe te kennen;
 - om de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus te weigeren;

- om de vluchtelingenstatus te weigeren en de subsidiaire beschermingsstatus uit te sluiten;
 - om de vluchtelingenstatus uit te sluiten.
- 18 Met name wanneer de verzoeker in een welbepaalde plaats wordt vastgehouden (bijvoorbeeld een plaats van vasthouding op het grondgebied of in het grensgebied, wat in deze zaak het geval is), moet de beslissing bij voorrang worden genomen (artikel 57/6, § 2, van de wet van 15 december 1980, die artikel 31, lid 7, van richtlijn [2013/32] omzet).
- 19 In het kader van een voorrangprocedure behandelt de CGVS de zaak met voorrang, d.w.z. „vóór alle andere zaken”, en neemt de CGVS dezelfde beslissingen als in het kader van een „standaardprocedure”.
- 20 Er bestaat ook een zogenaamde „versnelde procedure” (zie punten 22 en 23 van deze samenvatting).
- 21 Artikel 43 van richtlijn 2013/32, met het opschrift „Grensprocedures”, luidt als volgt:
- „1. De lidstaten kunnen procedures invoeren om, overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II, aan de grens of in transitzones van de lidstaten een beslissing te nemen over:
- a) de ontvankelijkheid van een verzoek krachtens artikel 33 dat aldaar wordt gedaan, en/of
 - b) de inhoud van een verzoek in een procedure krachtens artikel 31, lid 8.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat een beslissing in het kader van de in lid 1 voorgeschreven procedures binnen een redelijke termijn wordt genomen. Wanneer niet binnen vier weken een beslissing is genomen, wordt aan de verzoeker toegang tot het grondgebied van de lidstaat verleend zodat zijn verzoek kan worden behandeld overeenkomstig de andere bepalingen van deze richtlijn.
- [...].”
- 22 De in artikel 31, lid 8, bedoelde procedure waarnaar wordt verwezen in artikel 43, lid 1, onder b), is de „versnelde” onderzoeksprocedure. Overeenkomstig deze bepaling, „[kunnen] [d]e lidstaten [...] bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:
- „a) de verzoeker bij de indiening van zijn verzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter

zake doen om uit te maken of hij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU; of

- b) de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of
- c) de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit en/of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; of
- d) de verzoeker waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan; of
- e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van richtlijn 2011/95/EU [in aanmerking komt]; of
- f) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet overeenkomstig artikel 40, lid 5, niet-ontvankelijk wordt geacht; of
- g) de verzoeker enkel een verzoek doet teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen, of
- h) de verzoeker het grondgebied van de lidstaat onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich, gezien de omstandigheden van zijn binnenkomst, zonder gegronde reden niet zo snel mogelijk bij de autoriteiten heeft aangemeld of geen verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, of
- i) de verzoeker weigert te voldoen aan de verplichting zijn vingerafdrukken te laten nemen [...]; of
- j) de verzoeker op ernstige gronden als gevaar te beschouwen is voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.”

23 Deze versnelde procedure is in het Belgische recht vastgelegd in artikel 57/6/1, § 1, van de wet van 15 december 1980, dat is geformuleerd in bewoordingen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32. Krachtens artikel 57/6, § 2, van deze wet is de versnelde procedure zowel van toepassing in geval van vasthouding „in het grensgebied” als „in het Rijk” (zie punt 29 en volgende van deze samenvatting). De onderzoekstermijn waarin het Belgische recht voorziet, bedraagt vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van het door de Dienst Vreemdelingenzaken toegezonden dossier. Dit is een termijn van orde, wat betekent dat er geen gevolgen zijn indien deze wordt overschreden.

24 Artikel 43 van richtlijn 2013/32 (grensprocedures) is omgezet in Belgisch recht in artikel 57/6/4 van de wet van 15 december 1980, dat als volgt luidt:

„De [CGVS] is bevoegd om ten aanzien van de vreemdeling die tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de in artikelen 2 en 3 gestelde voorwaarden te voldoen en die aan de grens een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, aldaar het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren op basis van artikel 57/6, § 3 of aldaar een beslissing te nemen over de grond van het verzoek in een van de situaties voorzien in artikel 57/6/1, § 1, eerste lid, a), b), c), d), e), f), g), i) of j).

Indien het eerste lid niet kan worden toegepast, beslist de [CGVS] dat een verder onderzoek noodzakelijk is, waarna de verzoeker door de minister of zijn gemachtigde toegelaten wordt het Rijk binnen te komen overeenkomstig artikel 74/5, § 4, 4°.

Indien niet binnen de vier weken, na ontvangst van het verzoek om internationale bescherming dat door de minister of zijn gemachtigde werd overgezonden, door de [CGVS] een beslissing is genomen, wordt de verzoeker eveneens door de minister of zijn gemachtigde toegelaten het Rijk binnen te komen overeenkomstig artikel 74/5, § 4, 5°.”

25 In het kader van een dergelijke procedure zijn vier situaties mogelijk:

1) de vaststelling van een beslissing van niet-ontvankelijkheid, in principe binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het door de Dienst Vreemdelingenzaken verzonden verzoek, in de gevallen die zijn opgesomd in artikel 57/6, § 3, van de wet van 15 december 1980, namelijk wanneer:

„1° de verzoeker reeds reële bescherming geniet in een eerste land van asiel [...];

2° een derde land als veilig derde land [...] kan worden beschouwd [...];

3° de verzoeker reeds internationale bescherming geniet in een andere lidstaat van de Europese Unie;

- 4° de verzoeker een onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie [...], tenzij hij elementen naar voor brengt waaruit blijkt dat hij in de voormelde lidstaat [...] zal worden blootgesteld aan vervolging of ernstige schade;
- 5° de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming indient en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd [...];
- 6° de minderjarige vreemdeling geen eigen feiten aanhaalt die een apart verzoek rechtvaardigen, nadat er eerder namens hem een verzoek om internationale bescherming werd ingediend [...] waarover een definitieve beslissing werd genomen. [...]"
- 2) de vaststelling van een beslissing over de grond van het verzoek in het kader van de versnelde procedure, op voorwaarde dat een van de genoemde situaties zich voordoet (alle hierboven genoemde gevallen van versnelde procedure, met uitzondering van de weigering van vingerafdrukken)
- 3) de vaststelling van een beslissing tot verder onderzoek indien geen van de bovenstaande beslissingen kan worden genomen
- 4) het uitblijven van een beslissing.
- 26 In de voorbereidende werken bij de Belgische wetgeving staat dat „[i]ndien een vreemdeling niet voldoet aan de vereisten voor toegang tot het grondgebied en een verzoek om internationale bescherming indient aan de grens, [...] hij [...] onder het toepassingsgebied van richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn) en richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn) [valt]. Hij mag tijdens de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming ‚in de lidstaat blijven’ daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat’ [art. 2, p) richtlijn 2013/32/EU].”
- Plaatsen van vasthouding: in het grensgebied en in het Rijk***
- 27 Tijdens de onderzoeksprocedure van het verzoek kan de verzoeker worden vastgehouden.
- 28 Het vasthouden van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen in gesloten centra valt onder de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken. De wet van 15 december 1980 somt de situaties op waarin een verzoeker om internationale bescherming administratief in een welbepaalde plaats kan worden vastgehouden.
- 29 Deze „welbepaalde plaats van vasthouding” kan „in het grensgebied” of „in het Rijk” liggen.

Vasthouding in het grensgebied

- 30 Met betrekking tot de vasthouding in het grensgebied bepaalt artikel 74/5, § 1, van de wet van 15 december 1980 het volgende:

„In een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied, mag worden vastgehouden, in afwachting van de machtiging om in het rijk toegelaten te worden of van zijn teruggedrijving van het grondgebied:

- 1° de vreemdeling die, met toepassing van de bepalingen van deze wet, door de met grenscontrole belaste overheden kan worden teruggedreven;
- 2° de vreemdeling die tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de in de artikelen 2 en 3 gestelde voorwaarden te voldoen en een verzoek om internationale bescherming doet aan de grens.

Geen vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan.”

- 31 In dit verband moet worden opgemerkt dat België in werkelijkheid niet beschikt over plaatsen van vasthouding die zich geografisch in zijn grensgebied bevinden.
- 32 Door een juridische fictie wordt echter elke plaats op Belgisch grondgebied (door daartoe een Koninklijk Besluit vast te stellen) gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied.
- 33 Hieruit volgt dat „[d]e vreemdeling die in een van deze andere plaatsen wordt vastgehouden, [...] niet [wordt] beschouwd als zijnde gemachtigd om het rijk binnen te komen” (artikel 74/5, §2, tweede alinea, van de wet van 15 december 1980).
- 34 In België zijn er momenteel vijf plaatsen van dit type (op een totaal van zes plaatsen van vasthouding), waaronder het „transitcentrum Caricole”. De plaats ligt niet ver van, maar wel buiten Brussels Airport en ligt dus geografisch op Belgisch grondgebied, maar werd gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied, ook al bevindt de locatie (in Steenokkerzeel) zich aan geen enkele grens van het land.

Vasthouding in het Rijk

- 35 Wat de vasthouding „in het Rijk” betreft, bepaalt artikel 74/6, § 1, van de wet van 15 december 1980 het volgende:

„Wanneer het, op basis van een individuele beoordeling, nodig blijkt en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast, kan de minister of zijn gemachtigde een verzoeker om internationale bescherming, in een welbepaalde plaats in het Rijk vasthouden:

- 1° om de identiteit of nationaliteit van de verzoeker vast te stellen of na te gaan; of
- 2° om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de verzoeker niet vastgehouden zou worden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker; of
- 3° wanneer de verzoeker ter voorbereiding van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces wordt vastgehouden, en er kan worden aangetoond op basis van objectieve criteria, zoals het feit dat de verzoeker reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad, er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;
- 4° wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.

[...].”

Beoordeling van het beroep

- 36 Indien er geen beslissing wordt genomen binnen de termijn van vier weken bedoeld in artikel 57/6/4, derde alinea, van de wet van 15 december 1980 (zie punt 24 van deze samenvatting), dan wordt de verzoeker automatisch tot België toegelaten. Deze termijn van vier weken is een uiterste datum, zodat de verzoeker bij overschrijding ervan noodzakelijkerwijs toegang krijgt tot het grondgebied.
- 37 In casu heeft het verstrijken van die termijn echter niet geleid tot enige wijziging in de vasthouding van verzoeker.
- 38 De procedure is dus gevoerd in een plaats van vasthouding die zich geografisch op het grondgebied bevond, maar die door een regelgevende tekst is gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied, zowel vóór als na het verstrijken van de voornoemde termijn van vier weken.
- 39 Blijkbaar komt het in de praktijk, net als in deze zaak, voor dat een procedure „aan de grens” wordt ingeleid, maar dat de CGVS pas een beslissing neemt nadat de in de procedure voorziene termijn van vier weken is verstreken.
- 40 In de zeven zaken is hetzelfde probleem dat de termijn is overschreden, terwijl verzoekers, totdat de bestreden beslissingen werden vastgesteld, in de praktijk in dezelfde plaats bleven vastzitten.

- 41 Ten eerste blijkt dat de CGVS het verzoek verder heeft onderzocht en een beslissing ten gronde heeft genomen in het kader van de regeling voor voorrangsbepaling, terwijl verzoeker nog steeds in dezelfde plaats werd vastgehouden als de plaats van vasthouding in het grensgebied.
- 42 Bijgevolg rijst de vraag of deze vasthouding in een plaats die identiek is aan die van de grensprocedure, de toepassing meebrengt van de temporele (vier weken) en materiële (de „bevoegdheid [beperkt tot] de in artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32 opgesomde gevallen”¹) beperkingen die inherent zijn aan de grensprocedure.
- 43 Advocaat-generaal Pikamäe heeft ook geoordeeld dat, om te bepalen of een procedure voor de behandeling van een door een verzoeker ingediend verzoek om internationale bescherming binnen de werkingssfeer van artikel 43 van richtlijn 2013/32 valt, „er [dient] te worden gekeken naar de manier waarop, en meer bepaald naar de plaats waar, de procedure in de praktijk door de bevoegde nationale autoriteiten wordt gevoerd, wat van fundamenteel belang is om die procedure te kwalificeren in het licht van artikel 43 van richtlijn 2013/32”².
- 44 Tot op heden heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over dit territorialiteitscriterium.
- 45 Verweerder stelt dat de „grensprocedure” in deze zaak niet meer van toepassing was, aangezien verzoeker zich bij gebreke van een beslissing na het verstrijken van de termijn van vier weken niet meer in het grensgebied bevond.
- 46 Dienaangaande herinnert zij eraan dat voornoemde machtiging tot binnenkomst er niet aan in de weg staat dat een aanvankelijk in het grensgebied ingetreden vasthouding op het grondgebied wordt voortgezet. Zij merkt op dat de grensprocedure kan worden beëindigd en de vasthouding vervolgens op een andere basis (een beslissing tot vasthouding, „bijlage 39 bis” genoemd, genomen krachtens artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980) kan worden voortgezet zonder dat de fysieke plaats waar de vasthouding plaatsvindt, wordt gewijzigd.

¹ Zie de conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de gevoegde zaken Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punt 135). Advocaat-generaal Pikamäe voegde toe dat „[a]rtikel 43 van die richtlijn [...] aldus een juridische regeling [vaststelt] die een ondeelbaar geheel vormt en [...] de lidstaten slechts [toestaat] de grensprocedures toe te passen indien zij de erin opgenomen voorwaarden en waarborgen eerbiedigen, hetgeen haaks staat op de lezing [...] van een regeling à la carte op grond waarvan [...] dergelijke procedures grotendeels [kunnen worden gevoerd] zonder het kader ervan te eerbiedigen.”

² Zie de conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de gevoegde zaken Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punt 136).

- 47 Volgens verweerder wordt het „Caricole-centrum” namelijk niet uitsluitend beschouwd als een met een welbepaalde plaats in het grensgebied gelijkgestelde plaats. Een dergelijke kwalificatie heeft het centrum niet zijn status van „welbepaalde plaats in het Rijk” in de zin van artikel 76/6 van de wet van 15 december 1980 ontnomen. Bijgevolg is dit centrum niet uitsluitend bestemd voor de opvang van vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voor toegang en verblijf voldoen, en zelfs wanneer een vreemdeling tot het grondgebied wordt toegelaten (wat dus automatisch het geval is na het verstrijken van de termijn van vier weken na de ontvangst van een verzoek om internationale bescherming), kan hij volgens verweerder in dezelfde plaats worden vastgehouden, ditmaal op grond van artikel 74/6, § 1, punt 2, van deze wet (zie punt 35 van deze samenvatting).
- 48 Dit is wat verweerder de „dubbele rol” van het centrum noemt, aangezien het op grond van zijn dubbele status verzoekers kan opvangen die aan de grens een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, terwijl het centrum deze verzoekers blijft opvangen nadat hun bij wet en van rechtswege toelating is verleend om het Rijk binnen te komen, maar voor hen een nieuwe beslissing tot vasthouding (in het Rijk) is genomen, aangezien de eerste beslissing tot vasthouding (in het grensgebied) is vervallen.
- 49 Verweerder concludeert dat de Dienst Vreemdelingenzaken in deze zaak, zoals blijkt uit de beslissing „bijlage 39 bis”, van oordeel was dat de vasthouding van verzoeker om de door de Dienst Vreemdelingenzaken aangevoerde redenen diende te worden voortgezet overeenkomstig artikel 74/6, § 1, punt 2, van de wet van 15 december 1980.
- 50 Deze vasthouding, die aanvankelijk plaatsvond in Caricole, in de hoedanigheid van centrum dat geacht wordt gelegen te zijn in het grensgebied, werd voortgezet in dezelfde plaats van vasthouding in de hoedanigheid van centrum op het grondgebied. Aangezien verzoeker het grondgebied was binnengekomen, was de grensprocedure niet langer van toepassing. Verweerder was dus volgens haar niet langer materieel en temporeel beperkt door de „grensprocedure”, die was beëindigd, en kon dus een beslissing nemen zonder een wezenlijke onregelmatigheid te begaan, ook al viel de nieuwe plaats van vasthouding in de praktijk samen met de „welbepaalde plaats in het grensgebied” waar verzoekers zich bevonden sinds hun aankomst in België.
- 51 Verzoeker betwist deze analyse en verwijst naar eerdere rechtspraak van de verwijzende rechter, namelijk de arresten nrs. 294 093 van 12 september 2023³ en 294 112 van 13 september 2023⁴, waarbij bestreden beslissingen in soortgelijke omstandigheden nietig werden verklaard.

³ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf

⁴ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf

- 52 Ten tweede blijkt dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de daarmee verband houdende procedurele handelingen geheel of voor een min of meer belangrijk deel hebben plaatsgevonden in het kader van de grensprocedure:
- de toezending van het dossier door de Dienst Vreemdelingenzaken aan de CGVS impliceert dat de minister alle stappen heeft ondernomen waarvoor hij verantwoordelijk is in het kader van een internationale beschermingsprocedure;
 - In sommige gevallen heeft de CGVS een persoonlijk onderhoud gevoerd met de verzoeker over de grond van een verzoek om internationale bescherming, waarbij met name aandacht werd besteed aan de persoonlijke en gezinssituatie, de reisroute van de verzoeker, de documenten die werden ingediend ter ondersteuning van het verzoek, de vrees van de verzoeker, het eigen relaas van de verzoeker en een meer gedetailleerde uiteenzetting van dit relaas.
- 53 Soms wordt alleen de beslissing over het verzoek om internationale bescherming na de termijn van vier weken genomen, dat wil zeggen dat alle onderzoeksstappen, met inbegrip van het persoonlijk onderhoud, vóór het verstrijken van de termijn van vier weken worden genomen en er daarna geen verdere stappen meer worden ondernomen. In andere gevallen vond het persoonlijk onderhoud plaats na de termijn van vier weken zonder dat uit de dossierstukken bleek dat deze vertraging te wijten was aan de verzoeker.
- 54 De Belgische „grensprocedure” wordt echter gekenmerkt door zeer korte termijnen, met als gevolg dat deze korte termijnen en de vasthouding in het grensgebied de toepassing van bepaalde basisbeginselen en bepaalde fundamentele waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32/EU in het gedrang kunnen brengen (met name de toegang tot een advocaat, de tijd die nodig is om alle nuttige documenten ter staving van het verzoek te verzamelen, de mogelijkheid om een kopie van de notities van het persoonlijk onderhoud te ontvangen voordat de beslissing wordt genomen).
- 55 Ter terechtzitting hebben alle verzoekers schending van artikel 57/6/4 van de wet van 15 december 1980 aangevoerd. Zij betoogden dat de overschrijding van de termijn van vier weken, als schending van artikel 57/6/4, derde alinea, van die wet, van rechtswege tot nietigverklaring van de beslissing moest leiden indien de beslissing is genomen in het kader van een procedure die aan de grens was ingeleid.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek en prejudiciële vragen

- 56 De vraag rijst wat de gevolgen zijn van de in deze zaak aan de orde zijnde situatie in het licht van artikel 43 van richtlijn 2013/32 en artikel 8 van richtlijn 2013/33 EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van

normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, waarin het uitzonderlijke karakter van de vasthouding van een verzoeker om internationale bescherming is verankerd.

- 57 De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft zich ook de vraag gesteld of het feit dat een beslissing is genomen na het verstrijken van de termijn van vier weken terwijl de procedure aan de grens was ingeleid, verenigbaar is met artikel 46 van richtlijn 2013/32, dat voorziet in een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen beslissingen die zijn genomen met betrekking tot een verzoek om internationale bescherming, en dat bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat dit rechtsmiddel „een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat”, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op een doeltreffende voorziening in rechte).
- 58 Om een uitspraak te kunnen doen in het onderhavige geschil acht de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het noodzakelijk de volgende prejudiciële vragen te stellen:
- „1) Valt een procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone wordt ingediend door een verzoeker die tijdens de procedure wordt vastgehouden in een plaats die geografisch op het grondgebied is gelegen, maar door een regelgevende tekst wordt gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied, binnen de werkingssfeer van artikel 43 van richtlijn 2013/32/EU?
 - 2) Valt de behandeling van een dergelijk verzoek om internationale bescherming van een verzoeker die, na de in artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32/EU gestelde termijn van vier weken, van rechtswege tot het grondgebied wordt toegelaten op grond van het nationale recht, maar die op basis van een nieuwe beslissing tot vasthouding vastgehouden blijft in dezelfde plaats van vasthouding die aanvankelijk werd beschouwd als een plaats in het grensgebied en nu door de autoriteiten wordt aangemerkt als een plaats op het grondgebied, nog steeds binnen de werkingssfeer van artikel 43 van richtlijn 2013/32/EU?
 - Kan dezelfde plaats van vasthouding, in het kader van dezelfde procedure inzake internationale bescherming, door een regelgevende tekst aanvankelijk worden gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied en, nadat de verzoeker toestemming heeft gekregen om het grondgebied binnen te komen wegens het verstrijken van de termijn van vier weken of ten gevolge van een beslissing tot verder onderzoek, worden beschouwd als een plaats op het grondgebied?

- Wat zijn de gevolgen voor de temporele en materiële bevoegdheid van de beslissingsautoriteit van het feit dat de verzoeker vastgehouden blijft in dezelfde plaats die geografisch op het grondgebied gelegen is, maar die aanvankelijk werd gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied en die vervolgens wegens het verstrijken van de termijn van vier weken door de Belgische autoriteiten aangemerkt werd als een plaats van vasthouding op het grondgebied?
- 3.1) Mag een beslissingsautoriteit die is begonnen met de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in het kader van een grensprocedure en die de termijn van vier weken als bedoeld in artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32/EU laat verstrijken alvorens een beslissing over dit verzoek te nemen, of die eerder een beslissing tot verder onderzoek heeft genomen, ook al zijn alle onderzoeksstappen, met inbegrip van het persoonlijk onderhoud, vóór het verstrijken van deze termijn verricht, dit verzoek verder behandelen op basis van een voorrangsbehandeling in de zin van artikel 31, lid 7, van deze richtlijn wanneer de verzoeker, op basis van de beslissing van een andere autoriteit, vastgehouden blijft in dezelfde plaats van vasthouding, die aanvankelijk is gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied, op de grond dat zijn vasthouding noodzakelijk is „om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de verzoeker niet vastgehouden zou worden, met name in geval van risico op onderduiken”?
 - 3.2) Mag een beslissingsautoriteit die is begonnen met de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in het kader van een grensprocedure en die de termijn van vier weken als bedoeld in artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32/EU laat verstrijken alvorens een beslissing over dit verzoek te nemen, of die eerder een beslissing tot verder onderzoek heeft genomen zonder binnen die termijn een persoonlijk onderhoud met de verzoeker te hebben gevoerd, dit verzoek verder behandelen op basis van een voorrangsbehandeling in de zin van artikel 31, lid 7, van deze richtlijn wanneer de verzoeker, op basis van de beslissing van een andere autoriteit, vastgehouden blijft in dezelfde plaats van vasthouding, die aanvankelijk is gelijkgesteld met een plaats in het grensgebied, op de grond dat zijn vasthouding noodzakelijk is „om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de verzoeker niet vastgehouden zou worden, met name in geval van risico op onderduiken”?
 - 4) Is een dergelijke toepassing van de nationale regelgeving verenigbaar met het uitzonderlijke karakter van de vasthouding van de verzoeker

dat voortvloeit uit artikel 8 van richtlijn 2013/33/EU en de algemene doelstelling van richtlijn 2013/32/EU?

- 5) Moeten de artikelen 31, leden 7 en 8, 43 en 46 van richtlijn 2013/32/EU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat de [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen] bij de behandeling van een beroep tegen een beslissing in het kader van een aan de grens ingeleide procedure ambtshalve de overschrijding van de termijn van vier weken dient op te werpen?"

Verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure

- 59 De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verzoekt om op deze prejudiciële verwijzing en op de prejudiciële verwijzingen in de zaken C-51/24 en C-52/24 de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie toe te passen.
- 60 In dit verband dient te worden opgemerkt dat verzoeker momenteel van zijn vrijheid is beroofd, aangezien hij wordt vastgehouden in het „transitcentrum Caricole”.
- 61 Bovendien zullen de antwoorden van het Hof van Justitie op de gestelde vragen een rechtstreekse en beslissende invloed hebben op de uitkomst van het hoofdgeding.
- 62 In dit verband dient te worden opgemerkt dat deze prejudiciële verwijzing betrekking heeft op de uitlegging van richtlijn 2013/32/EU, die valt onder titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze verwijzing kan dus volgens de prejudiciële spoedprocedure worden behandeld.
- 63 Bovendien moet met betrekking tot de spoedeisendheid in de eerste plaats worden benadrukt dat aan deze voorwaarde met name is voldaan wanneer de betrokkene in de zaak momenteel van zijn vrijheid is beroofd. In dit verband moet de situatie van de betrokkene worden beoordeeld zoals deze zich voordeed op de datum van het onderzoek van het verzoek om de prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen (arrest van 17 maart 2016, Mirza, C- 695/15 PPU, EU:C:2016:188, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Volgens vaste rechtspraak vormt de bewaring van een derdelander in een inrichting voor vreemdelingenbewaring, hetzij gedurende zijn verzoek om internationale bescherming, hetzij met het oog op zijn verwijdering, een vrijheidsbenemende maatregel (arresten van 19 juli 2012, Adil, C- 278/12 PPU, EU:C:2012:508, punten 34 en 35; 10 september 2013, G. en R., C- 383/13 PPU, EU:C:2013:533, punten 23 en 25; 15 februari 2016, N., C- 601/15 PPU, EU:C:2016:84, punten 40 en 41, en 17 maart 2016, Mirza, C- 695/15 PPU,

EU:C:2016:188, punten 31 en 35, alsmede beschikking van 5 juli 2018, C e.a., C- 269/18 PPU, EU:C:2018:544, punten 35 en 37).

- 65 Zelfs indien de elementen van spoedeisendheid niet meer aanwezig waren op het tijdstip waarop het Hof van Justitie uitspraak doet, blijven de prejudiciële vragen hoe dan ook relevant voor de beslechting van het geschil.

WERKDOCUMENT