

| |
|---------------------------------------|
| Rolnummer 933 |
| Arrest nr. 14/97 van 18 maart 1997 |

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57/11, § 1, eerste lid, 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 H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 56.156 van 8 november 1995 in zake K. Rockson tegen de Belgische Staat, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57/11, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de beslissingen ten gronde van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van één van zijn adjuncten omtrent verzoeken tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling aangezien worden als beslissingen betreffende een politiek recht en doordat de kennisneming van de beroepen overeenkomstig de artikelen 144, 145 en 191 van de Grondwet toevertrouwd wordt aan de vaste beroepscommissie voor vluchtelingen, die een administratief rechtscollege is ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoeker, K. Rockson, vordert bij de Raad van State de vernietiging van de beslissing die in zijn zaak op 10 april 1992 is genomen door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

De Raad van State heeft in een arrest nr. 46.651 van 25 maart 1994 de uitspraak uitgesteld en aan het Hof een prejudiciële vraag gesteld, zoals de verzoeker die suggereerde, waarop het Hof in een arrest nr. 12/95 van 7 februari 1995 heeft geantwoord met de verklaring dat zij geen antwoord behoefde.

De zaak werd opnieuw vastgesteld voor de Raad van State, die bij een beschikking van 5 mei 1995 een termijn van dertig dagen toekende om aan het Hof een nieuwe vraag te stellen, wat gebeurde op de terechtzitting van 29 september 1995.

De Raad van State, die overweegt dat, naar aanleiding van het voormelde arrest van het Hof, de verzoeker, zijn vergissing heeft hersteld, en die trouwens de formulering van de vraag corrigeert, stelt aan het Hof de hierboven vermelde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 15 februari 1996 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 27 februari 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 februari 1996.

Memories zijn ingediend door :

- K. Rockson, wonende te 1050 Brussel, Waversesteenweg 117, bij op 12 april 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 12 april 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 april 1996 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikkingen van 27 juni 1996 en 23 januari 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 15 februari 1997 en 15 augustus 1997.

Bij beschikking van 17 oktober 1996 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 november 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 november 1996 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. I. de Viron *loco* Mr. Cl. Nimal, advocaten bij de balie te Brussel, voor K. Rockson;
 - . Mr. P. Legros en Mr. Ph. Coenraets, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en H. Boel 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 de Ministerraad

A.1.1. In de eerste plaats zou men ten onrechte beweren dat artikel 57/11 van de wet van 15 december 1980 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou schenden doordat de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen uitspraak zou doen over een burgerlijk subjectief recht in de zin van artikel 144 van de Grondwet.

De aanvragen die aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen worden voorgelegd, hebben geen betrekking op een subjectief recht. Geen enkel «recht » op asiel wordt immers toegekend, noch door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, noch zelfs door het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Dat zogenaamde recht is in werkelijkheid enkel een recht dat aan elke Staat toekomt om asiel te verlenen aan degenen die beantwoorden aan de definitie van vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève, en niet een recht van elke asielaanvrager. De enige verplichting die de Staten hebben bestaat erin een vluchteling niet terug te leiden naar de grenzen van een land waar de bevoegde overheden hebben vastgesteld dat hij er voor zijn leven of zijn vrijheid vreest. De te dezen afgewezen kandidaat-vluchteling heeft enkel een « gewoon bevel om het grondgebied te verlaten, model B » gekregen, dat hem enkel verplicht het Koninkrijk te verlaten en niet naar een of andere Staat te gaan.

De aanvragen voorgelegd aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen hebben evenmin betrekking op een burgerlijk recht. Dat zou dan hebben verantwoord dat de wetgever de gehele procedure van erkenning van de hoedanigheid van vluchteling aan de rechterlijke macht zou toevertrouwen. Nu heeft de wetgever, met toepassing van artikel 145 van de Grondwet, die taak toevertrouwd aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, administratieve rechtscolleges die uitspraak doen over een recht dat aldus, met toepassing van het organiek criterium, als een politiek recht moet worden beschouwd. Zelfs op grond van het materieel criterium - de wetgever kon terecht de kennisneming van de grieven van de asielaanvragers aan administratieve rechtscolleges toewijzen. Op materieel vlak zou het betrokken recht immers evenmin als een burgerlijk recht kunnen worden aangezien : de asielaanvragers wier aanvraag door de bevoegde overheid niet-gegrond is verklaard, kunnen niet op geldige wijze de dreigende schending van een burgerlijk recht aanvoeren die bestaat in een vervolging in de zin van het Verdrag van Genève, vermits de speciaal daartoe gemachtigde en uitgeruste instantie juist heeft vastgesteld dat die personen geen gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève hadden.

Daarenboven zijn de aanvragen die aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen kunnen worden voorgelegd, evenmin burgerlijke rechten in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en zulks volgens een vaste rechtspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens.

A.1.2. Vervolgens zou men ten onrechte beweren dat artikel 57/11 een ongeoorloofd onderscheid in de zin van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet tot stand zou brengen.

Er is in de eerste plaats geen enkel ongeoorloofd onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen, vermits artikel 191 van de Grondwet toestaat dat de wet voorziet in afwijkingen van het beginsel volgens hetwelk de vreemdeling de bescherming geniet die aan personen en aan goederen wordt verleend, en de in de grondwetsbepaling bedoelde vreemdeling zich hoe dan ook regelmatig op het grondgebied van België moet bevinden.

Er is evenmin een ongeoorloofd onderscheid tussen de vreemdelingen zelf, vermits moet worden vastgesteld dat er geen categorie van vreemdelingen bestaat die tegen de jegens hen genomen administratieve beslissingen beroepen kunnen instellen die zo uitgebreid zijn en voorzien zijn van zoveel waarborgen als het beroep dat de vreemdelingen voor de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen kunnen instellen. Daaruit volgt dat men niet kan besluiten dat de afgewezen vluchtelingen die zich tot de Commissie kunnen wenden, zouden worden gediscrimineerd ten opzichte van andere categorieën van vreemdelingen. De Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen is immers een strikt onafhankelijke jurisdictionele instantie die over een beslis singsmacht beschikt die voor de uitvoerende macht bindend is.

Memorie van K. Rockson

A.2. Na de feiten te hebben uiteengezet en de rechtspleging in het bodemgeschil in herinnering te hebben gebracht, is K. Rockson van oordeel dat hij, in dit stadium van de rechtspleging, geen enkele opmerking heeft te maken en besluit dat het het Hof behage voor recht te zeggen dat artikel 57/11, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat de beslissingen ten gronde van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van één van zijn adjuncten omtrent verzoeken tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling aangezien worden als beslissingen betreffende een politiek recht en doordat de kennisneming van de beroepen overeenkomstig de artikelen 144, 145 en 191 van de Grondwet toevertrouwd wordt aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, die een administratief rechtscollege is.

- B -

B.1. Uit de memories die voor het Hof zijn neergelegd alsmede uit de stukken van de procedure die voor de Raad van State is verlopen, en met name uit de rechtzetting door de Raad van State van de vraag die de verzoekende partij had voorgesteld, blijkt dat het beweerde verschil in behandeling zou voortvloeien uit het toekennen, aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, van een contentieux dat betrekking heeft op een burgerlijk recht, en niet op een politiek recht.

Aldus zou een discriminatie bestaan, in die zin dat een partij in geschillen met betrekking tot een burgerlijk recht, in tegenstelling tot de partijen in andere geschillen betreffende burgerlijke rechten, onderworpen zou zijn aan een ander rechtscollege dan de hoven en rechtbanken waarin artikel 40 van de Grondwet voorziet.

B.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3. Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks te onderzoeken of een wettelijke norm artikel 144 van de Grondwet schendt. Door evenwel te bepalen dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren, verleent artikel 144 aan eenieder een waarborg die niet op willekeurige wijze aan sommigen kan worden ontnomen : mocht blijken dat aan een categorie van personen het recht wordt ontzegd om een betwisting over een burgerlijk recht bij de rechtbanken aanhangig te maken, dan zou dat verschil in behandeling niet kunnen worden verantwoord, aangezien het op het voormelde artikel 144 zou stuiten. Het zou artikel 10 van de Grondwet dan ook schenden.

B.4. Hoewel de Raad van State, in de motivering van zijn verwijzingsbeslissing, de betwistingen omtrent de hoedanigheid van vluchteling en het asielrecht als contentieux met betrekking tot een politiek recht heeft aangemerkt, komt het het Hof toe te onderzoeken of de wetgever, vermits hij dat contentieux aan een administratief rechtscollege heeft toevertrouwd, de in het geding zijnde rechten wel terecht op impliciete wijze als politieke rechten heeft beschouwd.

B.5. Wanneer een overheid van de Staat uitspraak doet over een aanvraag tot het verkrijgen van de hoedanigheid van vluchteling, met de gevolgen die aan die beslissing verbonden zijn ten aanzien van de toelating tot verblijf en vestiging, treedt die overheid op in uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Daaruit volgt dat een betwisting omtrent de hoedanigheid van vluchteling, een betwisting omtrent een politiek recht is.

B.6. De wetgever vermocht dan ook, met toepassing van de mogelijkheid die artikel 145 van

de Grondwet hem biedt, het contentieux betreffende een dergelijk politiek recht toe te vertrouwen aan een administratief rechtscollege dat ter zake over een volle rechtsmacht beschikt en dat is opgericht met toepassing van artikel 146 van de Grondwet.

De Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen is een dergelijk rechtscollege. Haar jurisdictionele aard wordt afgeleid uit haar samenstelling en uit de wijze waarop haar leden worden aangewezen (artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980) die hun onafhankelijkheid ten opzichte van de administratie waarborgt (artikel 57/13), uit de haar toegewezen bevoegdheden inzake opsporing (artikel 57/15) en onderzoek (artikel 57/21), uit het debat op tegenspraak dat er wordt georganiseerd (artikelen 57/18, 57/19 en 57/20), uit de bijzondere verplichting van motivering (artikel 57/22) en uit het administratief cassatieberoep dat tegen haar beslissingen kan worden ingesteld (artikel 57/23).

B.7. Gelet op artikel 145 van de Grondwet, kan het feit dat het kennismaken van gedingen met betrekking tot politieke rechten wordt toevertrouwd aan een administratief rechtscollege, veeleer dan dat contentieux over te laten aan een rechtscollege van de rechterlijke orde, op zich geen schending uitmaken van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57/11, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de beslissingen ten gronde van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van één van zijn adjuncten omtrent verzoeken tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling aangezien worden als beslissingen betreffende een politiek recht en doordat de kennisneming van de beroepen met toepassing van de artikelen 144, 145 en 191 van de Grondwet toevertrouwd wordt aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, die een administratief rechtscollege is.

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 18 maart 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior