

Rolnummers 377 - 379 - 381
Arrest nr. 20/93 van 4 maart 1993

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging 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 18 juli 1991, ingesteld door de Belgische Nationale Orde van Advocaten en de verenigingen zonder winstoogmerk « Amnesty International -Belgique francophone », « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », « Ligue des droits de l'homme » en « Syndicat des avocats pour la démocratie ».

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters D. André en F. Debaedts, en de rechters L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, P. Martens en Y. de Wasseige, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter D. André,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vorderingen*

A. Bij een verzoekschrift van 24 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 27 januari 1992, vordert de Belgische Nationale Orde van Advocaten, vertegenwoordigd door haar Algemene Raad, ten verzoeken van de deken, waarvan de zetel gevestigd is op het Justitiepaleis, Poelaertplein te 1000 Brussel, voorheen, en thans Gulden Vlieslaan 65 te 1060 Brussel, de vernietiging van

- artikel 52, § 1, 7°, - alsmede van artikel 52, § 2, 2°, § 3, 2°, en § 4, 2°, in zoverre zij op de voormelde bepaling betrekking hebben - van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vervangen bij de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

- de woorden « paragraaf 3, tweede lid » vervat in artikel 70*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij artikel 14 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

- artikel 15 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat in die wet titel III*ter* invoegt dat artikel 74/5 bevat.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 377 van de rol van het Hof.

B. Bij een verzoekschrift van 27 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 28 januari 1992, vordert de vereniging zonder winstoogmerk « Amnesty International - Belgique francophone » (afgekort « A.I.B.F. »), vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, waarvan de zetel gevestigd is te 1060 Brussel, Berckmansstraat 9, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. E. Gillet en Mr. M. Verdussen, advocaten, Defrélaan 19 te 1180 Brussel, de vernietiging van artikel 52, § 1, 7°, - als- mede van artikel 52, § 2, 2°, § 3, 2°, en § 4, 2°, in zoverre zij op de voormelde bepaling betrekking hebben - van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vervangen bij de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Bij hetzelfde verzoekschrift werd de schorsing gevorderd van de voormelde bepalingen. Die vordering is verworpen bij het arrest nr. 19/92 van 12 maart 1992.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 379 van de rol van het Hof.

C. Bij een verzoekschrift van 23 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op 27 januari 1992 ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 29 januari 1992, vorderen

- de vereniging zonder winstoogmerk « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », waarvan de zetel gevestigd is te 1210 Brussel, Poststraat 37,

- de vereniging zonder winstoogmerk « Ligue des Droits de l'homme », waarvan de zetel gevestigd is te 1000 Brussel, Antoine Dansaertstraat 70,

- de vereniging zonder winstoogmerk « Syndicat des avocats pour la démocratie », waarvan de zetel gevestigd is te 1030 Brussel, Koninklijke Sinte-Mariastraat 84,

de vernietiging van

- artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 tot invoeging van artikel 52.7 in de wet van 15 december

1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

- artikel 14 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

- artikel 15 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 381 van de rol van het Hof.

II. *De rechtspleging*

In de zaak ingeschreven onder het nr. 377 van de rol

Bij beschikking van 27 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 20 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 21 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 25 februari 1992 bekendgemaakt.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memorie ingediend bij op 6 april 1992 ter post aangetekende brief.

Een afschrift van die memorie is overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brief, die op 23 april 1992 aan de geadresseerde ter hand is gesteld.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 22 mei 1992 ter post aangetekende brief.

In de zaak ingeschreven onder het nr. 379 van de rol

Bij beschikking van 28 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 5 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 6 en 7 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 1992 bekendgemaakt.

De vereniging zonder winstoogmerk Amnesty International Vlaanderen, vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, waarvan de zetel gevestigd is te 2060 Antwerpen, Kerkstraat 156, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. L. Denys, advocaat, Paleizenstraat 154 te 1210 Brussel, heeft een memoërie van tussenkomst ingediend bij op 3 maart 1992 ter post aangetekende brief.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memoërie ingediend bij op 20 maart 1992 ter post aangetekende brief.

Afschriften van die memoëries zijn overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brieven, die op 23 en 24 april 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De Ministerraad en de verzoekende partij hebben elk een memoërie van antwoord ingediend bij respectievelijk op 14 mei 1992 en op 22 mei 1992 ter post aangetekende brieven.

In de zaak ingeschreven onder het nr. 381 van de rol

Bij beschikking van 29 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 17 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 18 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 1992 bekendgemaakt.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memoërie ingediend bij op 3 april 1992 ter post aangetekende brief.

Een afschrift van die memoërie is overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brieven, die op 23 en 27 april 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De verzoekende partijen hebben een memoërie van antwoord ingediend bij op 21 mei 1992 ter post aangetekende brief.

In de zaken 377, 379 en 381

Het Hof in voltallige vergadering heeft de zaken samengevoegd bij beschikking van 27 mei 1992.

Conform artikel 100 van de organieke bijzondere wet op het Hof worden samengevoegde zaken door de eerst aangezochte zetel onderzocht en zijn de verslaggevers diegenen die, conform artikel 68, voor de eerste zaak die bij het Hof aanhangig is gemaakt, zijn aangewezen.

Bij beschikking van 18 juni 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 januari 1993.

Bij beschikking van 25 november 1992 is rechter Y. de Wasseige aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter D. André, die op dat ogenblik waarnemend voorzitter was.

Rechter F. Debaedts is waarnemend voorzitter ter vervanging van voorzitter J. Delva, die verhinderd is.

Bij beschikking van 25 november 1992 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de dag van de terechtzitting bepaald op 22 december 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 25 november 1992 ter post aangetekende brieven, die op 26, 27 en 30 november 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 25 november 1992

- zijn verschenen :

. Mr. G. Beauthier en Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Nationale Orde van Advocaten;

. Mr. E. Gillet en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. « Amnesty International - Belgique francophone »;

. Mr. V. Melis *loco* Mr. L. Walley, en Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », de v.z.w. « Ligue des droits de l'homme » en de v.z.w. « Syndicat des avocats pour la démocratie »;

. Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. L. Denys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Amnesty International Vlaanderen;

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

- zijn de voornoemde advocaten Beauthier, Verdussen, Gillet, Denys en Lagasse gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de aangevochten bepalingen*

Artikel 52, § 1, van de wet van 15 december 1980 machtigt de Minister van Justitie of diens gemachtigde sommige vreemdelingen die zich vluchteling verklaren niet toe te staan het grondgebied binnen te komen in diverse gevallen. Aan de categorieën waarin de wet van 18 december 1980 reeds voorzag, heeft de wet van 18 juli 1991 een nieuwe categorie van vreemdelingen toegevoegd : artikel 52, § 1, 7^o, beoogt degene die afkomstig is uit een land waaruit, in het voorgaande jaar, ten minste 5 % van de asielzoekers afkomstig was en voor zover minder dan 5 % gunstige beslissingen omtrent hen zijn genomen, tenzij hij elementen aanbrengt dat er ernstige aanwijzingen bestaan van gevaar voor zijn leven of vrijheid.

Artikel 70*bis* staat de vreemdeling toe binnen twee werkdagen beroep in te stellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg tegen een beslissing, genomen op dringend verzoek tot heronderzoek met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, die tot doel heeft de vreemdeling terug te leiden naar de grens van het land waaruit hij is gevlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid gevaar loopt. In geval van vernietiging van de woorden « paragraaf 3, tweede lid », zou de werkingssfeer van artikel 70*bis* worden uitgebreid tot andere gevallen waarin artikel 63/3 voorziet.

Ten slotte omvat titel III*ter*, in de wet van 15 december 1980 ingevoegd bij de wet van 18 juli 1991, artikel 74/5 betreffende de voorwaarden waarop een asielzoeker in een welbepaalde plaats mag worden vastgehouden.

IV. *In rechte*

Ten aanzien van het belang

A.1.1.1. Volgens de Nationale Orde van Advocaten, verzoekster in de zaak nr. 377, is de uitoefening van het beroep aanmerkelijk geraakt door een « wetgevende koersafwijking » die, ten aanzien van de asielzoekers, de rechterlijke voorzieningen op onredelijke wijze heeft doen toenemen, cruciale problemen in verband met de eerbiediging van de rechten van de verdediging heeft doen rijzen en discriminaties ten aanzien van de asielzoekers in het leven heeft geroepen. De bestreden bepalingen, die de vroegere situatie verergeren, verantwoordt de tussenkomst van de Nationale Orde om de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de advocaten van België veilig te stellen.

A.1.1.2. De v.z.w. « Amnesty International - Belgique francophone », verzoekster in de zaak nr. 379, herinnert aan de bepalingen van haar statuten en die van de internationale organisatie waarmee zij in een federatie is verenigd. Uitgaande van de rechtspraak van het Hof laat zij gelden dat haar maatschappelijk doel verschillend is van het algemeen belang, dat het werkelijk wordt nagestreefd en dat zij blijk geeft van een duurzame activiteit.

A.1.1.3. De v.z.w. Amnesty International Vlaanderen steunt op haar statutair doel om haar tussenkomst te verantwoorden.

A.1.1.4. De drie verzoekende verenigingen in de zaak nr. 381 geven in hun verzoekschrift geen verduidelijking wat hun hoedanigheid en hun belang om in rechte te treden betreft.

A.1.2.1. De Ministerraad stelt dat het enkele feit dat de advocaten in de uitoefening van hun beroep ertoe kunnen worden gebracht een wet te betwisten, hun Nationale Orde geen rechtstreeks en voldoende belang geeft om in eigen naam in rechte te treden en de vernietiging te vorderen van dergelijke wet. De bestreden wet doet geenszins afbreuk aan de uitoefening zelf van het beroep van advocaat, de inzonderheid beoogde bepalingen zijn daar vreemd aan en de Nationale Orde erkent zelf dat de discriminatie die bij artikel 70bis in het leven zou worden geroepen, wat haar gevolgen betreft, teniet wordt gedaan door de wet van 19 juli 1991, die het administratief kort geding bij de Raad van State heeft ingevoerd.

A.1.2.2. De hoedanigheid en het belang om in rechte te treden van « Amnesty International - Belgique francophone » alsmede van de drie verzoekende verenigingen in de zaak nr. 381 worden niet betwist.

A.1.3.1. In haar memorie herinnert de Nationale Orde van Advocaten aan de ontwikkeling die het advocatenberoep heeft doorgemaakt en aan de erkenning van haar opdracht van algemeen belang. De Orde beklemtoont dat de belangstelling van de balie voor de betwiste wetgeving zich heeft geuit in tal van demarches van de Nationale Orde en de Franse en Nederlandse Orde van de balie van Brussel bij de Minister van Justitie en de Dienst voor Vreemdelingen, alsmede in persconferenties en verklaringen voor de wetgevende kamers.

A.1.3.2. De geleidelijke opheffing van de hogere beroepen, de versnelling van de procedures door drastische termijnen alsmede de invoering van discriminerende procedures hebben de praktijk van de advocaten gewijzigd. Zij zijn gedwongen tal van rechterlijke procedures in te leiden onder meer om, soms met succes, de verenigbaarheid van de wet met het internationale recht te betwisten.

A.1.3.3. Het vreemdelingenrecht, meer bepaald in zoverre het betrekking heeft op de asielaanvragen, betreft bijzonder behoeftige personen, die dus afhangen van het optreden van hun advocaat. De balies hebben zich zo georganiseerd dat een voldoende aantal ervaren advocaten de belangen van de asielzoekers op de nationale luchthaven voor hun rekening kunnen nemen, in zeer moeilijke materiële omstandigheden die risico's doen ontstaan van conflicten met de overheid. De samenspraak tussen advocaat en cliënt, zoals ze moet plaatsvinden in de transitzone, is moeilijk aangezien de overheid de toegang van de advocaten heeft belemmerd, wat de balie ertoe heeft genoodzaakt frequent tussen te komen om haar leden te steunen die belet worden de opdracht uit te oefenen waarmede zij door het Gerechtelijk Wetboek worden belast. De omkering van de bewijslast, die de administratieve bevoegdheid om over de aanvraag ten gronde te beschikken verplaatst, verergert de situatie van de asielzoeker, die veelal een angstig en verschrikt iemand is die zich niet altijd weet uit te drukken en niet bij machte is de bewijzen te leveren die hem bij het uitstappen uit het vliegtuig worden gevraagd. De « onechte » vluchtelingen, vaak via georganiseerde netwerken hierheen gebracht, zijn bekend met de taal die moet worden gebruikt om kans te maken te worden toegelaten. De « echte » vluchtelingen, daarentegen, hebben een onvervangbare behoefte snel in contact te kunnen treden met een advocaat. De ervaring van de balie op het terrein bevestigt dat het de wens is van de administratieve overheden, aangemoedigd door de nieuwe procedures, te voorkomen dat de asielzoekers reeds bij de eerste stappen van de procedure de bijstand van een advocaat ontvangen. De Nationale Orde oordeelt dat de advocaat, als natuurlijke verdediger van de justitiabele en met name als eerste rechter van de gegrondheid van een asielaanvraag, door het rechtstreekse contact dat hij met de asielzoeker heeft, gedekt door het beroepsgeheim, een essentieel onderdeel is dat de concrete uitoefening van de rechten van de verdediging mogelijk maakt. Tenslotte heeft de balie er belang bij een bepaling te betwisten die haar leden ertoe zal brengen in moeilijke omstandigheden op te treden in een toenemend aantal gevallen.

B.1.1. Artikel 107ter van de Grondwet bepaalt : « ... De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang, of prejudicieel, door ieder rechtscollege ».

Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kunnen de beroepen tot vernietiging worden ingesteld « door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang ... ».

Het vereiste belang is slechts aanwezig bij diegenen die door de bestreden norm in hun situatie rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt.

B.1.2.1. Alle Belgische balies vormen samen de Nationale Orde van Advocaten (artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek). De Algemene Raad alleen is bevoegd om voor de eer, de rechten en de beroepsbelangen van de advocaten te waken (art. 493 G.W.) en hen te vertegenwoordigen in hun betrekkingen met de nationale, supranationale of buitenlandse overheden (Verslag van de koninklijk commissaris voor de gerechtshervorming. Uitg. *Belgisch Staatsblad*, 1964, p. 194). Hij verricht alle gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen in naam van de Orde (art. 503 G.W.).

B.1.2.2. De bestreden bepalingen regelen niet de uitoefening van het beroep van advocaat. Wel zijn de specifieke procedures die zij instellen van die aard dat zij een invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop de verdediging van de erin beoogde personen wordt gevoerd, maar dat is eigen aan elke procedureregeling en elke bepaling betreffende de bewijsvoering.

De Nationale Orde van Advocaten, instelling die onderworpen is aan het specialiteitsbeginsel en waarvan de opdrachten bij de wet zijn vastgesteld, laat dan ook niet blijken van het vereiste directe belang.

Het beroep met nummer 377 is niet ontvankelijk.

B.1.3. Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van haar leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nastreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijkt geeft van een duurzame activiteit, zowel in het verleden als in het heden.

B.1.3.1. De v.z.w. « Amnesty International - Belgique francophone » heeft, volgens artikel 4 van haar statuten, tot doel « het bevorderen van de vrijheden en de rechten van de mens zoals die zijn omschreven door de internationale organisatie Amnesty International en door de Universele

Verklaring van de rechten van de mens ». Volgens artikel 5 van dezelfde statuten ijvert ze met name voor de bevrijding en bijstand van de personen die zijn « gevangen gezet, gedetineerd, in hun vrijheid beperkt, of onderworpen aan enige andere lichamelijke dwang, wegens hun politieke of religieuze overtuiging, of om enige andere geloofsredenen, of verder wegens hun etnische afkomst, kleur, taal of geslacht, op voorwaarde dat zij geen geweld hebben gebruikt of tot gewelddaden hebben aangezet ».

B.1.3.2. Een dergelijke doelstelling valt niet samen met het algemeen belang noch met het individuele belang van de leden van de vereniging. Dat maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de jaarverslagen van de internationale vereniging. Uit die verslagen blijkt eveneens dat de activiteit van de vereniging duurzaam is, zowel in het verleden als in het heden. Het statuut van de politieke vluchtelingen, de procedure volgens welke de aanvragen om erkenning worden onderzocht en de maatregelen die worden genomen ten aanzien van de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren betreffen rechtstreeks het maatschappelijk doel van de vereniging. Haar raad van bestuur, die, volgens artikel 21 van de statuten, « de meest uitgebreide bevoegdheden heeft voor het bestuur en het beheer van de vereniging », heeft op 10 januari 1992 de beslissing genomen het huidige beroep in te stellen.

Het beroep met nummer 379 is ontvankelijk.

Om dezelfde redenen is de tussenkomst van de v.z.w. Amnesty International Vlaanderen ontvankelijk.

B.1.4.1. De v.z.w. « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », afgekort « MRAX », heeft volgens artikel 2 van haar statuten tot doel de strijd tegen racisme, antisemitisme en xenofobie. Zij « roept tot eensgezindheid en actie op, al diegenen die zich willen verzetten tegen discriminatie, haat, vooroordelen op basis van ras, taal, afkomst of filosofische gezindheid, en die de vriendschap en vrede onder de volkeren, de gelijkheid en broederlijkheid onder de mensen willen laten zegevieren ».

B.1.4.2. De v.z.w. « Ligue des droits de l'homme » heeft, volgens artikel 3 van haar statuten, tot doel « het bestrijden van onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ». Zij « verdedigt de principes van gelijkheid, vrijheid en humanisme waarop

democratische maatschappijen zijn gegrondvest » en die door verscheidene verklaringen en internationale verdragen alsmede door de Belgische Grondwet zijn afgekondigd.

B.1.4.3. De v.z.w.« Syndicat des avocats pour la démocratie », afgekort «S.A.D. », heeft met name tot doel :

« 1° de rechten van de verdediging te bevorderen en te waarborgen en daartoe zowel de advocaten als de andere burgers individuele, politieke, economische en sociale vrijheden en fysieke integriteit te verzekeren;

2° voor met name de meest noodlijdende burgers of slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten de toegang tot het beste recht en een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen;

3° te ijveren voor de naleving van de openbare en individuele grondrechten en fundamentele vrijheden, met name tegen elk misbruik van de overheid en van elk gezag;

4° de onafhankelijkheid van de balies en al de leden ervan te waarborgen ten aanzien van elk gezag en met name van het staatsgezag; »

B.1.4.4. De drie verenigingen streven een doelstelling na die niet met het algemeen belang noch met het individuele belang van hun leden samenvalt; hun maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de activiteiten die zij uitoefenen. De bepalingen die zij bestrijden betreffen de doelstellingen die zij nastreven. Hun raden van bestuur, waaraan de statuten van de drie verenigingen de bevoegdheid verlenen in hun naam in rechte op te treden, hebben de beslissing het huidige beroep in te stellen, respectievelijk genomen op 10 oktober 1991, 5 september 1991 en 10 oktober 1991.

Het beroep met nummer 381 is ontvankelijk.

Ten gronde

Ten aanzien van artikel 52, § 1, 7^o, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991

A.2.1.1. De v.z.w. « Amnesty International - Belgique francophone » voert als enig middel de schending aan van de artikelen 6 en *Bis* van de Grondwet doordat de bestreden wet een onderscheid tussen de kandidaat-vluchtelingen invoert naargelang zij uit « risicolanden » of « risicoloze landen » afkomstig zijn. De v.z.w. stelt dat dat onderscheid op een criterium steunt dat niet pertinent is omdat het het bereiken van het beoogde doel niet mogelijk maakt (eerste onderdeel) en omdat het gevolgen heeft die onevenredig zijn ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen (tweede onderdeel). De v.z.w. wijst erop dat een koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat artikel 52, § 1, 7^o, in werking treedt op de dag van het verschijnen van dat besluit in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk op 5 december 1991, dat het ophoudt te gelden op 31 december 1992 en dat het, tot 31 december 1991, toepasselijk is op de vreemdelingen afkomstig uit Ghana, India, Pakistan en Polen.

A.2.1.2. De verzoekster doet opmerken dat de bestreden bepaling, ingevoerd op initiatief van de Staatssecretaris voor Sociale Emancipatie, gekritiseerd is door de Minister van Justitie, die oordeelde dat het begrip « Safe countries » « zeerbetwistbaar (is) op juridisch vlak en bovendien is het in de praktijk vrijwel onbruikbaar » (*Gedr. St.*, Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, p. 19). Verzoekster herinnert eraan dat de wijziging op zeer ernstige kritiek is gestuit vanwege de stafhouder van de Franse Orde van Advocaten van de balie van Brussel tijdens een hoorzitting voor de leden van de Commissie voor Justitie van de Senaat (*Gedr. St.*, Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, pp. 79-81). Verzoekster citeert het negatieve advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die oordeelde dat de bestreden bepaling het principe van niet-discriminatie schendt, ingeschreven in artikel 3 van het Verdrag van Genève, omdat die bepaling de mogelijkheid verleent « vreemdelingen die op illegale wijze het land zijn binnengekomen en zich voor vluchteling uitgeven terug te drijven, enkel en alleen omdat zij uit een bepaald land afkomstig zijn » en omdat zij die vreemdelingen van de normale procedure uitsluit (*Gedr. St.*, Kamer, zitting 1990-1991, nr. 1647/2, pp. 3-4).

A.2.1.3. De verzoekster oordeelt dat het grote aantal beslissingen van niet-ontvankelijkheid ten aanzien van onderdanen van hetzelfde land geen betrouwbare indicator is voor de « veiligheid » van dat land, aangezien de niet-ontvankelijkheid van een aanvraag op diverse redenen kan steunen, de politieke situatie van een land na een jaar ingrijpend kan zijn veranderd en het onderscheid bovendien nutteloos is daar artikel 52, § 1, 2^o, van de wet reeds de mogelijkheid biedt de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren wanneer zij kennelijk op aan asiel vreemde motieven is gebaseerd.

A.2.1.4. De verzoekster oordeelt dat de maatregel onevenredig is aangezien de voordelen die de nationale overheid eruit zou kunnen halen, niet in verhouding staan tot de inbreuk die wordt gemaakt op die essentiële waarde die de eerbiediging van het menselijk leven is.

A.2.2. De v.z.w. Amnesty International Vlaanderen, tussenkomende partij, onderschrijft het enige middel dat door « Amnesty International - Belgique francophone » wordt aangevoerd. De v.z.w. wijst erop dat het koninklijk besluit van 25 november 1991 buiten werking is getreden op 31 december 1991, dat, op het tijdstip van de redactie van haar verzoekschrift, in 1992 geen besluit was genomen en dat het ernaar uitziet dat de bestreden bepaling nooit is toegepast, wat zou aantonen hetzij dat de Minister van Justitie zelf ze door de bij het beroep bestreden gebreken aangetast acht, hetzij dat hij het niet opportuun heeft geacht ze toe te passen, aangezien de asielaanvragen niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard om een andere reden, onder meer met toepassing van artikel 52, § 1, 2°, voormeld.

A.2.3.1. De verzoeksters in de zaak nummer 381 oordelen dat de wetgever, door een nieuwe categorie van asielzoekers in te stellen, een discriminatie heeft ingevoerd die uitsluitend gebaseerd is op de nationale herkomst van de asielzoeker. Het aldus in het leven geroepen onderscheid zou niet gebaseerd zijn « op het min of meer democratisch zijn van, of nageleefd worden van de mensenrechten in het land waaruit de asielzoeker afkomstig is ».

A.2.3.2. Het eerste criterium van 5 %, dat staat voor het aantal asielaanvragers die uit eenzelfde staat afkomstig zijn, zou niets te maken hebben met de situatie van het land tenzij dat een dergelijk land *a priori* veeleer als een land « met problemen » zou moeten worden beschouwd.

A.2.3.3. Het tweede criterium van 5 % lijkt meer pertinent. Toch neemt de omstandigheid dat slechts 1 of 2 % van de door de onderdanen van eenzelfde land ingediende aanvragen zijn ingewilligd niet weg dat de vervolgingen die zij hebben ondergaan reëel zijn.

Voorts betreft de meerderheid van de beslissingen genomen in de loop van het voorgaande kalenderjaar niet aanvragen die tijdens dat jaar zijn ingediend maar in de loop van vroegere jaren, zodat zij geen nuttige aanwijzing verschaffen over het actuele gevaar voor vervolging dat in een land bestaat.

Tenslotte zouden de statistieken die betrekking hebben op de eindbeslissingen beïnvloed kunnen worden door een bepaald beleid van de Minister van Justitie zelf, vermits artikel 52 hem toestaat een aanvraag als kennelijk ongegrond te verwerpen, zelfs indien de Commissaris-generaal een gunstig advies heeft gegeven.

De verzoekende partijen beroepen zich ter ondersteuning van hun argumentatie eveneens op het voormelde advies dat op 26 juni 1991 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven.

A.2.4.1. De Ministerraad acht de bestreden maatregel gewettigd door de toeneming van de asielaanvragen, de vaststelling dat slechts ongeveer 15 % ervan wordt ingewilligd en de nadelen die te wijten zijn aan de vermeerdering van ongerechtvaardigde aanvragen : achterstand bij de behandeling van de dossiers, verlengd verblijf van de « onechte » vluchtelingen en moeilijkheid om ze vervolgens uit te wijzen, overbelasting van de opvangvoorzieningen en kostprijs van de opvang. De in aanmerking genomen oplossing bestaat in een omkering van de bewijslast waardoor de behandeling van de aanvragen kan worden versneld. De vier in het koninklijk besluit van 25 november 1991 beoogde landen leverden 36 % van de in 1990 ingediende aanvragen, die echter tot slechts een zeer gering percentage gunstige beslissingen leidden. Door de twee bij de wet opgelegde cijfervoorwaarden kunnen de landen worden vastgesteld die problemen opleveren en kan worden nagegaan of de in het betrokken land bestaande moeilijkheden werkelijk van politieke aard zijn.

A.2.4.2. Ten aanzien van de gegrondheid van het beroep beklemtoont de Ministerraad in hoofdzaak dat de bestreden maatregel een onderscheid in het leven roept tussen twee categorieën van vreemdelingen. Zij kan dus de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet schenden die, volgens hun tekst zelf, slechts op de Belgen toepasselijk zijn. Artikel 128 van de Grondwet breidt de aan de personen en goederen verleende bescherming tot de vreemdelingen uit op voorwaarde dat zij zich op het grondgebied van België bevinden en « behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ». De bestreden bepaling is toepasselijk op de vreemdeling « die het Rijk probeert binnen te komen » of « die zich vluchteling verklaart en die aan de grens vraagt om als dusdanig erkend te worden », met andere woorden een vreemdeling die zich niet op het grondgebied van België bevindt. Anderzijds vormt de bestreden wet een van de «bij de wet gestelde uitzonderingen », toegestaan door artikel 128. De artikelen 6 en *6bis* kunnen dus ten deze geen toepassing vinden.

A.2.4.3. Artikel 3 van het Verdrag van Genève wordt ten onrechte aangevoerd omdat het, enerzijds, discriminaties slechts verbiedt bij de toepassing van het Verdrag en, anderzijds, het Arbitragehof onbevoegd is

om een wettelijke bepaling te vernietigen wegens rechtstreekse schending van de regels van een internationaal verdrag.

A.2.4.4. Subsidiar laat de Ministerraad gelden dat de bestreden bepaling, die in een omkering van de bewijstlast bestaat, aan een wettig doel voldoet : het aantal te onderzoeken zaken verminderen in het belang van de « echte » kandidaten en van de maatschappij. Het mathematische criterium van de « dubbele barrière van 5 % » is objectief en adequaat aangezien de beoogde landen die zijn waaruit een hoog aantal aanvragen afkomstig is, welke slechts zelden in gunstige beslissingen uitmonden.

Voorts is het criterium van 5 % niet meer dan een indicator en de toepassing ervan sluit geen individueel onderzoek van de aanvragen uit. De bepaling is niet overbodig in zoverre zij een vermoeden van bedrog instelt, een bewijsregel en geen materiële regel. Ten slotte is de maatregel niet onevenredig : het vermoeden kan worden weerlegd, met betrekking tot elke aanvraag wordt een individueel onderhoud gevoerd, er is in een recht op heronderzoek voorzien en de bepaling kan, zoals de laatste zin van het artikel bepaalt, door de Koning worden opgeschort, wat Hij zou doen indien in een van de betrokken landen onrusten zouden uitbreken die leven en vrijheid in gevaar zouden brengen.

A.2.5.1. In zijn memorie van antwoord wijst de Ministerraad erop dat een koninklijk besluit voor het jaar 1991 in voorbereiding is. De Ministerraad voegt daaraan toe dat, uit de omstandigheid dat een bepaling onuitgevoerd is gebleven, niet kan worden afgeleid dat zij ongrondwettig is of in strijd met de in België rechtstreeks toepasselijke internationale verdragen, noch dat de Minister van Justitie de argumenten van de verzoekster zou onderschrijven. De Ministerraad legt een brief over van 3 juli 1991 waarin de afgevaardigde voor België, Luxemburg en de Europese instellingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen de gegrondheid van de bestreden bepaling erkent.

A.2.6.1. In haar memorie van antwoord stelt de verzoekende partij in de zaak nummer 379 vast dat de situaties waarop de bestreden bepaling toepasselijk is zich voordoen in de « opvangzone » in Zaventem, dat de beoogde personen zich dus op het Belgische grondgebied bevinden, aangezien geen wettelijke bepaling toestaat de luchthavens daarvan uit te sluiten, waar de agenten van het Belgisch openbaar gezag trouwens hun ambt uitoefenen. De afwijkingsbevoegdheid verleend bij artikel 128 *in fine* van de Grondwet geldt slechts voor verschillen in behandeling die zouden worden gemaakt tussen Belgen en vreemdelingen, maar staat niet toe, aldus de verzoekster, een onderscheid te maken tussen de vreemdelingen zelf.

A.2.6.2. Gesteld dat de afwijkingsbevoegdheid zelfs een differentiatie tussen vreemdelingen toestaat, dan zou die, volgens de verzoekster, niet discriminerend mogen zijn, aangezien de draagwijdte van artikel 128 er niet in bestaat alle discriminaties toe te staan, maar aan de wetgever - en niet aan de uitvoerende macht - de bevoegdheid voor te behouden verantwoorde verschillen in het leven te roepen. De verzoekster oordeelt dat een interpretatie volgens welke artikel 128 bij voorbaat om het even welke discriminatie zou wettigen, zou steunen op een reactionaire opvatting, die haaks staat op de ontwikkeling van het moderne constitutionalisme, dat ernaar streeft de bevoegdheden van de wetgever binnen juiste grenzen te houden, alsmede op de internationale bescherming van de mensenrechten.

A.2.6.3. Voorts moeten de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet de internationale verplichtingen van België in overweging nemen, inzonderheid artikel 3 van het Verdrag van Genève en artikel 26 van het U.N.O.-Verdrag over de burgerlijke en politieke rechten. Het zou voor het Arbitragehof erom gaan, niet de Grondwet te censureren, wat niet tot zijn bevoegdheid zou behoren, maar de artikelen 128, 6 en *6bis* een draagwijdte te geven die verenigbaar is met de bepalingen van het internationale recht.

A.2.6.4. Wat de grond van het beroep betreft wijst de verzoekster erop dat een koninklijk besluit van 7 mei 1992, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 mei 1992, het besluit van 25 november 1991 heeft gewijzigd. Voortaan, en tot 31 december 1992, zijn de beoogde landen Ghana, India, Nigeria, Pakistan en Roemenië. Verzoekster herinnert aan de in haar verzoekschrift ontwikkelde argumenten, betwist dat het vermoeden waarop de bestreden bepaling steunt pertinent is, en betwijfelt dat de « echte » kandidaat-vluchtelingen in staat zijn in Zaventem het bewijs te leveren dat hun leven of vrijheid ernstig wordt bedreigd. De aan de Koning verleende bevoegdheid tot opschorting van de maatregel, die enkel bij de regering ligt, kan niet worden beschouwd als een efficiënt correctief, en het kan worden betwijfeld dat zij conform is met artikel 128, dat de bevoegdheid om de vreemdelingen aan een specifieke behandeling te onderwerpen aan de wet voorbehoudt.

A.2.7.1. De verzoeksters in de zaak nummer 381 merken eerst op dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet, in zoverre zij bepaalde rechten alleen ten aanzien van de Belgen waarborgen, in strijd zijn met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het U.N.O.-Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten.

Voor het overige nemen de verzoeksters een identiek standpunt in als de verzoekende partij in de zaak nummer 379 wat de draagwijdte betreft van de artikelen 6, *6bis* en 128 van de Grondwet gecombineerd met artikel 3 van het Verdrag van Genève, en meer bepaald wat de voorwaarde betreft van aanwezigheid op het Belgische grondgebied en de mogelijkheid tot afwijking die bij artikel 128 aan de wetgever is gegeven.

A.2.7.2. Ten gronde stellen de verzoeksters dat de kosten voor opvang geen inbreuk op de basisprincipes van onze Grondwet en de internationale verdragen die België heeft onderschreven, kan rechtvaardigen. Zij betwisten dat het probleem van de ongerechtvaardigde aanvragen door de bestreden bepaling adequaat wordt opgelost. Net zoals de andere verzoekende partijen betwisten zij aan de hand van voorbeelden de pertinentie van het « dubbele 5 %-criterium ». Zij beklemtonen dat het ongerechtvaardigde karakter van een aanvraag uit de nationaliteit van de verzoeker slechts kan worden afgeleid indien hij uit een echt democratisch land afkomstig is. Zij oordelen dat ten aanzien van de in de twee koninklijke uitvoeringsbesluiten ingeschreven landen al jarenlang een ongunstig vooroordeel bestond, wat een hoog percentage niet-ontvankelijkverklaringen teweegbracht voor de aanvragen van de onderdanen van die landen, welke rechtspraak de totaalstatistieken inzake erkenning beïnvloedt.

Ten aanzien van artikel 70bis van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

A.3.1. De verzoeksters doen opmerken dat de bij artikel 70bis aan de rechter in kort geding verleende bevoegdheid een dubbele grondslag heeft : enerzijds biedt zij de vreemdeling wiens verzoek om asiel verworpen werd zonder onderzoek ten gronde, de waarborg van een onpartijdige procedure, die een onontbeerlijke waarborg is wanneer wordt aangevoerd dat er een risico van vervolging is dat een onmenselijke of vernederende behandeling kan zijn in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het advies van de Commissaris-generaal vormt een administratieve beslissing die bij urgentie door een ambtenaar is genomen zonder de regels in acht te nemen die een billijk proces waarborgen. Anderzijds is het advies van de Commissaris-generaal, vermits het is uitgebracht binnen een korte termijn, noodzakelijkerwijze een beslissing met een verhoogde kans op een vergissing. Procedurewaarborgen moeten het mogelijk maken dat nadeel te verhelpen.

Het nieuwe artikel 70bis organiseert een gerechtelijk beroep slechts in het geval dat de Commissaris-generaal zich in het voordeel van de verzoeker heeft vergist, niet indien hij zich in diens nadeel heeft vergist. In de twee gevallen had in een beroep moeten worden voorzien. De gevolgen voor de samenleving die voortvloeien uit het feit dat een vreemdeling die zich vluchteling verklaart tot de asielpcedure toegang heeft, hoewel zijn verzoek bijvoorbeeld kennelijk ongegrond is, zijn te verwaarlozen in vergelijking met die welke een vluchteling ondergaat die met recht vervolgingen ontvlucht.

A.3.2.1. De Ministerraad antwoordt dat, in zoverre het artikel 70bis betreft, het beroep niet-ontvankelijk is om twee redenen : enerzijds is artikel 70bis, gesteld dat het discriminerend is, een uitzondering op het gelijkheidsbeginsel ingesteld bij de wet, conform artikel 128 van de Grondwet; anderzijds heeft de verzoekende partij geen actueel belang de vernietiging ervan te vorderen als gevolg van de invoering van het administratief kort geding bij de wet van 19 juli 1991.

A.3.2.2. Ten gronde laat de Ministerraad gelden dat het door de verzoeksters bestreden onderscheid objectief verantwoord is : een beroep in kort geding is mogelijk bij gebrek aan overeenstemming tussen de Minister van Justitie en de Commissaris-generaal; er is niet in voorzien in geval van overeenstemming tussen die twee overheden. In dat laatste geval kon de wetgever oordelen dat een derde instantie niet noodzakelijk was.

A.3.3. De verzoeksters doen opmerken dat de wet van 19 juli 1991 houdende invoering van het administratief kort geding dateert van na de bestreden wet van 18 juli 1991 en opnieuw kan worden veranderd, zodat zij geen weerslag heeft op de kritiek die tegen artikel 70bis is gericht.

Ten aanzien van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 15 van de wet van 18 juli 1991

A.4.1. De verzoeksters oordelen dat artikel 74/5 weliswaar aan de vasthouding van de asielzoekers in de « transitzone » de wettelijke basis verschaft vereist bij artikel 5, 1, f), van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, maar men toch vragen kan stellen bij de noodzaak van een dergelijke beperking van de uitoefening van een fundamenteel recht. Zij klagen de discriminatie aan die gemaakt wordt ten koste van de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die met het luchtverkeer op het grondgebied aankomen, ten opzichte van diegenen die langs andere wegen op het grondgebied komen. Zij betwisten dat moeilijkheden van louter praktische en zelfs budgettaire aard een dergelijk verschil in behandeling kunnen rechtvaardigen.

A.4.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep en herhaalt de argumenten die hij afleidt uit artikel 128 van de Grondwet. Hij voegt eraan toe dat het Hof niet bevoegd is om een wettelijke norm te vernietigen wegens rechtstreekse schending van de regels van een internationaal verdrag.

A.4.2.2. Ten gronde laat de Ministerraad gelden dat de bestreden bepaling niet preciseert dat zij slechts de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die met het luchtverkeer aankomen zou beogen : zij zou evenzeer toepasselijk kunnen zijn op diegenen die over zee aankomen of die zich aan de grensposten te land aanmelden. Zij roept dus geen discriminatie in het leven. Artikel 74/5 beoogde trouwens een wettelijke basis te verlenen aan een bestaande praktijk, wat elke grondslag ontnemen aan het middel in verband met de schending van artikel 5, 1, van het voormelde Europees Verdrag.

A.4.2.3. De Ministerraad voegt eraan toe dat het de vreemdeling die zich vluchteling verklaart en die in een transitcentrum is ondergebracht vrij staat dat te verlaten om naar zijn land van herkomst terug te keren en dat hij er bovendien belang bij heeft in dat centrum te blijven omdat hij, volgens de vijfde paragraaf van artikel 74/5, gemachtigd is het Koninkrijk binnen te komen indien zijn aanvraag na twee maanden niet is verworpen.

A.4.3. De verzoekende verenigingen houden staande dat artikel 74/5 discriminerend is. Zij beklemtonen dat de Hoge Raad van Nederland overwogen heeft dat de vasthouding in een transitzone een vrijheidsberoving oplevert in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en dat de Franse « Conseil constitutionnel » oordeelde dat zij wegens het samengevoegde gevolg van de graad van dwang die zij heeft en de duur ervan de individuele vrijheid raakt van de persoon die eraan onderworpen is in de zin van artikel 66 van de Franse Grondwet. Zij voegen eraan toe dat de vraag niet is of de nieuwe bepaling in overeenstemming is met voormeld artikel 5 maar of zij de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt.

Ten aanzien van artikel 52, § 2, 7°, van de wet van 15 december 1980 ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

B.2.1. Artikel 52, § 1, 7°, van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de bestreden wet van 18 juli 1991 bepaalt :

« § 1. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die het Rijk probeert binnen te komen zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, die zich vluchteling verklaart en die aan de grens vraagt om als dusdanig erkend te worden, de toegang tot 's lands grondgebied wordt geweigerd en dat die vreemdeling dientengevolge door de met de grenscontrole belaste overheden zal worden teruggedreven :

(...)

7° wanneer de vreemdeling afkomstig is uit een land waarvan, in het voorafgaand kalenderjaar, minstens 5 pct. van de asielzoekers afkomstig is en voor zover uit het laatste jaarverslag van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen blijkt dat minder dan 5 pct. van de genomen eindbeslissingen hebben geleid tot de toekenning van het statuut van vluchteling aan asielzoekers afkomstig uit bedoeld land, en voor zover hij geen elementen aanbrengt dat er ernstige aanwijzingen bestaan van gevaar voor zijn leven of vrijheid, in de zin van het Internationaal Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. De Koning bepaalt, na advies van de Commissaris-generaal, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de datum van inwerkingtreding en de toepassingsduur van deze bepaling. De Koning kan, onder dezelfde voorwaarden, voor de door Hem bepaalde termijn deze bepaling opschorten, hetzij voor het geheel van de landen waaruit asielzoekers afkomstig zijn, hetzij voor één of meer landen. »

Artikel 52, § 2, 2°, bepaalt :

« § 2. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die het Rijk binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden, niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven :

(...)

2° wanneer de vreemdeling zich bevindt in een van de gevallen bedoeld in § 1, 1° tot 5° en 7° ; »

Artikel 52, § 3, 2°, bepaalt :

« § 3. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die regelmatig het Rijk binnengekomen is, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden, niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven :

(...)

2° wanneer de vreemdeling zich bevindt in een van de gevallen bedoeld in § 1, 1° tot 5° en 7°; »

Artikel 52, § 4, 2°, bepaalt :

« § 4. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die gemachtigd of toegelaten is langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden, niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen :

(...)

2° wanneer de vreemdeling zich bevindt in één van de gevallen bedoeld in § 1, 1° tot 3° en 7°; »

Die vier bepalingen voeren, in de vier gevallen die erin worden beoogd, een omkering van de bewijslast in ten laste van de kandidaat-vluchtelingen die afkomstig zijn uit de door de Koning met toepassing van de twee vastgestelde criteria aangeduide landen.

B.2.2. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. »

Vreemdelingen kunnen zich dus op de bij de artikelen 6 en *bis* van de Grondwet vastgestelde

beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie beroepen op de dubbele voorwaarde dat zij zich op Belgisch grondgebied bevinden en dat er niet bij wet van wordt afgeweken.

B.2.3. Krachtens artikel 31 van het Internationaal Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953, welk artikel directe gevolgen heeft in de interne rechtsorde, moeten vreemdelingen die vragen als vluchteling te worden erkend, geacht worden zich in België te bevinden zo lang als over de ontvankelijkheid van hun aanvraag geen definitieve beslissing is genomen. Zij voldoen dus aan de eerste bij artikel 128 gestelde voorwaarde.

B.2.4. De tweede voorwaarde is ten deze niet van toepassing. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt immers dat de wet uitzonderingen op de principiële gelijkheid van Belgen en vreemdelingen vermag vast te stellen. Die bevoegdheid tot het vaststellen van uitzonderingen kan evenwel geen grondwettelijke grondslag verlenen aan de bestreden bepaling, vermits daarbij een onderscheid wordt gemaakt niet tussen Belgen en vreemdelingen, maar tussen vreemdelingen onderling.

B.2.5. De verzoekende partijen kunnen derhalve de bepalingen van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet aanvoeren met betrekking tot de in artikel 52 van de wet van 15 december 1980 bedoelde vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

B.2.6. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel alsmede van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.2.7. De bestreden bepaling van artikel 52, § 1, 7^o, behoudt het individuele onderzoek van elke aanvraag tot erkenning als vluchteling, alsmede de mogelijkheid van beroep, maar legt aan de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die onder de toepassing van die bepaling vallen, de omkering van de bewijslast in de ontvankelijkheidsprocedure op.

Het aldus gemaakte onderscheid tussen vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waaruit

tijdens het voorbije jaar ten minste vijf procent van de asielaanvragers afkomstig was en met betrekking tot wie minder dan vijf procent van de beslissingen aanleiding heeft gegeven tot erkenning, enerzijds, en andere vreemdelingen, anderzijds, heeft tot doel sneller «deze asielzoekers te weren die op geen enkele wijze beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Genève en bijgevolg onvermijdelijk geweigerd zullen worden. Dit is zowel in hun eigen belang en dat van de echte vluchtelingen als in het belang van de Belgische samenleving. » (*Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1076-2, p. 35 - Verslag namens de Commissie van Justitie)

B.2.8. Dat onderscheid steunt op objectieve vaststellingen. Het houdt verband met het nagestreefde doel. Toch is het niet evenredig met dat doel, dat kan worden bereikt door de toepassing van andere bepalingen van de wet, met name artikel 52, § 1, 2^o, dat zonder onderscheid geldt voor alle vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

Naar luid van die bepaling kan de vreemdeling die zich vluchteling verklaart en wiens aanvraag «klaarblijkelijk steunt op motieven die totaal vreemd zijn aan het asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is, of omdat ze geen verband houdt met de criteria bepaald bij artikel 1, A (2), van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, noch met andere criteria die de toekenning van asiel wettigen », teruggedreven of de toelating tot het verblijf geweigerd worden.

Onder de redenen die de toepassing van die bepaling rechtvaardigen kan de Minister met name de omstandigheid in overweging nemen dat tal van aanvragen door de onderdanen van een land zijn ingediend waarvan de politieke situatie niet verantwoordde dat zij werden ingewilligd. Maar in zoverre de vier bestreden bepalingen één enkele categorie van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren een omkering van de bewijslast opleggen, reiken zij verder dan wat noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.

Daaruit volgt dat die bepalingen een onderscheid in het leven roepen dat niet verenigbaar is met de artikelen 128, 6 en *6bis* van de Grondwet.

Ten aanzien van artikel 70bis van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

B.3.1. Sinds de wijziging ervan bij de bestreden wet van 18 juli 1991 luidt artikel 70*bis* :

« Wanneer de met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, genomen beslissing tot doel heeft de vreemdeling terug te leiden naar de grens van het land waaruit hij gevlucht is en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid gevaar loopt, kan de vreemdeling binnen twee werkdagen beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die nagaat of er ernstige aanwijzingen zijn dat een dergelijke bedreiging bestaat. »

Ten opzichte van de vroegere tekst vervangen de woorden « artikel 63/3, § 3, tweede lid » de woorden « artikel 52 ».

B.3.2. In de versie van vóór de wijziging van 18 juli 1991 bepaalde artikel 52 dat de Minister van Justitie kon beslissen dat de vreemdeling die zonder de in artikel 2 opgesomde documenten België tracht binnen te komen en die een erkenning als vluchteling vraagt bij de grens, in zes gevallen zou worden teruggedreven. Met toepassing van het vroegere artikel 70*bis* kon de vreemdeling dus beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank in de zes gevallen waarin artikel 52 voorzag, wanneer de beslissing ertoe strekte hem terug te voeren naar de grens van het land dat hij was ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid werd bedreigd.

B.3.3. In de versie van vóór de wijziging van 18 juli 1991 organiseerden de artikelen 63-2 tot 63-5 eveneens een dringend verzoek tot heronderzoek van de beslissing tot weigering genomen door de Minister met toepassing van artikel 52. Dat beroep was niet beperkt tot de gevallen waarin de vreemdeling werd teruggedreven naar het land dat hij was ontvlucht en waar zijn vrijheid of zijn leven werd bedreigd. Dat heronderzoek voorzag in het voorafgaande advies van de Commissaris-generaal.

B.3.4. Artikel 63-4 preciseerde dat aan de betrokkene kennis zou worden gegeven van de nieuwe beslissing en dat de kennisgeving de mogelijkheid zou vermelden van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State. Die tekst was ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987, terwijl de Raad van State niet beschikte over een algemene bevoegdheid tot schorsing van de bestuurshandelingen die bij de Raad werden bestreden. De Raad van State had slechts een bevoegdheid tot schorsing ten aanzien van de verwijzings- en uitdrijvingsbesluiten, op de voorwaarden waarin artikel 70 van de wet van 15 december 1980 voorzag.

B.3.5. Voorts sloot artikel 63 elke vordering in kort geding uit op basis van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek ten aanzien van de beslissingen genomen met toepassing van de artikelen 63-2, 63-3 en 63-5, tweede lid, met andere woorden beslissingen genomen door de Minister van Justitie op dringend verzoek tot heronderzoek.

B.3.6. Daaruit volgde dat, met uitzondering van de beroepsmogelijkheid geboden bij artikel 70*bis* in het beperkte geval dat erin wordt beschreven, de door de Minister of zijn gemachtigde op basis van artikel 52 genomen beslissingen en de door de Minister na heronderzoek genomen beslissingen, op basis van de artikelen 63-2 tot 63-5, niet voor enige procedure in kort geding, gerechtelijke of administratieve, in aanmerking kwamen.

B.3.7. Sinds de wijziging van 18 juli 1991 bevat het beroep waarin het nieuwe artikel 70*bis* voorziet twee vernieuwingen ten opzichte van het vroegere artikel 70*bis* : enerzijds is beroep mogelijk, niet tegen de in eerste instantie door de Minister of zijn gemachtigde genomen beslissing, maar uitsluitend tegen die welke door de Minister op heronderzoek wordt genomen; anderzijds is de beslissing die vatbaar is voor beroep uitsluitend die welke wordt genomen met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, dat wil zeggen die waarbij, ondanks een gunstig advies van de Commissaris-generaal of van een van zijn adjuncten, de Minister van Justitie beslist, binnen vijf dagen na de ontvangst van dat advies, « aan dit advies voorbij te gaan en een nieuwe beslissing tot weigering van de toegang tot het grondgebied, het verblijf of de vestiging te nemen ». Dat beroep is dus uitgesloten wanneer de Minister de beslissing tot weigering bevestigt, op ongunstig advies van de Commissaris-generaal of één van zijn adjuncten (artikel 63, § 2). Indien, zoals de verzoekende partij vordert, de woorden « paragraaf 3, tweede lid » zouden worden vernietigd, zou het beroep van artikel 70*bis* mogelijk zijn in de twee gevallen beoogd in artikel 63-3, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt of de Minister het ongunstige advies van de koninklijk commissaris heeft gevolgd of diens gunstig advies naast zich neer heeft gelegd.

B.3.8. De verzoekende partijen verwijten artikel 70*bis* een discriminatie in het leven te roepen in zoverre het sommige vreemdelingen toestaat een rechterlijk beroep uit te oefenen tegen een beslissing van de Minister van Justitie terwijl andere vreemdelingen elk beroep op een gerecht van de rechterlijke orde wordt ontzegd.

B.3.9. Artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 19 juli 1991, bepaalt dat alleen de Raad van State bevoegd is om de schorsing te gelasten van de uitvoering van een door hem vernietigbare handeling. Het voorziet in een procedure in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid. Het organiseert in elk geval een debat op tegenspraak. Het staat toe een dwangsom op te leggen aan de betrokken overheid. Artikel 18 geeft eveneens een exclusieve bevoegdheid aan de Raad van State om, bij voorraad, «alle nodige maatregelen (te) bevelen om de belangen van de partijen of van de personen die belang hebben bij de oplossing van de zaak veilig te stellen, met uitzondering van de maatregelen die betrekking hebben op de burgerlijke rechten».

B.3.10. Geen bepaling sluit van die bevoegdheden de beslissingen uit die door de Minister van Justitie worden genomen met toepassing van de artikelen 63-2 tot 63-5 van de wet van 15 december 1980.

B.3.11. Wegens de ruime bevoegdheden die aan de Raad van State zijn gegeven, zowel wat de schorsing als wat de voorlopige maatregelen betreft, en rekening houdend met het feit dat de ontvankelijkheid van de beroepen niet beperkt is tot het geval beschreven in artikel 70*bis* - terugzending naar het land van herkomst en bedreiging van het leven of de vrijheid van de vreemdeling -, hebben de beroepsmogelijkheden die de artikelen 17 en 18 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bieden een gevolg dat equivalent is aan dat waarin bij artikel 70*bis* van de wet van 15 december 1980 wordt voorzien. In de huidige stand van de teksten zoals zij bestonden bij de instelling van het beroep en zoals zij bestaan op de dag van de uitspraak van dit arrest, bestaat de aangevoerde discriminatie niet.

Er is geen reden om vooruit te lopen op een eventuele wijziging van die teksten om er de verenigbaarheid met de artikelen 6 en 6*bis* van de Grondwet van te beoordelen.

Ten aanzien van artikel 74/5, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991

B.4.1. Artikel 74/5, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991, luidt :

« § 1. 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 terugdrijving 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 voorwaarden, gesteld door artikel 2, te voldoen, die zich vluchteling verklaart en aan de grens vraagt als dusdanig erkend te worden.

§ 2. De Koning kan in het Rijk andere plaatsen aanduiden, die gelijkgesteld worden met de plaatsen zoals bedoeld in het eerste lid.

De vreemdeling die in een van deze andere plaatsen wordt vastgehouden, wordt niet beschouwd als zijnde gemachtigd om het Rijk binnen te komen.

§ 3. De nodige maatregelen kunnen worden genomen opdat betrokkene de plaats waar hij wordt vastgehouden, niet zonder de vereiste toestemming verlaat.

§ 4. De Koning kan het regime en de werkingsmaatregelen bepalen toepasbaar op de plaats bepaald in § 1.

§ 5. Het vasthouden in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats mag ten hoogste twee maanden duren. Na het verstrijken van deze termijn krijgt de betrokkene toestemming het Rijk binnen te komen. »

B.4.2. Het Hof is niet bevoegd om na te gaan of die bepaling verenigbaar is met artikel 5, 1°, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat de gevallen bepaalt waarin een gevangenhouding wordt toegestaan, en inzonderheid met *littera f*), dat handelt over de «rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen teneinde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, ... ». Het Hof kan slechts nagaan of artikel 74/5 een onverantwoorde discriminatie in het leven roept ten aanzien van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

Weliswaar is er niet in voorzien dat die bepaling toepasselijk kan zijn op diegenen die reeds het

land binnen zijn gekomen en die er hun verklaring afleggen bij een van de in artikel 50 van de wet bedoelde autoriteiten.

Tussen die twee categorieën van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren bestaat evenwel een objectief verschil : de ene groep poogt tot het land te worden toegelaten, de andere is er in feite reeds. Het is niet onredelijk te oordelen dat, zo een maatregel van vasthouding in een welbepaalde plaats in voorkomend geval kan worden genomen ten aanzien van diegenen die nog niet tot het land zijn toegelaten, een dergelijke vrijheidsbeperkende maatregel buitensporig zou zijn ten aanzien van diegenen die zich reeds in feite in het land bevinden, waar, krachtens artikel 50 van de wet, zij over een termijn van acht dagen beschikken om hun verklaring af te leggen.

Artikel 74/5 houdt dus geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Om die redenen,

Het Hof

verklaart het beroep met nummer 377 niet ontvankelijk;

vernietigt, in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991 :

- in artikel 52, § 1 : 7° ,
- in artikel 52, § 2, 2° : de woorden « en 7° »,
- in artikel 52, § 3, 2° : de woorden « en 7° »,
- in artikel 52, § 4, 2° : de woorden « en 7° »;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 4 maart 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

D. André