

Rolnummer 4630
Arrest nr. 193/2009 van 26 november 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 15 september 2006, gesteld door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Martens en M. Bossuyt, en de rechters M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 22009 van 26 januari 2009 in zake Fatima Momond tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 januari 2009, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 9^{ter} 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, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat een absolute bescherming waarborgt tegen onmenselijke en vernederende behandelingen, doordat het van de aanvragers van subsidiaire bescherming die hun gezondheidstoestand aanvoeren vereist dat zij het bewijs van hun identiteit leveren, terwijl die vereiste niet wordt opgelegd aan de andere aanvragers van subsidiaire bescherming op grond van artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980, teneinde internationale bescherming te verkrijgen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Fatima Momond, wonende te 1480 Tubeke, rue des Frères Taymans 57/6;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 16 september 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Haegeman, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. F. Landuyt, advocaat bij de balie te Brugge, voor Fatima Momond;

. Mr. K. de Haes *loco* Mr. F. Motulsky, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben voorzitter P. Martens en rechter T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd door Fatima Momond een vordering aanhangig gemaakt tot schorsing en tot vernietiging van de beslissing waarbij haar aanvraag tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9^{ter} van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, onontvankelijk werd verklaard, alsook van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat haar tegelijkertijd werd betekend. F. Momond vroeg op 5 augustus 2005 een erkenning aan van de hoedanigheid van vluchteling. De asielpcedure werd op 22 mei 2007 afgesloten met een

verwerpingsarrest van de Raad van State. Zij diende vervolgens verschillende aanvragen in tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980, aanvragen die stuk voor stuk onontvankelijk werden verklaard door de minister van Migratie- en asielbeleid. Het beroep dat voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hangende is, heeft betrekking op de laatste onontvankelijkheidsbeslissing. Op vraag van de verzoekende partij stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het Hof de voormelde vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. F. Momond stelt vast dat, in tegenstelling tot artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, artikel 48/4 van dezelfde wet de vreemdelingen die om internationale bescherming verzoeken, niet verplicht een identiteitsdocument over te leggen. Zij is van mening dat dit verschil in behandeling tussen de aanvragers van subsidiaire bescherming die zich beroepen op hun gezondheidstoestand en de andere aanvragers van subsidiaire bescherming, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij doet gelden dat, doordat de wetgever heeft voorzien in een andere regeling voor de vreemdelingen die hun gezondheidstoestand aanvoeren, de aanvragers van subsidiaire bescherming die deze toestand aanvoeren, geen subsidiaire bescherming kunnen verkrijgen op grond van artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980.

A.1.2. F. Momond wijst erop dat de artikelen 15 en volgende van de Europese richtlijn nr. 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 «inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming», geen andere regeling invoeren voor de vreemdelingen die redenen aanvoeren die verband houden met hun gezondheidstoestand, wat betekent dat die richtlijn de vreemdelingen die ernstig ziek zijn en die om internationale bescherming verzoeken, niet de verplichting oplegt om een identiteitsdocument over te leggen. Zij doet gelden dat uit die richtlijn niet blijkt dat vreemdelingen die ernstig ziek zijn, kunnen worden uitgesloten van subsidiaire bescherming, maar dat de wetgever desondanks voor een andere regeling heeft geopteerd, die restrictiever en minder gunstig is voor de vreemdelingen die ernstig ziek zijn.

A.1.3. F. Momond voert aan dat in bepaalde gevallen, de vreemdelingen die wegens medische problemen in de onmogelijkheid verkeren om het grondgebied te verlaten, worden geconfronteerd met de onmogelijkheid om het bewijs van hun identiteit te leveren omdat de ambassade of het consulaat van hun land van herkomst weigert een paspoort of een ander identiteitsdocument uit te reiken. Zij voegt eraan toe dat het ook vaak voorkomt dat de consulaire instanties weigeren te bevestigen dat het onmogelijk is om een identiteitsdocument uit te reiken. In dat geval wordt de vreemdeling het recht ontnomen op een onderzoek ten gronde van zijn aanvraag tot machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 vermits zijn aanvraag onontvankelijk zal worden verklaard, maar heeft hij evenmin toegang tot de procedure van artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 omdat medische elementen van die procedure zijn uitgesloten. Zij is van mening dat de vreemdeling die zich in die situatie bevindt, het slachtoffer is van een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens omdat hij, doordat hij niet kan worden verwijderd om medische redenen, gedwongen is op het grondgebied te blijven zonder in aanmerking te komen voor enige status, noch voor enige bijstand.

A.2. De Ministerraad verwijst naar het arrest nr. 95/2008 van het Hof. Hij is van mening dat uit dat arrest blijkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het verschil in behandeling tussen de aanvragers van subsidiaire bescherming naargelang zij al dan niet ernstig ziek zijn en bijgevolg al dan niet gebruik moeten maken van het in het geding zijnde artikel 9ter, gegrond is op een objectief criterium, en verantwoord is. Hij wijst erop dat te dezen aan het Hof een vraag wordt gesteld over een modaliteit van de procedure van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980. Hij is van mening dat, doordat de procedure zelf in haar geheel bestaanbaar werd geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de onderhavige prejudiciële vraag en het beroep dat aanleiding gaf tot het arrest nr. 95/2008 hetzelfde onderwerp hebben, en dat die vraag moet worden beantwoord zoals in dat arrest.

A.3. F. Momond antwoordt dat het Hof, in het arrest nr. 95/2008, niet de specifieke kwestie heeft onderzocht van de verplichting om een identiteitsdocument over te leggen, zodat dat beroep en de onderhavige prejudiciële vraag niet hetzelfde onderwerp hebben.

A.4.1. In antwoord daarop herinnert de Ministerraad eraan dat de richtlijn 2004/83/EG die door de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege wordt geciteerd, de Staten waarvoor zij geldt een ruime beoordelingsmarge laat voor de tenuitvoerlegging van de minimumnormen voor de toekenning van internationale bescherming. Hij onderstreept in het bijzonder dat de Staten de vreemdeling die om internationale bescherming verzoekt, kunnen verplichten het bewijs te leveren van zijn identiteit, en voorwaarden kunnen vaststellen om een oplossing te vinden voor het ontbreken van bewijselementen in geval van nalatigheid.

A.4.2. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meent de Ministerraad dat er enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden een risico bestaat op een schending van artikel 3 van het Verdrag, zodat de procedurele vereisten waarin de Belgische wetgever heeft voorzien, op zich en *a priori* niet strijdig kunnen worden geacht met die bepaling.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over artikel 9^{ter}, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het werd ingevoegd bij de wet van 15 september 2006, dat bepaalt :

« De in België verblijvende vreemdeling die beschikt over een identiteitsdocument en die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, kan een machtiging tot verblijf in het Rijk aanvragen bij de minister of zijn gemachtigde.

De vreemdeling dient alle nuttige inlichtingen aangaande zijn ziekte over te maken. De beoordeling van het bovenvermeld risico en van de mogelijkheden van behandeling in het land van oorsprong of het land waar hij verblijft, gebeurt door een ambtenaar-geneesheer die daaromtrent een advies verschaft. Hij kan zonodig de vreemdeling onderzoeken en een bijkomend advies inwinnen van deskundigen.

De voorwaarde dat de vreemdeling beschikt over een identiteitsdocument is niet van toepassing op :

- de asielzoeker wiens asielaanvraag niet het voorwerp van een definitieve beslissing heeft uitgemaakt of die een overeenkomstig artikel 20 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, toelaatbaar verklaard administratief cassatieberoep heeft ingediend en dit tot op het ogenblik waarop een verwerpingsarrest inzake het toegelaten beroep is uitgesproken;

- de vreemdeling die zijn onmogelijkheid om het vereiste identiteitsdocument te verwerven in België, op geldige wijze aantoot ».

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat van de vreemdelingen die op grond van dat artikel een machtiging tot verblijf aanvragen, wordt geëist dat zij « beschik[ken] over een identiteitsdocument ». De verwijzende rechter vergelijkt die bepaling met artikel 48/4 van dezelfde wet van 15 december 1980, dat bepaalt :

« § 1. De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9^{ter}, en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt.

§ 2. Ernstige schade bestaat uit :

- a) doodstraf of executie; of,
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of,
- c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict ».

B.3.1. De artikelen 9^{ter} en 48/4 van de wet van 15 december 1980 vormen samen de omzetting, in Belgisch recht, van artikel 15 van de richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 « inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming ». In dat artikel 15 wordt het begrip « ernstige schade » gedefinieerd die bepaalde personen dreigen te lijden aan wie, om die reden, het voordeel van subsidiaire bescherming moet worden toegekend door de lidstaten. Luidens artikel 15 van de richtlijn bestaat « ernstige schade » onder meer uit « foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst ».

B.3.2. De subsidiaire beschermingsstatus betreft de personen die geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus maar die, om andere redenen dan die welke zijn vermeld in het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, internationale bescherming nodig hebben tegen het risico dat zij lopen om het slachtoffer te worden van een

onmenselijke of vernederende behandeling in hun land van herkomst, met schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet het recht waarborgt om op het grondgebied van een Staat te blijven louter om de reden dat die Staat betere medische verzorging kan verstrekken dan het land van herkomst : de omstandigheid dat de uitwijzing de gezondheidstoestand of de levensverwachting van de betrokkene beïnvloedt, volstaat niet om een schending van die bepaling op te leveren. Enkel « in zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer de humanitaire redenen die pleiten tegen de uitwijzing dwingend zijn », kan een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag aan de orde zijn (EHRM, grote kamer, 27 mei 2008, *N. t. Verenigd Koninkrijk*, § 42).

Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat de wetgever heeft geoordeeld dat de personen die aan een ernstige ziekte lijden en die niet in hun land van herkomst of het land waar zij verblijven kunnen worden verzorgd, moesten worden behoed voor het risico van schending van artikel 3 van het Verdrag, door voor hen een specifieke procedure in te voeren die verschilt van de procedure tot subsidiaire bescherming bedoeld in artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980, omdat de autoriteiten die belast zijn met de toekenning van die subsidiaire bescherming niet de middelen hebben om zelf de voorwaarden betreffende de gezondheidstoestand van de aanvragers te beoordelen, en dat om « geen afbreuk [te doen] aan de mogelijkheid voor de bedoelde vreemdelingen om het statuut van subsidiaire bescherming in te roepen en te genieten » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, pp. 10 en 11).

B.4.1. In zijn arrest nr. 95/2008 van 26 juni 2008 heeft het Hof geoordeeld dat de keuze van de wetgever om twee verschillende procedures in te voeren voor de toekenning van subsidiaire bescherming naargelang de aanvraag tot het verkrijgen van bescherming tegen een onmenselijke of vernederende behandeling wordt gemotiveerd door de gezondheidstoestand van de aanvrager dan wel door een andere reden, op zich niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In het bijzonder heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de aanvragen tot machtiging tot verblijf om medische redenen, die onder de toepassing van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vallen, door de minister of zijn gemachtigde worden behandeld en niet door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de

staatlozen, zoals alle andere aanvragen die - eveneens vanwege een dreigende schending van het voormelde artikel 3 - onder de subsidiaire beschermingsstatus vallen, niet strijdig was met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.4.2. Daarbij heeft het Hof niet de ontvankelijkheidsvoorwaarde met betrekking tot het bezit van een identiteitsdocument onderzocht, die enkel geldt voor de aanvragers van subsidiaire bescherming die redenen aanvoeren die verband houden met hun gezondheidstoestand.

B.5.1. Een van de belangrijkste doelstellingen van de wet van 15 september 2006, die de wet van 15 december 1980 grondig wijzigde, was het tegengaan van fraude en van misbruiken van de asielprocedure (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, pp. 7 en 9). Die doelstelling komt eveneens voor in artikel 19, lid 3, onder b), van de voormelde richtlijn 2004/83/EG, dat de lidstaten verplicht de subsidiaire beschermingsstatus in te trekken, te beëindigen of te weigeren deze te verlengen « indien [de betrokkene] feiten verkeerdt heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de subsidiaire beschermingsstatus ».

B.5.2. In het licht van die doelstelling is het niet onredelijk te eisen dat de betrokkene zijn identiteit kan aantonen. Bovendien dient de minister of zijn gemachtigde blijkens de in het geding zijnde bepaling, alsook blijkens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, grote kamer, 27 mei 2008, *N. t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 32-42), te onderzoeken welke medische zorgen de betrokkene in zijn land van herkomst krijgt. Een dergelijk onderzoek vereist dat zijn identiteit en nationaliteit kunnen worden vastgesteld.

B.5.3. Gelet op die doelstellingen volstaat als bewijs van de identiteit van de betrokkene elk document waarvan de waarachtigheid niet ter discussie kan worden gesteld. Een identiteitsdocument dient niet te worden voorgelegd indien de identiteit op een andere wijze kan worden aangetoond. De in het geding zijnde bepaling gaat bijgevolg, door te eisen dat die persoon beschikt over een identiteitsdocument, verder dan hetgeen noodzakelijk is om de identiteit en de nationaliteit van de aanvragers te bepalen, vermits het mogelijk is, zoals de situatie van de asielaanvragers en die van de aanvragers van de subsidiaire bescherming op

grond van artikel 48/4 aantonen, de identiteit van die personen vast te stellen zonder te eisen dat zij beschikken over een identiteitsdocument.

B.5.4. De enige mogelijkheid, voor een persoon die wegens een medische reden bescherming aanvraagt en die niet beschikt over een identiteitsdocument, om zijn aanvraag ontvankelijk te laten verklaren en zijn gezondheidstoestand te laten onderzoeken, is op geldige wijze aan te tonen dat hij in de onmogelijkheid verkeert om het vereiste identiteitsdocument in België te verwerven.

B.6. Door de aanvragers van subsidiaire bescherming die zich beroepen op een ernstige ziekte, een ontvankelijkheidsvoorwaarde op te leggen die niet wordt opgelegd aan de andere aanvragers van subsidiaire bescherming terwijl die laatsten geen objectieve elementen kunnen aanvoeren die even gemakkelijk verifieerbaar zijn als een medische motivering, brengt artikel 9ter een verschil in behandeling teweeg tussen die twee categorieën van aanvragers. Ook al kan het objectieve criterium van de grond van de aanvraag tot bescherming rechtvaardigen dat verschillende instanties worden belast met het onderzoek ervan, toch is dat criterium niet pertinent voor de verplichting om te beschikken over een identiteitsdocument of om de onmogelijkheid zulk een document in België te verwerven aan te tonen. Het verschil in behandeling wat de ontvankelijkheidsvoorwaarde van de aanvraag tot subsidiaire bescherming betreft, naar gelang van de reden van de aanvraag, is bijgevolg niet redelijk verantwoord.

B.7. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel *9ter* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het niet toestaat dat de aanvragers van subsidiaire bescherming die zich beroepen op hun gezondheidstoestand, hun identiteit en hun nationaliteit op een andere manier aantonen dan door het overleggen van een identiteitsdocument.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 26 november 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens