

Rolnummer 3969
Arrest nr. 21/2007 van 25 januari 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57/17 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 A. Arts, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 156.818 van 23 maart 2006 in zake D. Azangidi Makinisi tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 27 april 2006, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57/17 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, 11 en 191 van de Grondwet, door het de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen mogelijk te maken het beroep te verwerpen van een vreemdeling die niet verschijnt op de terechtzitting waarvoor hij is opgeroepen, terwijl de afwezigheid van de minister van Binnenlandse Zaken of van diens gemachtigde geen gevolgen heeft voor de afloop van de rechtspleging ? ».

Memories zijn ingediend door :

- D. Azangidi Makinisi, wonende te 4020 Luik, rue de Justice 14;
- de Ministerraad.

D. Azangidi Makinisi heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 6 december 2006 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Kadima, advocaat bij de balie te Luik, voor D. Azangidi Makinisi;
 - . Mr. V. Rolin *loco* Mr. E. Derriks, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Op 26 juli 2001 heeft D. Azangidi Makinisi, van Congolese nationaliteit, gevraagd zijn hoedanigheid van vluchteling te laten erkennen. Nadat hij door de Dienst Vreemdelingenzaken is gehoord, wordt op 3 augustus 2001 ten aanzien van de verzoeker een beslissing genomen tot weigering van verblijf met bevel het grondgebied te verlaten, beslissing waartegen hij beroep instelt bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Op 15 januari 2004 weigert de Commissaris-generaal zijn hoedanigheid van vluchteling te erkennen, beslissing waartegen de verzoeker beroep instelt bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. De laatstgenoemde bevestigt de beslissing van de Commissaris-generaal met een beslissing van 23 juli 2004. In die

beslissing wordt vermeld dat de minister van Binnenlandse Zaken, « behoorlijk opgeroepen », niet op de terechtzitting is verschenen. Die afwezigheid van de minister vormt de reden waarom de verzoeker bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van de voormelde beslissing heeft ingesteld, waarbij hij van mening is dat het beginsel van tegenspraak en van een eerlijk proces te dezen is geschonden. Voor de Raad van State vraagt de verzoeker dat aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag wordt gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoeker voor de Raad van State

A.1. De verzoeker voor de Raad van State meent dat er een discriminatie bestaat tussen de kandidaat-vluchteling en de minister van Binnenlandse Zaken, daar de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, wanneer de kandidaat-vluchteling niet verschijnt op de terechtzitting van die Commissie, ten aanzien van hem een verstekvonnis kan uitspreken, terwijl een dergelijke oplossing niet mogelijk is wanneer de minister niet verschijnt.

Hij is eveneens van mening dat, wanneer de minister niet verschijnt op de terechtzitting, de Vaste Beroepscommissie partij en rechter bij het proces zou worden en haar onafhankelijkheid ten aanzien van de administratie automatisch zou verliezen. Hij leidt hieruit af dat artikel 57/17 van de wet van 15 december 1980 het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt door het mogelijk te maken verstek te vorderen tegen de verzoekende partij die niet verschijnt, terwijl dezelfde sanctie niet bestaat tegen de minister die niet verschijnt.

De verzoeker is voorts van mening dat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, het niet is omdat de asielaanvraagprocedure eenzijdig is dat er bij die procedure geen eiser en geen verweerder zouden zijn. Hij voegt eraan toe dat het evenmin juist is dat de minister van Binnenlandse Zaken geen enkele bevoegdheid inzake het onderzoek ten gronde van het dossier betreffende de erkenning van het statuut van vluchteling zou hebben verkregen, vermits hij beroep kan instellen tegen de beslissingen die de hoedanigheid van vluchteling toekennen, en dat de verzoeker dus belang heeft bij een werkelijk debat op tegenspraak voor de Commissie.

Standpunt van de Ministerraad

A.2. De Ministerraad herinnert in de eerste plaats eraan dat de Vaste Beroepscommissie een administratief rechtscollege met volle rechtsmacht is dat in alle onafhankelijkheid en onpartijdigheid uitspraak doet. Als rechtscollege in hoger beroep behandelt zij de zaak ten gronde en neemt zij kennis van het dossier in zijn geheel. De bevoegdheid van de Commissie wordt, volgens de Ministerraad, niet uitgeoefend in het kader van een geschilprocedure waarin de belangen van beide partijen tegengesteld zouden zijn, maar wel in dat van een aanvraag tot erkenning van een specifiek statuut, dat van vluchteling, die op eenzijdige wijze uitgaat van de vreemdeling zelf. Daar de laatstgenoemde de belangrijkste betrokkene is, is zijn aanwezigheid vereist voor de terechtzitting.

De Ministerraad is van mening dat de minister van Binnenlandse Zaken geen enkele bevoegdheid heeft gekregen ten aanzien van het onderzoek ten gronde van de aanvraag voor de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. De minister is alleen bevoegd ten aanzien van het onderzoek van de ontvankelijkheid van de asielaanvraag. Zijn aanwezigheid voor de Vaste Beroepscommissie is in voorkomend geval verantwoord wanneer vragen van openbare orde of nationale veiligheid in verband met de erkenning van de nationaliteit rijzen.

Voor het overige is de Ministerraad van mening dat de verzoekende partij voor de Raad van State zich vergist in de betekenis van de rechtspleging bij verstek. Zij lijkt ervan uit te gaan dat, wanneer een verstekvonnis wordt uitgesproken, het noodzakelijkerwijs tegen de niet-verschijnende persoon wordt gewezen. Het verstek blijft evenwel een wijze van tegenspraak van de aanvraag : het staat aan de rechter zijn bevoegdheid en de geldigheid van de aan hem voorgelegde aanvraag na te gaan en die aanvraag te verwerpen indien die volgens hem niet in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving. Het niet-verschijnen van de minister op de

terechtzinging van de Vaste Beroepscommissie heeft dus niet tot gevolg dat die het bij haar ingestelde beroep automatisch moet aannemen. Evenzo heeft artikel 57/17 niet tot gevolg dat de Vaste Beroepscommissie het beroep automatisch zou moeten verwerpen. Ten slotte heeft het niet-verschijnen van de minister zeker niet tot gevolg dat de Vaste Beroepscommissie elke onpartijdigheid verliest. Het administratief rechtscollege is geen partij bij het geding.

De Ministerraad is voorts van mening dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is bij ontstentenis van belang : volgens hem toont de verzoekende partij niet aan dat de aanwezigheid van de minister op de terechtzinging de Vaste Beroepscommissie ertoe zou hebben gebracht een andere beslissing te nemen. Hij is ook van mening dat de prejudiciële vraag niet relevant is, precies omdat de draagwijdte van een verstekvonnis verkeerd is begrepen.

Ten gronde meent de Ministerraad dat het verschil in behandeling vervat in het in het geding zijnde artikel 57/17 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de vreemdeling op objectieve en relevante criteria berust, namelijk het specifieke karakter van de asielpcedure, die geen eigenlijke geschilprocedure is, en de plaats, enerzijds, van de vreemdeling, die rechtstreeks belang heeft bij de erkenningsprocedure en die, anderzijds, van de minister, die geen tegenpartij is.

De Ministerraad oordeelt verder dat het door de wetgever nagestreefde doel gewettigd is. Het doel van artikel 57/17 bestaat immers erin een normaal verloop van de procedure mogelijk te maken en te voorkomen dat zij door de vreemdeling zelf kan worden vertraagd.

Ten slotte zijn de middelen niet onevenredig : de bepaling verplicht de Commissie niet ertoe de erkenning te weigeren. De vreemdeling kan de motieven in rechte die de toekenning van die erkenning verantwoorden, altijd aanvoeren.

- B -

B.1.1. Artikel 57/17 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalt :

« De erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling kan worden geweigerd aan de vreemdeling die niet voldoet aan de verplichting om in België woonplaats te kiezen of die aan een oproeping of een vraag om inlichtingen geen gevolg geeft binnen een maand na de verzending ervan ».

B.1.2. Het Hof wordt gevraagd of de voormelde bepaling de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet niet schendt, doordat zij de vreemdeling, aan wie, wanneer hij niet verschijnt op de terechtzinging voor de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, de erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling kan worden geweigerd, en de minister van Binnenlandse Zaken, wiens afwezigheid op diezelfde terechtzinging niet wordt bestraft, zonder verantwoording verschillend zou behandelen. De afwezigheid van de minister op de terechtzinging zou ook discriminerend zijn, omdat zij afbreuk zou kunnen doen aan het beginsel van tegenspraak, alsook aan het beginsel van onpartijdigheid, daar de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen partij en rechter zou worden bij de procedure.

B.2.1. De Vaste Beroepscommissie is, luidens artikel 57/12 van de voormelde wet van 15 december 1980, een administratief rechtscollege dat uitspraak doet over de beroepen die, volgens artikel 57/11, bij haar kunnen worden ingesteld tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

De jurisdictionele aard van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen blijkt 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.2.2. De Vaste Beroepscommissie is in de voormelde procedure geenszins partij bij het geding, daar haar opdracht erin bestaat de gegrondheid na te gaan van de beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen waarmee hij uitspraak heeft gedaan over de aanvraag van een vreemdeling om de hoedanigheid van vluchteling in België te laten erkennen en, als gerecht in hoger beroep, de zaak in haar geheel ten gronde aan zich te trekken. Het geschil voor de Commissie heeft betrekking op de beslissing van de Commissaris-generaal die uitspraak doet over een politiek recht, namelijk dat van een vreemdeling die de hoedanigheid van vluchteling in België aanvraagt, overeenkomstig het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

B.2.3. De aanwezigheid van de vreemdeling op de terechtzitting voor de Vaste Beroepscommissie is verantwoord omdat hij persoonlijk belang heeft bij de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling en bij de toekenning van de door het Verdrag van Genève ingevoerde bescherming.

De mogelijkheid die wordt geboden aan de minister van Binnenlandse Zaken of aan een van zijn vertegenwoordigers om op de terechtzitting aanwezig te zijn, mogelijkheid die is afgeleid uit de artikelen 57/19 en 57/23 van de wet van 15 december 1980, ten uitvoer gelegd door artikel 15 van het koninklijk besluit van 19 mei 1993, vloeit niet voort uit het feit dat hij

de tegenpartij van de vreemdeling in die procedure zou zijn, maar uit het feit dat hij algemene bevoegdheden uitoefent inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en in die hoedanigheid over de openbare orde en de nationale veiligheid waakt.

Het verschil in behandeling vervat in artikel 57/17 van de wet van 15 december 1980 berust aldus op een objectief criterium.

B.3. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat zou leiden tot de aanneming van de wet van 14 juli 1987 die de wet van 15 december 1980 heeft gewijzigd, wordt in verband met het in het geding zijnde artikel gepreciseerd dat het overeenstemde met artikel 57/10 en aan dezelfde doelstellingen beantwoordde (*Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, nr. 689/1, p. 14). In verband met artikel 57/10 staat te lezen :

« Het doel van deze bepaling is de normale afwikkeling van de procedure mogelijk te maken. Bijgevolg, wanneer de vreemdeling totaal geen belang meer stelt in zijn aanvraag, hetzij dat hij nalaat in België woonplaats te kiezen of niet antwoordt op oproepingen of vragen om inlichtingen, kan de Commissaris-generaal of een van zijn adjuncten hem de erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling weigeren » (*Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, nr. 689/1, p. 12).

Artikel 57/17 streeft een gewettigd doel na : de vertraging van de procedure voorkomen wanneer de vreemdeling die belang heeft bij de afloop ervan, daarin geen belang meer blijkt te stellen. Er dient nog te worden onderzocht of de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft.

B.4. Artikel 57/17 bepaalt dat de vreemdeling die aan een oproeping geen gevolg geeft, de erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling kan worden geweigerd. De aldus aan de Vaste Beroepscommissie toegewezen bevoegdheid is geenszins automatisch.

Ten aanzien van de vermeende schending van het beginsel van tegenspraak die te dezen zou voortvloeien uit de afwezigheid van de minister van Binnenlandse Zaken, merkt het Hof op dat, luidens artikel 57/15 van de wet van 15 december 1980, de Vaste Beroepscommissie ambtshalve of op verzoek van een partij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of zijn gemachtigde kan horen, hetgeen aantoonde dat wel degelijk de beslissing van

de laatstgenoemde voor haar wordt betwist, enerzijds, en dat de vreemdeling het recht heeft aan die laatstgenoemde uitleg te vragen, anderzijds.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57/17 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, 11 en 191 van de Grondwet niet.

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 25 januari 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior