

Rolnummer 701
Arrest nr. 12/95 van 7 februari 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

De Raad van State heeft bij arrest nr. 46.651 van 25 maart 1994 in zake K. Rockson tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987 waarbij de vaste beroepscommissie voor vluchtelingen wordt ingesteld de artikelen 6, 6bis en 92 van de Grondwet, vermits de commissie uitspraak doet over een recht dat steunt op artikel 1 en artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingen en staatlozen, dat op 26 juni 1953 in werking is getreden ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

K. Rockson werd de hoedanigheid van vluchteling geweigerd door het Commissariaat voor de vluchtelingen en de staatlozen bij beslissing van 8 juli 1991; aangezien die weigering op 10 april 1992 bevestigd werd door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, stelde K. Rockson voor de Raad van State een beroep in tot vernietiging van die bevestigende beslissing.

Een van de aangevoerde middelen is de schending van de artikelen 10, 11 en 144 van de Grondwet (vroegere artikelen 6, 6bis en 92) in verband waarmee werd gevraagd het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 29 april 1994 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 26 mei 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 mei 1994.

Memories zijn ingediend door :

- K. Rockson, wonende te 1050 Brussel, Lesbroussartstraat 177, bij op 8 juli 1994 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 8 juli 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 30 augustus 1994 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 27 september 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 4 oktober 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 29 april 1995.

Bij beschikking van 15 december 1994 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 15 december 1994 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter L. François verslaggever werd, gelet op de inruststelling van de oorspronkelijke rechter-verslaggever.

Bij beschikking van 15 december 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en een terechtzitting vastgesteld op 12 januari 1995, beperkt tot de behandeling van de volgende kwestie : de partijen worden uitgenodigd zich nader te verklaren over het verband dat ze zien tussen artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987, vermeld in de prejudiciële vraag, en de aangelegenheid waarover het Hof wordt ondervraagd.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 16 december 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 12 januari 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. I. de Viron *loco* Mr. Cl. Nimal, advocaten bij de balie te Brussel, voor K. Rockson;

. Mr. Ph. Coenraets *loco* Mr. P. Legros, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en L.P. Suetens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van K. Rockson, verzoekende partij voor de Raad van State

A.1. Artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 schendt, in zoverre het de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen instelt, « de artikelen 10 en 11 van de op 17 februari 1994 gecoördineerde Grondwet, wegens de niet-inachtneming van artikel 144 van diezelfde Grondwet ».

Artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 doet een subjectief recht van burgerlijke aard ontstaan in zoverre het de Staat verbiedt een vluchteling uit te wijzen of terug te drijven naar een grondgebied waar zijn leven of zijn vrijheid bedreigd worden. De betwistingen betreffende dat recht behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

Het feit dat een beoordeling van de administratieve overheid moet geschieden bij de toepassing van de voormelde regel is irrelevant : enerzijds, heeft de vaststelling van het statuut van vluchteling niet tot gevolg dat de hoedanigheid van vluchteling wordt verleend, maar slechts dat die wordt vastgesteld en, anderzijds, is de beoordeling van een bedreiging van het leven of de vrijheid van de vluchteling geen opportuniteitsbeoordeling.

In zoverre de wetgever die beoordeling aan een administratief rechtscollege toevertrouwt, heeft hij tussen Belgen en vluchtelingen een verschil in behandeling in het leven geroepen, dat niet objectief en redelijk kan worden verantwoord.

Memorie van de Ministerraad

A.2. De prejudiciële vraag betreft de wetgeving tot invoering van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, die als een administratief rechtscollege is op te vatten.

Immers, afgezien van haar samenstelling, beschikt zij over voorrechten inzake onderzoek, is zij onafhankelijk en gelden haar beslissingen voor de inzake vreemdelingen bevoegde minister.

Vervolgens slaat haar bevoegdheid zowel op de ontvankelijkheid (in geval van dringend beroep tegen een ministeriële beslissing van niet-ontvankelijkheid, niet beslecht door de commissaris-generaal) als op de inhoud van de vorderingen, wanneer zij optreedt als beroepsorgaan tegen de beslissingen tot toekenning of tot intrekking, bevestiging of niet-bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling, die genomen worden door de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

Ten slotte is de procedure voor de Vaste Beroepscommissie door diverse procedurewaarborgen omgeven zoals de bijstand van de verzoeker door een advocaat en een tolk, de openbaarheid van de terechtzittingen, de motivering van de beslissing, het schorsende karakter van de instelling van het beroep, de toetsing zowel van de wettigheid als de opportuniteit van de betwiste beslissing en de bijstand van gespecialiseerd personeel.

A.3. Wat de schending van artikel 144 van de Grondwet betreft moet de prejudiciële vraag, *in hoofdorde*, onontvankelijk worden verklaard, aangezien artikel 144 geen van de grondwettelijke bepalingen is waaraan het Hof krachtens artikel 142 van de Grondwet vermag te toetsen.

A.4. *Subsidiair* is artikel 144 van de Grondwet niet geschonden in zoverre de voor de Vaste Beroepscommissie gebrachte vorderingen noch een subjectief, noch een burgerlijk recht betreffen. Zij hebben evenmin betrekking op een burgerlijk recht in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.4.1. De aan de Commissie voorgelegde vorderingen betreffen allereerst geen subjectief recht. Geen internationale bepaling verleent aan de asielzoekers een recht op territoriaal asiel.

De Staten die het Verdrag van Genève ondertekend hebben, hebben zich er slechts toe verbonden geen vluchteling terug te drijven met betrekking tot wie zou vaststaan dat zijn leven of zijn vrijheid bedreigd worden of wiens vordering niet werd onderzocht; slechts op die twee hypothesen is het in artikel 33 van het Verdrag van Genève ingeschreven niet-terugdrijvingsbeginsel toepasselijk, zodat het niet van toepassing is op het door de prejudiciële vraag bedoelde geval : immers, in dat geval werd de aanvraag wel degelijk onderzocht, maar werd vastgesteld dat het leven of de vrijheid van de aanvrager niet werd bedreigd. De door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen genomen beslissing alsmede de verwijderingsbeslissingen die ermee gepaard gaan hebben geen betrekking op subjectieve rechten.

Bovendien laat het Verdrag van Genève de Lid-Staten de keuze van de procedures aan het einde waarvan de hoedanigheid van vluchteling wordt erkend of geweigerd.

A.4.2. De vorderingen die voor de Vaste Beroepscommissie werden gebracht betreffen evenmin een burgerlijk recht in de zin van de Grondwet.

Het feit dat de wetgever de asielvraagstukken achtereenvolgens heeft toevertrouwd aan de gewestelijke afgevaardigde van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, vervolgens aan de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en aan de Vaste Commissie impliceert, met toepassing van een door de rechtsleer en de rechtspraak aangenomen organiek criterium, dat de wetgever ervan uitgegaan is dat niet een recht van burgerlijke maar van politieke aard in het geding was.

A.4.3. De vorderingen die voorgelegd werden aan de Vaste Beroepscommissie hebben evenmin betrekking op burgerlijke rechten in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag, wat bevestigd wordt door zowel de rechtspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens als die van de Raad van State en de gewone rechtscolleges.

A.4.4. Diverse kenmerken van de asielprocedure verantwoorden dat de wetgever die heeft toevertrouwd aan een gecentraliseerde, gespecialiseerde en onafhankelijke administratieve instantie en niet aan de gedecentraliseerde en niet-gespecialiseerde rechterlijke macht, met name de grote diversiteit van de asielaanvragen, afkomstig van meer dan 110 verschillende landen, en de onmogelijkheid de echtheid van de gedane relazen te controleren door er rogatoire commissies naartoe te zenden. De contacten met de ambassades, gespecialiseerd personeel en gespecialiseerde documentatie zijn alle elementen waaraan het de burgerlijke rechter ontbreekt.

A.5. Wat het ongeoorloofd onderscheid betreft dat door artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 zou worden gemaakt, gaat het om een onderscheid dat tussen Belgen en vreemdelingen wordt gemaakt, waarop artikel 191 van de Grondwet van toepassing is : zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden kon de wetgever gebruik maken en heeft hij gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot afwijking welke die grondwetsbepaling hem verleende.

Bovendien kan men, aangezien de aangelegenheid van het asielrecht door de aard ervan niet in België toegepast kan worden op Belgen, de situatie van de vreemdelingen en de Belgen niet met elkaar vergelijken.

A.6. Wat een eventueel verschil in behandeling tussen vreemdelingen betreft dat door artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 zou worden gemaakt, zijn de procedurewaarborgen die in overweging A.2 werden beschreven van die aard dat niet kan worden gesteld dat de afgewezen vluchtelingen die zich tot de Vaste Beroepscommissie kunnen wenden, gediscrimineerd zouden worden ten opzichte van andere categorieën van vreemdelingen.

A.7. Wat de onontvankelijkheid van de prejudiciële vraag betreft « zou het Arbitragehof slechts tot een verboden onderscheid in de zin van de artikelen 10 en 11 (van de Grondwet) kunnen besluiten in zoverre het artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 ongrondwettig zou verklaren ten opzichte van artikel 144 van de Grondwet, wat het niet vermag ».

Overigens heeft, aangezien de ongrondwettigheidsbezwaren voor geen van de overheden die vóór de Raad van State waren opgetreden, werden opgeworpen, en de verzoekende partij voor dat rechtscollege aan de basis ligt van de diverse vorderingen die voor de voormelde administratieve overheden werden ingesteld, « zij een positieve daad van erkenning van hun bevoegdheid te haren aanzien gesteld ».

A.8. Het arrest van het Hof nr. 61/94 van 14 juli 1994 raakt niet de pertinentie van de in de memorie ontwikkelde en in A.4 en A.5 samengevatte argumentatie.

- B -

B.1. Uit de stukken van de procedure voor de Raad van State alsmede uit de memories die werden neergelegd voor het Hof blijkt dat het gestelde probleem in essentie de vraag is of het bij de artikelen 1 en 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingen en staatlozen toegekende recht een burgerlijk recht is in de zin van artikel 144 van de Grondwet, zodat geschillen daarover behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de gerechtelijke orde en niet tot die van andere rechtscolleges of administratieve organen; de ongelijkheid van behandeling die aldus uit de toewijzing van bevoegdheid aan de Vaste Beroepscommissie zou voortvloeien tussen de kandidaten voor het statuut van vluchteling en de personen wier de geschillen aan de rechtbanken zijn toevertrouwd, zou als niet verantwoord kunnen worden beschouwd in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2. Artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987, het enige wetsartikel dat in de prejudiciële vraag vermeld wordt, bepaalt enkel de samenstelling van de Vaste Beroepscommissie alsmede de voorwaarden en de wijze van aanwijzing van de leden ervan; dat artikel veroorzaakt dus niet de problemen die de bevoegdheid van dat orgaan kan stellen.

B.3. Het Hof stelt derhalve vast dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 februari 1995, door de voormelde zetel, waarin rechter P. Martens voor de uitspraak is vervangen door rechter R. Henneuse, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior