

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

22 JUIN 1989

PREMIER RAPPORT ANNUEL du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (1)

RAPPORT DE LA DISCUSSION

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DE LA JUSTICE (2)

PAR MME VOGELS

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a consacré deux réunions à l'examen du premier rapport annuel (année d'activité 1988) du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (voir annexe).

Cet examen a commencé par l'audition, le 11 mai 1989, en réunion publique de commission de M. Bossuyt, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Un échange de vues a ensuite eu lieu, également en réunion publique de commission, le 24 mai 1989, avec le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et en présence du Commissaire général.

(1) Le texte de ce premier rapport annuel figure en annexe (page 35 et suivantes)

(2) Composition de la Commission :
Président : M. Mottard.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bourgeois, Eyskens,
Hermans, Mme Merckx-
Van Goye, M. Van Parys.
P.S. MM. Defosset, Eerdeken-
s, Mayeur, Mottard, Mme On-
kelinx.
S.P. M. Beckers, Mme De Meyer,
MM. Derycke, Galle.
P.V.V. MM. Berben, De Groot,
Mahieu.
P.R.L. MM. Defraigne, Munde-
leer.
P.S.C. MM. Beaufays, Laurent.
V.U. M. Coveliers.
Ecolo/ Mme Vogels.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Dhoore, Mme Kestelijn-Sierens,
MM. Steverlynck, Uyttendaele.
MM. Charlier (G.), Gilles, Henry,
Leroy, Perdieu, Vancrombruggen.
M. Bartholomeeussen, Mme Duroi-
Vanhelmont, MM. Peeters, Van der
Sande, Vanvelthoven.
MM. De Croo, Kempinaire, Ver-
berckmoes, Verhofstadt.
MM. Draps, Gol, Klein.
M. Antoine, Mme Corbisier-Hagon,
M. Michel (J.).
Mme Maes, M. Vervae-
t.
MM. Simons, Van Dienderen.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

22 JUNI 1989

EERSTE JAARVERSLAG van de Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (1)

VERSLAG VAN DE BESPREKING

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE (2)

UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW VOGELS

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft 2 vergaderingen gewijd aan de bespreking van het — in bijlage afgedrukte — eerste jaarverslag (werkingsjaar 1988) van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

De bespreking heeft een aanvang genomen met de hoorzitting van de heer M. Bossuyt, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen op 11 mei 1989 in openbare commissievergadering.

Vervolgens werd op 24 mei 1989, eveneens in openbare commissievergadering, een gedachtenwisseling gehouden met de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, in aanwezigheid van de Commissaris-generaal.

(1) De tekst van dit eerste jaarverslag komt voor in bijlage (blz. 129 en volgende).

(2) Samenstelling van de Commissie :
Voorzitter : de heer Mottard.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Eyskens,
Hermans, Mevr. Merckx-
Van Goye, H. Van Parys.
P.S. HH. Defosset, Eerdeken-
s, Mayeur, Mottard, Mevr. On-
kelinx.
S.P. H. Beckers, Mevr. De Meyer,
HH. Derycke, Galle.
P.V.V. HH. Berben, De Groot,
Mahieu.
P.R.L. HH. Defraigne, Munde-
leer.
P.S.C. HH. Beaufays, Laurent.
V.U. H. Coveliers.
Ecolo/ Mevr. Vogels.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Dhoore, Mevr. Kestelijn-Sierens,
HH. Steverlynck, Uyttendaele.
HH. Charlier (G.), Gilles, Henry,
Leroy, Perdieu, Vancrombruggen.
H. Bartholomeeussen, Mevr. Duroi-
Vanhelmont, HH. Peeters, Van der
Sande, Vanvelthoven.
HH. De Croo, Kempinaire, Ver-
berckmoes, Verhofstadt.
HH. Draps, Gol, Klein.
H. Antoine, Mevr. Corbisier-Hagon,
H. Michel (J.).
Mevr. Maes, H. Vervae-
t.
HH. Simons, Van Dienderen.

I. — AUDITION

Le Commissaire général commence par rappeler que le Commissariat général a entamé ses activités le 1^{er} février 1988. A cette date, un terme a été mis au pouvoir de reconnaissance dont le représentant en Belgique du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés disposait depuis 1954. Le premier rapport annuel a été clôturé au 31 décembre 1988 et a donc trait aux onze premiers mois d'activité de cette nouvelle instance indépendante.

Les données statistiques sur lesquelles le Commissaire général se fonde dans son exposé ont été actualisées jusqu'au 1^{er} avril 1989.

1. *Nombre de demandes d'asile*

Selon les données disponibles au 1^{er} avril 1989, 4 858 demandes ont été introduites en 1988. A l'exception des 480 demandes introduites dans le courant du mois de janvier 1988 (qui ressortissent au Haut Commissariat des Nations unies), toutes ces demandes d'asile relèvent de la nouvelle procédure.

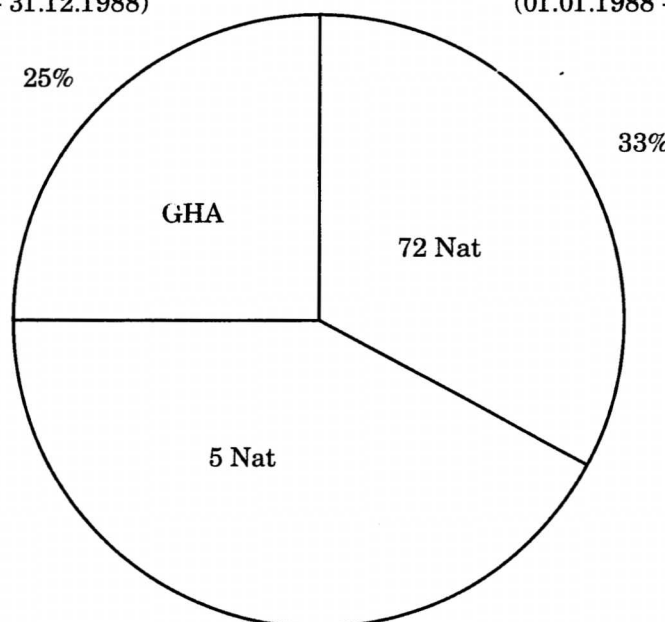
Une comparaison avec le nombre total de demandes introduites en 1987 (5 352) fait d'ores et déjà apparaître une diminution de 9 %.

Le diagramme ci-dessous indique la répartition des demandeurs d'asile par nationalité :

Figure 1

DEMANDES D'ASILE 1988

Par nationalité
4 858 demandes
(01.01.1988 - 31.12.1988)



GHA : Nationalité ghanéenne
5 NAT. : 5 autres nationalités
Inde 10,5 %
Zaire 10 %
Turquie 8 %
Yougoslavie 7 %
Pakistan 6 %
72 NAT. : 72 autres nationalités

I. — HOORZITTING

Voorafgaandelijk herinnert de Commissaris-generaal eraan dat het Commissariaat-generaal op 1 februari 1988 in werking is getreden. Met ingang van die datum kwam een einde aan de erkenningsbevoegdheid die de Vertegenwoordiger in België van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen sinds 1954 uitoefende. Het eerste jaarverslag werd afgesloten op 31 december 1988 en heeft derhalve betrekking op de eerste 11 werkingsmaanden van de nieuw ingestelde, onafhankelijke administratieve overheid.

De statistische gegevens waarop de Commissaris-generaal zich baseert voor zijn uiteenzetting werden geactualiseerd tot op 1 april 1989.

1. *Aantal asielaanvragen*

Volgens de gegevens beschikbaar op 1 april 1989, werden in 1988 4 858 aanvragen ingediend. Met uitzondering van de 480 aanvragen ingediend tijdens de maand januari 1988 (waarvoor het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties bevoegd is) vallen deze asielaanvragen volledig onder de nieuwe procedure.

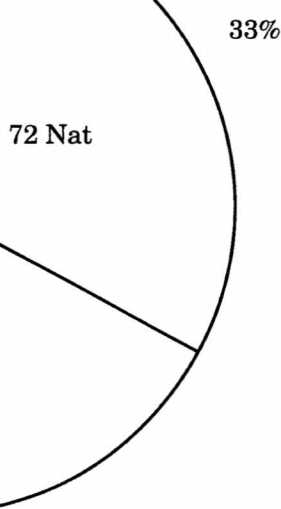
In vergelijking tot het globale aantal aanvragen in 1987 (5 352) blijkt een daling met 9 %.

Een opdeling volgens de nationaliteit van de asielzoeker leidt tot onderstaande figuur :

Figuur 1

ASIELAANVRAGEN 1988

Per nationaliteit
4 858 aanvragen
(01.01.1988 - 31.12.1988)



GHA : Ghanese nationaliteit
5 NAT. : 5 andere nationaliteiten
India 10,5 %
Zaire 10 %
Turkije 8 %
Joegoslavië 7 %
Pakistan 6 %
72 NAT. : 72 andere nationaliteiten

En 1988, les demandeurs d'asile provenaient de 78 pays. Pas moins de 25 % d'entre eux étaient de nationalité ghanéenne. Cinq autres nationalités (Inde 10,5 %, Zaïre 10 %, Turquie 8 %, Yougoslavie 7 % et Pakistan 6 %) représentaient 42 % des demandes. Par rapport à 1987, on constate une forte diminution du nombre de candidats réfugiés en provenance d'Iran (de 11 % à 4 %) et du Sri Lanka (de 6 % à 0,7 %).

2. Lieu d'introduction de la demande

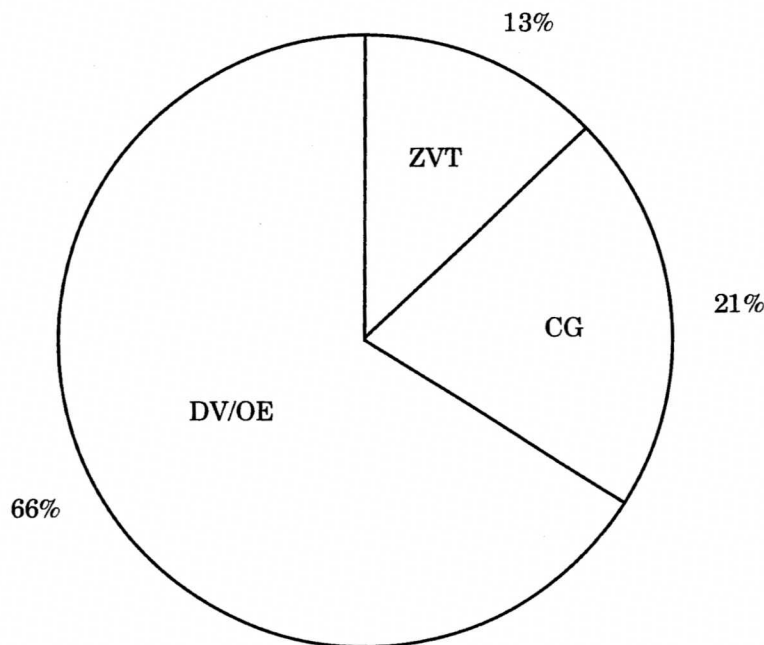
On peut qualifier de spectaculaire la baisse persistante du nombre de demandes introduites à l'aéroport national de Zaventem : d'une moyenne de 376 demandes par mois au cours de la période mars 1986 - février 1987, ce nombre est tombé à une moyenne de 51 demandes par mois au cours de la période février-décembre 1988.

Le diagramme ci-dessous donne une ventilation des demandes d'asile selon l'endroit où elles ont été introduites au cours de la première année d'application de la nouvelle procédure :

Figure 2

SELON LE LIEU DE L'INTRODUCTION DE LA DEMANDE 1988

4 378 demandes
(01.02.1988 - 31.12.1988)



OE : Demandes enregistrées à l'Office des Etrangers
ZVT : Demandes enregistrées à Zaventem
CG : Demandes enregistrées au Commissariat général

Il ressort de ce diagramme que Zaventem n'enregistre que 13 % des demandes d'asile et que le Com-

In 1988 waren de asielaanvragers afkomstig uit 78 landen. Niet minder dan 25 % van de asielzoekers hebben de Ghanese nationaliteit. Vijf andere nationaliteiten (India 10,5 %, Zaïre 10 %, Turkije 8 %, Joegoslavië 7 % en Pakistan 6 %) vertegenwoordigen 42 % van de aanvragen. In vergelijking met 1987 kan een scherpe daling worden vastgesteld van het aantal kandidaat-vluchtelingen uit Iran (van 11 % naar 4 %) en Sri Lanka (van 6 % naar 0,7 %).

2. Plaats van de indiening van de aanvraag

Spectaculair is alvast de aangehouden daling van het aantal aanvragen ingediend op de nationale luchthaven te Zaventem : gemiddeld 376 per maand in de periode maart 1986 - februari 1987, gemiddeld 51 per maand in de periode februari-december 1988.

Onderstaande figuur biedt een overzicht volgens de plaats waar de asielaanvragen tijdens het eerste werksjaar werden ingediend :

Figuur 2

NAARGELANG DE PLAATS VAN DE INDIENING VAN DE AANVRAAG

4 378 aanvragen
(01.02.1988 - 31.12.1988)

DV : Aanvragen geregistreerd bij de Dienst Vreemdelingen zaken
ZVT : Aanvragen geregistreerd te Zaventem
CG : Aanvragen geregistreerd bij het Commissariaat-generaal

Hieruit blijkt dat Zaventem slechts 13 % van de asielaanvragen registreert en het Commissariaat-

missariat général enregistre 21 %. La plupart des demandes sont introduites à l'Office des étrangers du Ministère de la Justice.

3. Instruction des demandes

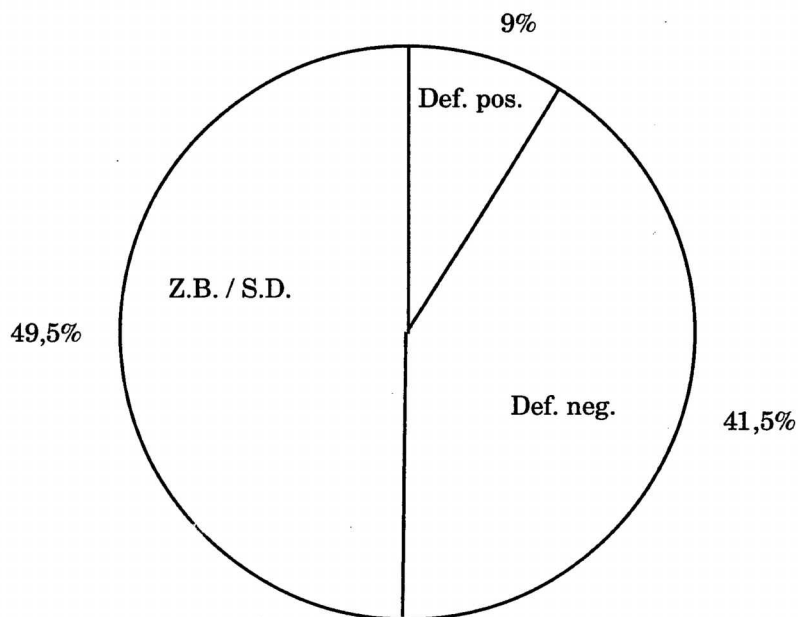
3.1. Aperçu global

Un premier diagramme donne un aperçu global de la situation au 1^{er} avril 1989 en ce qui concerne les 4 378 demandes introduites entre le 1^{er} février 1988 et le 31 décembre 1988 sur lesquelles il a été statué définitivement ou pour lesquelles la procédure est en cours à l'Office des étrangers, au Commissariat général ou à la Commission permanente de recours.

Figure 3.1

SITUATION AU 1^{er} AVRIL 1989

4 378 demandes
(01.02.1988 - 31.12.1988)



OE : Office des Etrangers
CG : Commissariat général
C : Commission de recours
SD : Sans décision
Déf.pos. : Décisions positives définitives
Déf.nég. : Décisions négatives définitives

Il ressort de ce diagramme que 49,5 % des demandes n'ont pas encore fait l'objet d'une décision, que 41,5 % d'entre elles ont fait l'objet d'une décision négative définitive et que 9 % seulement des demandes ont donné lieu à une décision positive définitive.

generaal 21 %. De overgrote meerderheid van de aanvragen wordt ingediend op de Dienst Vreemdelingen-zaken bij het Ministerie van Justitie.

3. Behandeling van de aanvragen

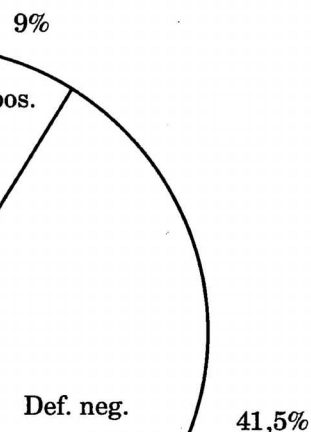
3.1. Globaal overzicht

Een eerste figuur geeft een globaal beeld van de toestand op 1 april 1989 betreffende de 4 378 aanvragen, ingediend tussen 1 februari 1988 en 31 december 1988 die definitief afgehandeld werden of waarvoor de procedure hangende is bij de Dienst Vreemdelingen-zaken, het Commissariaat-generaal of de Vaste Beroepscommissie.

Figuur 3.1

TOESTAND OP 1 APRIL 1989

4 378 aanvragen
(01.02.1988 - 31.12.1988)



DV : Dienst Vreemdelingen-zaken
CG : Commissariaat-generaal
C : Beroepscommissie
ZB : Zonder beslissing
Def.pos. : Definitieve positieve beslissingen
Def.neg. : Definitieve negatieve beslissingen

Hieruit blijkt dat 49,5 % van de aanvragen voorsnog zonder beslissing zijn gebleven; voor 41,5 % werd een definitieve negatieve beslissing genomen en slechts 9 % van de aanvragen leidde tot een definitieve positieve beslissing.

3.2. Décisions de recevabilité en première instance

Avant que le Commissariat général ne soit appelé à se prononcer sur le bien-fondé de la demande, le Ministère de la Justice examine la recevabilité.

L'article 52, § 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1987 prévoit plusieurs motifs supplémentaires en vertu desquels le Ministre de la Justice peut refuser l'accès du territoire au candidat réfugié qui se présente à la frontière.

Contrairement à ce que prévoyait l'ancien article 72 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, il ne suffit plus que l'étranger se présente à la frontière en se déclarant réfugié pour être autorisé à pénétrer dans le Royaume.

Selon la nouvelle procédure, la demande d'asile de réfugiés qui tentent de pénétrer irrégulièrement dans le Royaume peut être déclarée irrecevable pour les motifs suivants :

- l'étranger est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;
- la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile (par exemple des demandes frauduleuses ou qui ne répondent pas aux critères prévus par la Convention de Genève de 1951);

- l'étranger a été renvoyé ou expulsé de Belgique et la mesure n'a pas été suspendue ni rapportée depuis lors;

- l'étranger a quitté son pays et a ensuite séjourné dans un autre pays ou dans plusieurs autres pays pendant plus de trois mois;

- l'étranger est en possession d'un titre de transport valable à destination d'un autre pays.

Les deux premiers motifs d'irrecevabilité ne peuvent être invoqués que par le Ministre de la Justice, les autres peuvent l'être tant par le Ministre que par son délégué.

Le diagramme ci-après donne un aperçu des décisions d'irrecevabilité prises en première instance concernant les 4 378 demandes introduites entre le 1^{er} février 1988 et le 31 décembre 1988 (selon les données disponibles au 1^{er} avril 1989).

3.2. Ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg

Vooraleer het Commissariaat-generaal wordt geroepen zich uit te spreken over de gegrondheid van de aanvraag, voert het Ministerie van Justitie een onderzoek uit naar de ontvankelijkheid.

Artikel 52, § 1 van de wet van 14 juli 1987 voegt een aantal bijkomende gronden in waarop de Minister van Justitie de toegang tot of het verblijf op het grondgebied kan weigeren aan de asielzoeker die zich aan de grens aanbiedt.

In tegenstelling tot het vroegere artikel 72 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1987 volstaat het derhalve niet langer dat de vreemdeling zich aan de grens vluchteling verklaart om te worden gemachtigd het Rijk binnen te komen.

In de nieuwe procedure kunnen onontvankelijkheidsbeslissingen ten aanzien van vluchtelingen die op onregelmatige wijze het grondgebied trachten binnen te komen, op volgende gronden steunen :

- de vreemdeling wordt geacht de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

- de aanvraag berust kennelijk op motieven die niets uit te staan hebben met asiel (bijvoorbeeld aanvragen die bedrieglijk zijn of geen verband houden met de criteria van de Conventie van Genève van 1951);

- de vreemdeling werd sedert minder dan 10 jaar uit België teruggewezen of uitgezet en de maatregel werd inmiddels niet opgeschort of ingetrokken;

- de vreemdeling heeft zijn land verlaten en vervolgens méér dan 3 maanden in een ander land of in verschillende andere landen verbleven;

- de vreemdeling is in het bezit van een geldig vervoerbewijs voor een ander land.

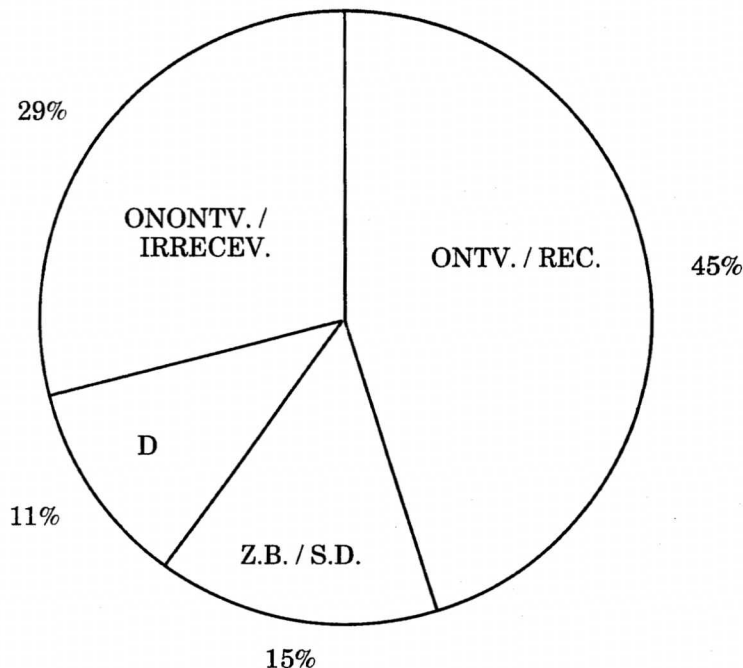
De eerste twee ontvankelijkheidsgronden kunnen enkel door de Minister van Justitie ingeroepen worden, de andere gronden zowel door de Minister als door zijn gemachtigde.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de onontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg betreffende de 4 378 aanvragen ingediend tussen 1 februari 1988 en 31 december 1988 (volgens de gegevens beschikbaar op 1 april 1989).

Figure 3.2

DECISIONS SUR LA RECEVABILITE
EN 1^{RE} INSTANCE

4 378 demandes
(01.02.1988 - 31.12.1988)



IRRECEV. : Demandes irrecevables
D : Désistement de demande ou conclusion sans décision sur la recevabilité
SD : Décision sur la recevabilité en cours
REC. : Demandes recevables

Il ressort de ce diagramme qu'au 31 décembre 1988, le Ministère de la Justice n'avait pas encore pris de décision sur la recevabilité en ce qui concerne 15 % des demandes.

Par ailleurs, 29 % des demandes avaient été déclarées irrecevables, 45 % recevables et 11 % des dossiers avaient été classés sans suite pour cause de renonciation à la demande ou parce que l'intéressé ne s'était plus manifesté.

3.3. Demande urgente de réexamen

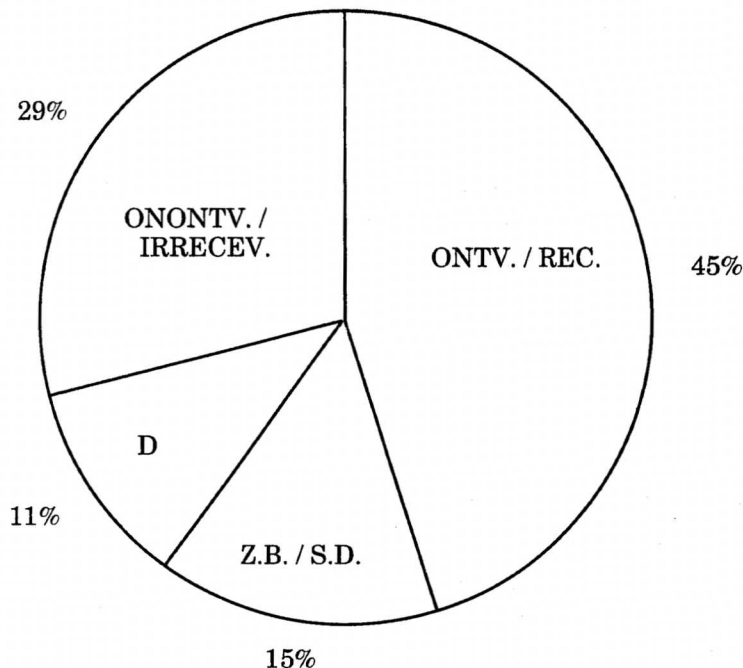
Contrairement au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Commissariat général est associé aux décisions sur l'ouverture des procédures.

La décision déclarant irrecevable une demande de reconnaissance en tant que réfugié peut faire l'objet d'une « demande urgente de réexamen » introduite auprès du Ministre ou de son délégué, dans les 24 heures lorsque le candidat réfugié se trouve à la frontière (Zaventem) ou dans les trois jours ouvrables lorsque l'intéressé se trouve déjà dans le pays (Petit Château).

Figuur 3.2

ONTVANKELIJKHEIDSBESLISSINGEN
IN 1^E AANLEG

4 378 aanvragen
(01.02.1988 - 31.12.1988)



ONONTV. : Onontvankelijke aanvragen
D : Afstand van aanvraag of afgesloten zonder beslissing over de ontvankelijkheid
ZB : Zonder beslissing over de ontvankelijkheid
ONTV. : Ontvankelijke aanvragen

Hieruit blijkt dat het Ministerie van Justitie, op 31 december 1988, nog geen ontvankelijkheidsbeslissing had genomen voor 15 % van de aanvragen.

Voorts werden 29 % van de aanvragen onontvankelijk verklaard, 45 % ontvankelijk en 11 % van de dossiers werden zonder gevolg geïnclassificeerd ingevolge afstand van aanvraag of omdat de betrokkene niet meer van zich liet horen.

3.3. Dringend verzoek tot heronderzoek

In tegenstelling tot het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, wordt het Commissariaat-generaal betrokken bij de beslissingen over de toelating tot de procedure.

De beslissing waarbij een aanvraag om als vluchteling erkend te worden onontvankelijk wordt verklaard is vatbaar voor een « dringend verzoek tot heronderzoek », ingediend bij de Minister of diens gemachtigde, binnen de 24 uur wanneer de kandidaat-vluchteling zich aan de grens (Zaventem) bevindt of binnen de 3 werkdagen wanneer betrokkene zich reeds in het land (Klein Kasteeltje) bevindt.

Avant de se prononcer sur cette demande, le Ministre ou son délégué doit toutefois demander l'avis du Commissaire général. Celui-ci doit être donné dans les 24 heures (en cas de refus d'accès au territoire) ou dans les 7 jours (en cas de refus de séjour ou d'établissement).

Le délégué du Ministre est lié par l'avis favorable du Commissaire général. Par contre, le Ministre de la Justice peut passer outre à cet avis moyennant une décision motivée.

Au cours de la première année d'activité, le Commissaire général a donné pas moins de 709 avis dans le cadre de la procédure de « la demande urgente de réexamen ». Tous ces avis, sans exception, ont été donnés dans les délais prescrits par la loi (24 heures ou 7 jours). Au total, 34 % des avis (243) étaient favorables pour les demandeurs d'asile et 65 % (466) étaient défavorables.

Les diagrammes ci-dessous fournissent des détails sur l'exercice de cette compétence d'avis, le nombre total d'avis (709) étant modulé en fonction des critères suivants.

A. *Lieu d'introduction de la demande*

Il ressort du diagramme ci-dessous que le nombre d'avis favorables donnés par le Commissaire général est plus élevé pour les demandes introduites à la frontière (42 %) que pour les demandes introduites par des réfugiés se trouvant déjà dans le pays (31 %). Le nombre d'avis favorables atteint même 62 % pour les demandes introduites à Zaventem par les demandeurs d'asile non ghanéens.

Cette différence n'a rien d'étonnant. En cas d'avis défavorable du Commissaire général, l'étranger peut en effet être renvoyé immédiatement de Zaventem. Vu les délais extrêmement brefs dans lesquels l'avis doit être formulé et les risques potentiels qu'implique un retour forcé, il est fréquent qu'un avis favorable soit donné dans les cas douteux.

Voraleer zich over dit verzoek uit te spreken, dient de Minister of zijn gemachtigde echter het advies van de Commissaris-generaal in te winnen. Dit advies moet worden verstrekt binnen de 24 uur (in geval van weigering van toegang tot het grondgebied) of binnen de 7 dagen (in geval van weigering van verblijf of vestiging).

De gemachtigde van de Minister is gebonden door het gunstig advies van de Commissaris-generaal. De Minister van Justitie daarentegen, kan een gunstig advies op grond van een gemotiveerde beslissing naast zich neerleggen.

Tijdens het eerste werkingsjaar heeft de Commissaris-generaal, in het kader van de procedure van het « dringend verzoek tot heronderzoek » niet minder dan 709 adviezen verleend. Zonder uitzondering werden alle adviezen steeds binnen de wettelijke termijnen (24 uur of 7 dagen) gegeven. In totaal vielen 34 % van de adviezen (243) gunstig uit voor de asielzoekers en 65 % (466) ongunstig.

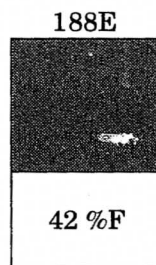
In onderstaande figuren worden details verstrekt over de uitoefening van deze adviesbevoegdheid. Het globale aantal adviezen (709) wordt hierbij gemoduleerd op grond van volgende criteria.

A. *Plaats van de indiening*

Uit onderstaande figuur blijkt dat het aantal gunstige adviezen van de Commissaris-generaal aan de grens hoger is (42 %) dan wanneer de vluchteling zich reeds in het land bevindt (31 %). Voor niet-Ghanese asielzoekers bedraagt het aantal gunstige adviezen in Zaventem zelfs 62 %.

Dit verschil hoeft geen verwondering te wekken. In geval de Commissaris-generaal een ongunstig advies geeft, kan de vreemdeling immers vanuit Zaventem onverwijld teruggeleid worden. Gelet op de bijzonder korte termijnen waarbinnen het advies moet worden gegeven en het potentiële risico in geval van gedwongen terugkeer, wordt in twijfelgevallen vaak een gunstig advies gegeven.

AVIS DU COMMISSAIRE-GENERAL 1988
FIGURE A. SELON LE LIEU DE LA DEMANDE



- E : Avis (24h) concernant des refus d'entrée
S : Avis (7j) concernant des refus de séjour
F : Avis favorables

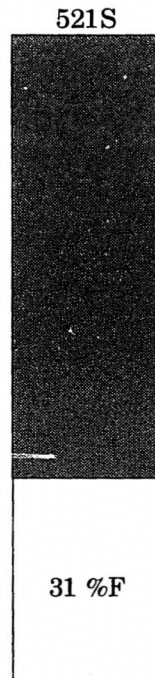
B. Auteur du refus

Les décisions de refus prises par le Ministre de la Justice ou par son délégué ont fait l'objet respectivement de 437 et de 277 avis (voir graphique ci-après). Il est également à noter que le nombre d'avis favorables concernant les décisions de refus est plus élevé dans le chef du Ministre de la Justice (38 %) que dans celui de son délégué (28 %). Cette différence résulte évidemment du fait que le Ministre jouit d'un pouvoir d'appréciation plus étendu pour justifier sa décision négative.

Ainsi que cela a été précisé, le Ministre peut notamment invoquer « l'ordre public » ou considérer que la demande est « frauduleuse ».

Cette dernière hypothèse suppose en fait qu'on se prononce sur le fond de l'affaire. C'est la raison pour laquelle le Commissaire général a plus souvent une opinion différente à ce sujet.

ADVIES VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL 1988
FIGUUR A. NAARGELANG PLAATS VAN AANVRAAG



- E : Adviezen (24u) betreffende weigeringen tot toegang
S : Adviezen (7d) betreffende weigeringen van verblijf
F : Gunstige adviezen

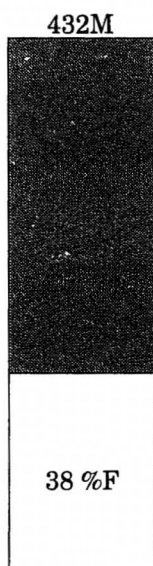
B. Auteur van de weigering

Op weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie of diens gemachtigde werden respectievelijk 437 en 277 adviezen gegeven (zie onderstaande figuur). Opmerkelijk is ook dat het aantal gunstige adviezen op weigeringsbeslissingen van de Minister van Justitie hoger ligt (38 %) dan voor diens gemachtigde (28 %). Dit houdt uiteraard verband met de grotere beoordelingsvrijheid waarover de Minister beschikt om zijn negatieve beslissing te staven.

Zoals reeds vermeld, kan de Minister onder meer verwijzen naar de « openbare orde » of beweren dat de aanvraag « bedrieglijk » is.

Laatstgenoemde hypothese impliceert in feite ook een uitspraak over de grond van de zaak. Zulks verklaart waarom de Commissaris-generaal er vaker een afwijkende mening op nahoudt.

AVIS DU COMMISSAIRE-GENERAL 1988
FIGURE B. SELON L'AUTEUR DU REFUS



- M : Avis concernant des décisions prises par le Ministre de la Justice
D : Avis concernant des décisions prises par le Délégué du Ministre
F : Avis favorables

C. Nationalité

Le graphique ci-après donne un aperçu de la nationalité des candidats réfugiés qui ont introduit une demande urgente de réexamen à propos de laquelle l'avis du Commissaire général a été recueilli.

ADVIEZEN VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL
FIGUUR B. NAARGELANG DE AUTEUR VAN DE WEIGERING



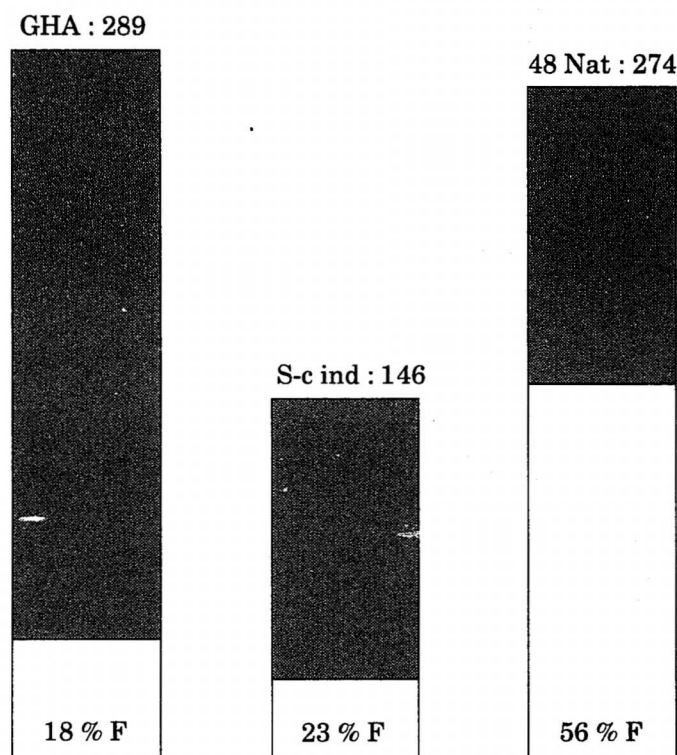
- M : Adviezen betreffende beslissingen genomen door de Minister van Justitie
D : Adviezen betreffende beslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister
F : Gunstige adviezen

C. Nationaliteit

Onderstaande figuur geeft een beeld van de nationaliteit van de kandidaat-vluchtelingen die een « dringend verzoek tot heronderzoek » hebben ingediend en waarvoor het advies van de Commissaris-generaal werd ingewonnen.

AVIS DU COMMISSAIRE-GENERAL 1988
FIGURE C. PAR NATIONALITE

ADVIEZEN COMMISSARIS-GENERAAL 1988
FIGUUR C. PER NATIONALITEIT



GHA : Ghana
S-c ind : Sous-continent indien
48 Nat : 48 autres nationalités

GHA : Ghana
S-c ind : Indisch Sub-Continent
48 Nat : 48 andere nationaliteiten

Ce sont surtout les demandeurs d'asile provenant du Ghana (289) et du Sous-continent indien (Bangladesh, Inde, Pakistan) (146) qui ont eu recours à la procédure précitée.

Le nombre d'avis favorables émis par le Commissaire général est beaucoup moins élevé pour ces deux groupes (respectivement 18 % et 23 %) que pour les 48 autres nationalités (56 %).

D. Motifs de refus

Le graphique ci-dessous donne un aperçu des motifs sur lesquels ont été fondées les décisions d'irrecevabilité prises par le Ministre ou son délégué et les avis du Commissaire général.

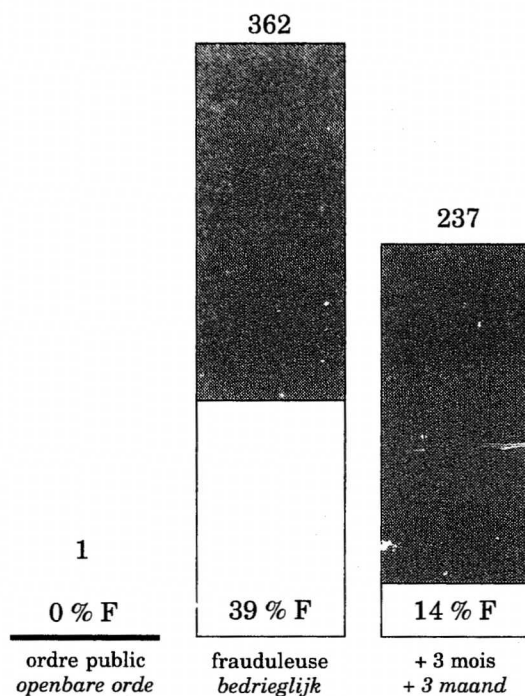
Voor al asielzoekers afkomstig uit Ghana (289), en het Indisch subcontinent (Bangladesh, India, Pakistan) (146) hebben een beroep gedaan op voormelde procedure.

Voor beide groepen ligt het aantal gunstige adviezen van de Commissaris-generaal aanzienlijk lager (respectievelijk 18 % en 23 %) dan voor de overige 48 nationaliteiten (56 %).

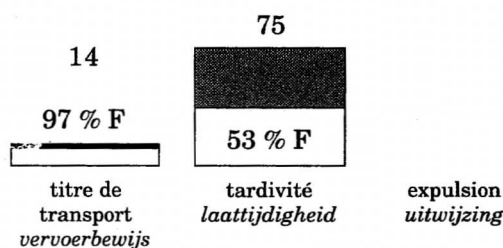
D. Weigeringsgronden

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de gronden waarop de onontvankelijkheidsbeslissingen van de Minister en diens gemachtigde stoelden en de hierop aansluitende adviezen van de Commissaris-generaal.

AVIS COMMISSAIRE-GENERAL 1988
FIGURE D. PAR MOTIF DE REFUS



ADVIEZEN COMMISSARIS-GENERAAL 1988
FIGUUR D. PER WEIGERINGSGROND



Les critères le plus souvent invoqués sont le caractère frauduleux de la demande (362), le séjour dans un ou plusieurs autres pays (237) et l'introduction tardive de la demande (75). Le pourcentage d'avis favorables du Commissaire général varie fortement en fonction du motif d'irrecevabilité invoqué.

A l'égard des 14 demandes qui ont été refusées parce que le demandeur d'asile possédait un titre de transport à destination d'un autre pays, le Commissaire général a émis 97 % d'avis favorables. Ce pourcentage est sensiblement inférieur en ce qui concerne les demandes refusées pour introduction tardive (53 %), fraude (39 %) ou séjour dans d'autres pays (14 %).

M. Bossuyt fait enfin observer que le Ministre de la Justice n'a adopté une position différente que dans 22 cas seulement. Au 1^{er} avril 1989, le Commissaire général était encore dans l'incertitude quant à la suite que le Ministre de la Justice allait réserver à 34 avis.

Au cours de l'an passé, M. Bossuyt a insisté continuellement pour que la décision concernant son avis soit communiquée directement. Il déplore le retard qui a été enregistré dans ce domaine au niveau de l'Office des étrangers.

Il s'avère en tout cas dans la pratique que la procédure de demande urgente de réexamen a une importance considérable. La moitié des demandes d'asile risquent en effet d'être déclarées irrecevables en première instance. Le recours précité ainsi que le

De meest ingeroepen criteria zijn het bedrieglijk karakter van de aanvraag (362), het verblijf in één of meerdere andere landen (237) en de laattijdigheid (75). Het percentage gunstige adviezen vanwege de Commissaris-generaal verschilt sterk naargelang van de ingeroepen onontvankelijkheidsgrond.

Ten aanzien van de 14 aanvragen die werden afgewezen omdat de asielzoeker over een vervoerbewijs voor een ander land beschikte, verleende de Commissaris-generaal 97 % gunstige adviezen. Dit percentage gunstige adviezen daalt gevoelig voor aanvragen afgewezen op grond van laattijdigheid (53 %), bedrieglijk inzicht (39 %) of verblijf in andere landen (14 %).

Ten slotte merkt de heer Bossuyt op dat de Minister van Justitie er slechts in 22 dossiers een afwijkende mening op nahield. Voor 34 adviezen, verstrekt in 1988, was de Commissaris-generaal op 1 april 1988 nog in het ongewisse over het gevolg dat de Minister van Justitie eraan zou geven.

Tijdens het voorbije werkingsjaar heeft de heer Bossuyt systematisch aangedrongen op een onmiddellijke mededeling van de beslissing omtrent de uitgebrachte adviezen. Hij betreurt de vertraging die ter zake wordt opgelopen op het niveau van de Dienst Vreemdelingenzaken.

In elk geval toont de praktijk het enorm belang aan van de procedure van het dringend verzoek tot heronderzoek. De helft van de aanvragen blijken immers in eerste aanleg onontvankelijk te worden verklaard. Voormeld beroep en de betrokkenheid van de Com-

fait que le Commissaire général soit associé à cette procédure offrent des garanties fondamentales aux demandeurs d'asile qui sont de bonne foi.

Dans son rapport annuel, le Commissaire général a dès lors estimé opportun de formuler certaines suggestions en vue d'améliorer la procédure en question (§§ 36-44).

3.4. Aperçu détaillé

Le Commissaire général fournit ensuite un aperçu détaillé complet de la situation au 1^{er} avril 1989 en ce qui concerne l'instruction des demandes qui ont été introduites respectivement au cours des cinq premiers mois (1^{er} février 1988-30 juin 1988) (diagramme A) et au cours des six derniers mois (1^{er} juillet 1988-décembre 1988) de la première année d'activité (schéma B).

La distinction ainsi faite permet d'observer des glissements intéressants, notamment en ce qui concerne l'accroissement de l'arriéré au niveau de l'Office des étrangers où le pourcentage de dossiers sans décision est passé de 7 à 21 % et du Commissariat général (où ce pourcentage est passé de 12 à 32,5 %).

DECISIONS CONCERNANT LES DEMANDES
SITUATION AU 1^{er} AVRIL 1989
FIGURE A. 1 791 DEMANDES (1^{er} FEVRIER 1988-30 JUIN 1988)

missaris-generaal bij deze procedure, bieden fundamentele waarborgen voor de bonafide asielzoekers.

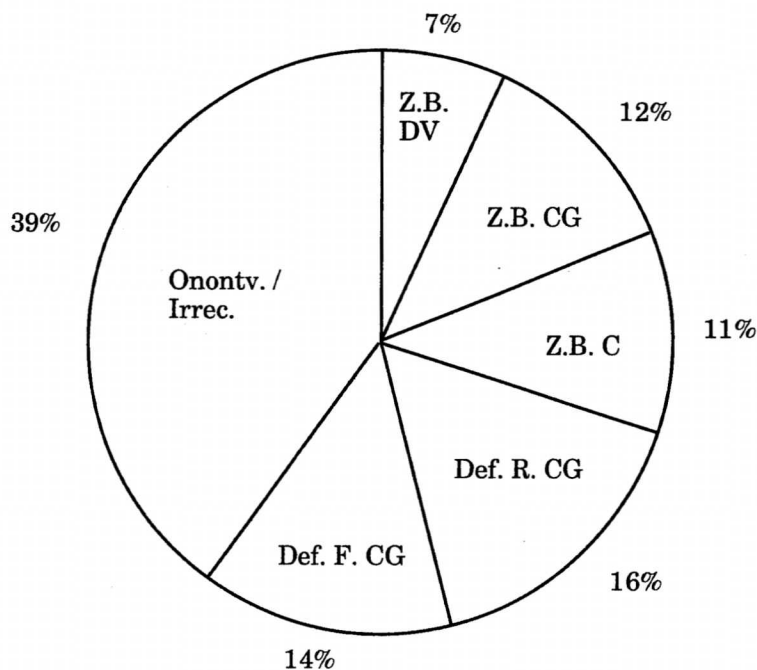
In zijn jaarverslag heeft de Commissaris-generaal het dan ook opportuun geacht bepaalde suggesties tot verbetering van de desbetreffende procedure te formuleren (§§ 36-44).

3.4. Gedetailleerd overzicht

Vervolgens verstrekt de Commissaris-generaal een volledig gedetailleerd overzicht van de stand van de besluitvorming op 1 april 1989 voor wat de aanvragen betreft die tijdens de eerste vijf werkingsmaanden (1 februari 1988-30 juni 1988) werden ingediend (figuur A) of tijdens de laatste zes maanden (1 juli 1988-december 1988) van het eerste werkingsjaar (figuur B).

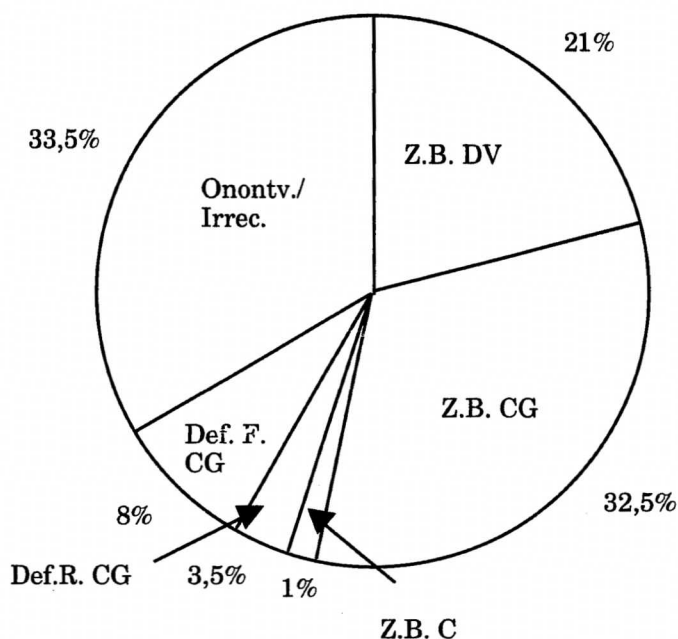
Deze opsplitsing in twee fasen laat toe interessante verschuivingen op te merken, onder meer wat de toenemende achterstand betreft op het niveau van de Dienst Vreemdelingenzaken (van 7 % dossiers zonder beslissing tot 21 %) en bij het Commissariaat-generaal (van 12 % dossiers zonder beslissing tot 32,5 %).

BESLISSINGEN BETREFFENDE DE AANVRAGEN
STAND VAN ZAKEN OP 1 APRIL 1989
FIGUUR A. 1 791 AANVRAGEN (1 FEBRUARI 1988-30 JUNI 1988)



DECISIONS CONCERNANT LES DEMANDES
FIGURE B. SITUATION AU 1^{er} AVRIL 1989
2 587 DEMANDES
(1^{er} JUILLET 1988-31 DÉCEMBRE 1988)

BESLISSINGEN BETREFFENDE DE AANVRAGEN
FIGUUR B. STAND VAN ZAKEN OP 1 APRIL 1989
2 587 AANVRAGEN
(1 JULI 1988-31 DECEMBER 1988)



Irrec. : Irrecevable
S.D. OE : Sans décision Office des étrangers
S.D. CG : Sans décision Commissariat général
S.D. C : Sans décision Commission de recours
DEF R. CG : Refus définitifs au Commissariat général
DEF F. CG : Reconnaissances définitives au Commissariat général

Onontv. : Onontvankelijk
Z.B. DV : Zonder beslissing Dienst Vreemdelingenzaken
Z.B. CG : Zonder beslissing Commissariaat-generaal
Z.B. C : Zonder beslissing Beroepscommissie
DEF R. CG : Definitieve weigeringen Commissariaat-generaal
DEF F. CG : Definitieve erkenningen Commissariaat-generaal

3.5. Décisions quant au fond

Le diagramme ci-dessous donne, sur la base des chiffres disponibles au 1^{er} avril 1989, un aperçu des décisions quant au fond prises par le Commissariat général en ce qui concerne 966 demandes recevables introduites au cours de ses cinq premiers mois d'activité (1^{er} février 1988 — 30 juin 1988).

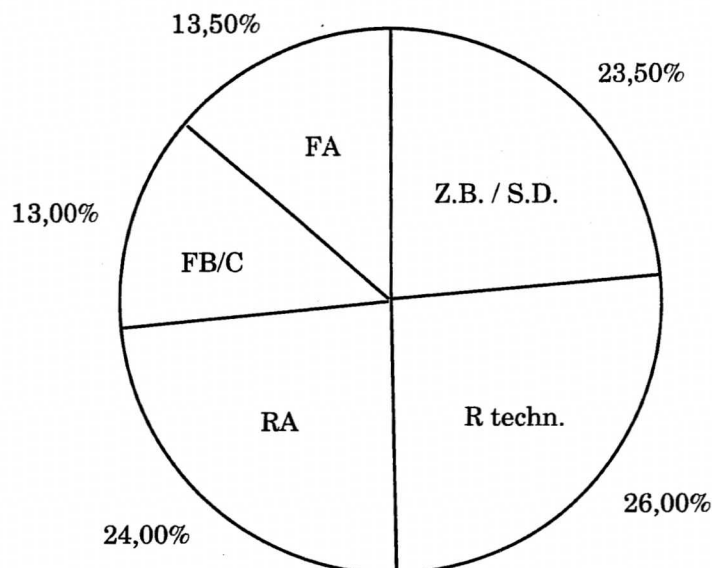
3.5. Beslissingen ten gronde

Onderstaande figuur geeft een beeld van de beslissingen die ten gronde genomen werden door het Commissariaat-generaal betreffende de 966 ontvankelijke aanvragen ingediend tijdens de eerste 5 werkingsmaanden (1 februari 1988 — 30 juni 1988) volgens de beschikbare cijfers op 1 april 1989.

Figure 3.5

DECISIONS DU COMMISSARIAT-GENERAL
CONCERNANT 966 DEMANDES
RECEVABLES

(01.02.1988 - 30.06.1988)



- FA : Décisions favorables quant au fond
 FB/C : Décisions favorables pour les personnes auxquelles une autorisation de séjour avait préalablement été accordée (FB) ou pour des enfants mineurs ou réunion de famille (FC)
 RA : Refus motivés quant au fond
 R techn. : Refus techniques (refus suite à une demande de renseignements restée sans suite (RB); refus suite à une convocation restée sans suite (RC); refus suite à l'absence d'élection de domicile (RD); conclusion sans décision pour cause de désistement ou autre raison (C))
 SD : Sans décision

Il ressort des données qui précèdent qu'un quart des demandes en question (FA et FB/C) ont abouti à une reconnaissance de la qualité de réfugié. Une décision de refus a été prise pour la moitié des dossiers.

En ce qui concerne les refus, on peut distinguer les « refus motivés quant au fond » (24 %) et les « refus techniques » (26 %), qui sont pris en raison d'un manque de collaboration du candidat réfugié lui-même (absence d'adresse, convocation restée sans suite, etc.).

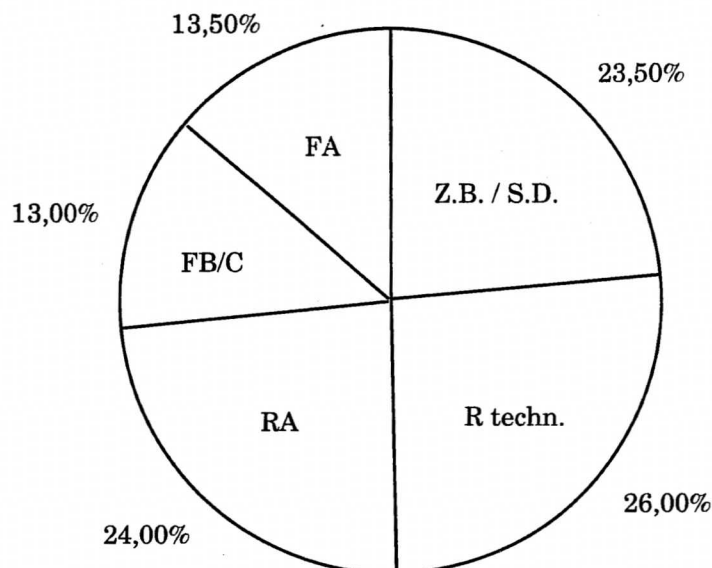
4. Retard

L'instruction par le Commissariat général des dossiers recevables a pris un retard considérable.

Figuur 3.5

BESLISSINGEN VAN HET COMMISSARIAAT-
GENERAAL BETREFFENDE DE 966
ONTVANKELIJKE AANVRAGEN

(01.02.1988 - 30.06.1988)



- FA : Gunstige beslissingen ten gronde
 FB/C : Gunstige beslissingen aan personen aan wie vooraf een verblijfsvergunning werd verleend of voor minderjarige kinderen of familiehereniging (FC)
 RA : Ten gronde gemotiveerde weigeringen
 R techn. : Technische weigeringen (weigering wegens geen gevolg om een vraag om inlichtingen (RB); weigering wegens geen gevolg op een oproeping (RC); weigering wegens gebrek aan woonstkeuze (RD); afsluiting zonder beslissing wegens afstand of andere reden (C))
 ZB : Zonder beslissing

Hieruit blijkt vooreerst dat 1/4 van de desbetreffende aanvragen (FA en FB/C) tot een erkenning van de vluchtelingenstatus hebben geleid. In 50 % van de dossiers werd een weigeringsbeslissing genomen.

Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de « ten gronde gemotiveerde weigeringen » (24 %) en de zogenaamde « technische weigeringen » (26 %), die te wijten zijn aan het gebrek aan medewerking van de kandidaat-vluchteling zelf (geen adres, geen gevolg aan een oproeping, enz.).

4. Achterstand

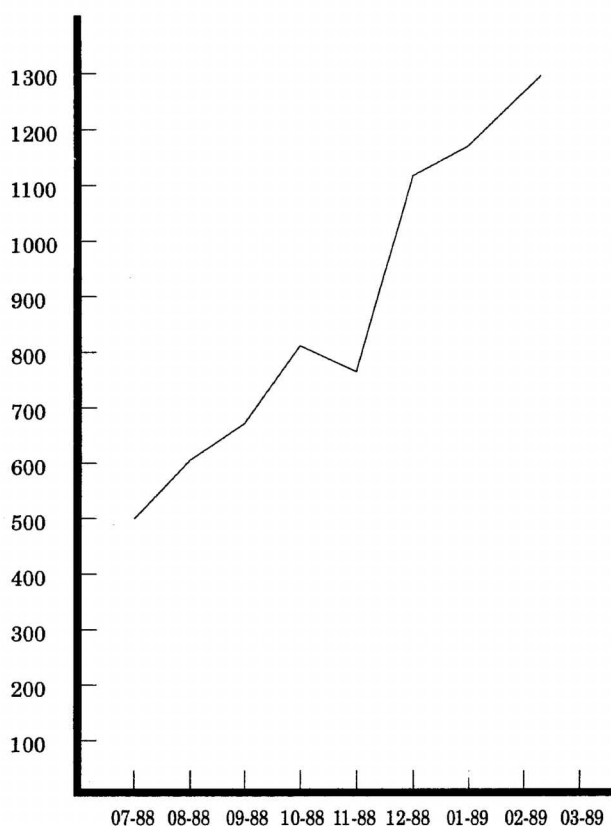
De afhandeling van de ontvankelijke dossiers door het Commissariaat-generaal heeft aanzienlijke vertraging opgelopen.

Seules les demandes introduites au cours des quatre premiers mois de fonctionnement ont déjà fait, pour bon nombre, l'objet d'une décision.

Le graphique ci-dessous illustre ce retard, qui ne fait que s'accroître.

Figure 4

ARRIERE COMMISSARIAT-GENERAL
SITUATION AU 1^{er} AVRIL 1989



Environ 230 dossiers nouveaux sont introduits chaque mois, à l'égard desquels le Commissariat général doit prendre une décision sur le fond.

Vu l'effectif extrêmement réduit (4 juristes), seules 120 à 130 demandes peuvent être instruites mensuellement sur le fond.

Il en résulte que l'arriéré s'accroît de plus de 100 dossiers par mois.

De ce fait, les demandes introduites au cours de 1989 risquent de ne pouvoir être traitées quant au fond, par le Commissariat général, qu'en 1992.

5. La Commission permanente de recours

Aussi bien le Ministre de la Justice que les candidats-réfugiés refusés peuvent introduire dans les trente jours un recours devant la nouvelle Commission permanente de recours des réfugiés. Cette Commission sera composée d'au moins une Chambre néerlandaise et une Chambre française, dont la présidence

Alleen betreffende de aanvragen ingediend tijdens de eerste vier werkingsmaanden werd er reeds een substantieel aantal beslissingen genomen.

De toenemende achterstand blijkt uit onderstaande grafiek.

Figuur 4

ACHTERSTAND COMMISSARIAAT GENERAAL
STAND VAN ZAKEN OP 1 APRIL 1989

Maandelijks zijn er ongeveer 230 nieuwe dossiers waarover het Commissariaat-generaal een beslissing ten gronde moet nemen.

Met het uiterst beperkt personeelskader (4 juristen) kunnen slechts 120 à 130 aanvragen ten gronde afgehandeld worden tijdens dezelfde periode.

Zulks brengt met zich dat de achterstand maandelijks met ruim 100 dossiers toeneemt.

Dientengevolge dreigen aanvragen ingediend in de loop van 1989 slechts in 1992 door het Commissariaat-generaal ten gronde behandeld te kunnen worden.

5. Vaste Beroepscommissie

Zowel de Minister van Justitie als de geweigerde kandidaat-vluchteling kunnen beroep indienen binnen de dertig dagen bij de nieuwe Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen. Deze Commissie zal bestaan uit minstens een Nederlandstalige en een Franstalige Kamer, elk voorgezeten door een recht-

sera à chaque fois assumée par un magistrat du siège et qui se composera, en outre, d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice, d'un fonctionnaire des Affaires étrangères (siégeant toutefois à titre indépendant et non en tant que représentants de leur ministre respectif), d'un avocat et le représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Le représentant du Haut Commissaire des Nations Unies ne dispose que d'une voix consultative.

Figure 5

**RECOURS AUPRES DE LA COMMISSION
PERMANENTE DES REFUGIES INTRODUITS
DE MAI 1988 A MARS 1989**

	CG-D	Div.	HCR	TOT
N	85	35	381	501
F	142	0	12	154
TOT	227	35	393	655

N : Recours néerlandophones

F : Recours francophones

CG-D : Recours contre des décisions du Commissaire général

Div. : Divers recours contre des avis du Commissaire général, des décisions du Ministre de la Justice et cetera

HCR : Recours contre des décisions du représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

TOT : Total

Depuis mai 1988, le Ministre de la Justice a introduit un seul recours contre une décision du Commissaire général.

Les demandeurs d'asile qui s'étaient vu opposer un refus du commissaire général ont introduit un recours dans 227 cas. Il s'agit essentiellement de recours contre des refus motivés quant au fond, introduits en majeure partie par des Zaïrois et des Ghanéens.

6. Délivrance de documents

Enfin, le Commissaire général donne un aperçu de l'exercice d'une compétence particulièrement absorbante, à savoir la délivrance de documents (conformément à l'article 57/6, quatrième alinéa, de la loi du 14 juillet 1987).

Jusqu'au 31 janvier 1988, cette compétence était exercée par le Ministère des Affaires étrangères, pour ce qui concerne les actes d'état civil, les dispenses de légalisation et les restitutions de passeport national.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés était jusqu'alors compétent pour la délivrance des attestations, des certificats de réfugié et pour la délivrance des attestations, des certificats de réfugié et pour les autorisations de délivrance par le Gouvernement provincial d'un titre de voyage « rose » pour étranger non réfugié.

sprekend magistraat en verder uit een ambtenaar van Justitie en een ambtenaar van Buitenlandse Zaken (die evenwel zitting hebben als onafhankelijke leden en niet als vertegenwoordiger van hun respectieve minister), een advocaat en de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen. De Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris beschikt slechts over een raadgevende stem.

Figuur 5

**BEROEPEN BIJ DE VASTE BEROEPSCOM-
MISSIE VOOR VLUCHTELINGEN INGEDIEND
VAN MEI 1988 TOT MAART 1989**

	CG-D	Div.	HCR	TOT
N	85	35	381	501
F	142	0	12	154
TOT	227	35	393	655

N : Nederlandstalige beroepen

F : Franstalige beroepen

CG-D : Beroepen tegen beslissingen van de Commissaris-generaal

Div. : Diverse beroepen tegen adviezen van de Commissaris-generaal, tegen beslissingen van de Minister van Justitie, enzovoort.

HCR : Beroepen tegen beslissingen van de vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen.

TOT : Totaal

Sinds mei 1988 werd één beroep ingediend door de Minister van Justitie tegen een beslissing van de Commissaris-generaal.

Door de Commissaris-generaal geweigerde asielzoekers tekenden in 227 gevallen beroep aan. Hierbij treft men vooral beroepen aan tegen ten gronde gemotiveerde weigeringen, overwegend ingediend door Zaïrezen en Ghanezen.

6. Uitreiking van documenten

Ten slotte geeft de Commissaris-generaal een overzicht van de uitoefening van een bijzonder tijdrovende bevoegdheid, namelijk de uitreiking van documenten (overeenkomstig artikel 57/6, vierde lid, van de wet van 14 juli 1987).

Tot op 31 januari 1988 werd deze bevoegdheid uitgeoefend door het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor wat betreft de akten van de burgerlijke stand, de vrijstelling van echtverklaringen en de teruggave van de reispas uit het land van herkomst.

Het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties was tot op die datum bevoegd voor de uitreiking van attesten, vluchtelingengetuigschriften en machtigingen tot uitreiking door het provinciebestuur van een « roze » reisdocument aan de vreemdelingen die geen vluchteling zijn.

Le tableau figurant ci-dessous donne un aperçu de l'activité en question.

Pendant la première année de fonctionnement du Commissariat général, plus de 5 000 personnes se sont présentées à son siège. Eu égard à la précision avec laquelle cette tâche doit être assumée, elle occupe quasiment à temps plein un juriste du cadre dont les effectifs sont très limités.

Figure 6

**DELIVRANCE DE DOCUMENTS
ENTRE LE 1^{er} FEVRIER 1988 ET LE
31 MARS 1989**

	02.12.88	01.03.89	02.88 - 03.89
Actes d'état civil. — <i>Akten van de burgerlijke stand</i>	1 170	263	1 433
Attestations. — <i>Attesten</i>	440	68	508
Légalisations. — <i>Wettigingen</i>	265	28	293
Certificats de réfugiés. — <i>Vluchtelingenbewijzen</i>	320	258	578
Renoncations au statut. — <i>Afstand van status</i>	93	21	114
Titres de voyage. — <i>Reistitels</i>	—	13	13
Total. — <i>Totaal.</i>	2 288 = 208 p.m.	651 = 217 p.m.	2 939

**VISITEURS ENREGISTRES
AU SIEGE DU COMMISSARIAT GENERAL**

02.88-12.88 : 5 043 = 458 p.m.

01.89 : 456

02.89 : 577

03.89 : 544

01.89-03.89 : 1 577 = 525 p.m.

**II. — ECHANGE DE VUES AVEC LE
COMMISSAIRE GENERAL**

1. Accès à la procédure

M. Winkel demande par quelles autres voies les réfugiés arrivent dans notre pays depuis la diminution spectaculaire du nombre d'arrivées à Zaventem.

Il demande également pourquoi les demandes d'asile sont surtout introduites auprès de l'Office des étrangers. Cela est-il dû à un manque d'information concernant d'autres instances compétentes?

Il ressort en tout cas du rapport annuel (pp. 51-52) que la rédaction et la diffusion d'une brochure d'information dans plusieurs langues a posé de très nombreux problèmes. L'intervenant demande si les brochures sont à présent également disponibles au centre de transit pour les réfugiés et à l'Office des étrangers au Petit Château.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de desbetreffende activiteit.

Tijdens het eerste werkingsjaar hebben zich meer dan 5 000 personen op de zetel van het Commissariaat-generaal aangeboden. Gelet op de precisie waarmee deze taak moet worden uitgevoerd, dient een jurist van het beperkte kader zich hiermee bijna voltijds bezig te houden.

Figuur 6

**UITREIKING VAN DOCUMENTEN
TUSSEN 1 FEBRUARI 1988 EN
31 MAART 1989**

**BEZOEKERS GEREГИSTREERD OP DE ZETEL
VAN HET COMMISSARIAAT-GENERAAL**

02.88-12.88 : 5 043 = 458 p.m.

01.89 : 456

02.89 : 577

03.89 : 544

01.89-03.89 : 1 577 = 525 p.m.

**II. — GEDACHTENWISSELING MET DE
COMMISSARIS-GENERAAL**

1. Toegang tot de procedure

De heer Winkel wenst te vernemen langs welke andere wegen vluchtelingen het land binnenkomen sedert de spectaculaire daling van het aantal aankomsten op Zaventem.

Hij vraagt zich ook af waarom de vluchtelingenaanvragen vooral bij de Dienst Vreemdelingen-zaken worden ingediend. Vloeit zulks voort uit het gebrek aan informatie betreffende andere bevoegde instanties?

Uit het jaarrapport (blz. 51-52) blijkt alvast dat er heel wat moeilijkheden gerezen zijn bij het opstellen en verspreiden van een informatieve brochure in verschillende talen. Spreker wenst te vernemen of de brochures thans ook beschikbaar zijn in het transit-centrum voor vluchtelingen en bij de Dienst Vreemdelingen-zaken op het Klein Kasteeltje.

Le membre fait également observer que les demandeurs d'asile ghanéens constituent toujours le groupe le plus important (25 %). Existe-t-il une filière organisée dans ce domaine?

Il demande enfin pourquoi la Belgique est le pays de la Communauté européenne où le pourcentage de réfugiés est le plus élevé.

M. Mayeur fait observer qu'il ne suffit plus de se déclarer réfugié à la frontière pour être autorisé sans restriction à pénétrer dans le Royaume. C'est surtout en ce qui concerne les demandes d'asile à l'aéroport national que se pose la question de savoir si la nouvelle procédure de recevabilité offre des garanties suffisantes aux demandeurs d'asile.

Utilise-t-on à cet égard des critères objectifs? Les demandeurs d'asile ne se voient-ils pas opposer un refus pour le seul motif qu'ils ne sont pas en possession de documents d'identité valables?

Qui procède aux interrogatoires? Ces fonctionnaires possèdent-ils les connaissances linguistiques requises et sont-ils suffisamment au courant de la situation politique dans le pays d'origine du demandeur d'asile? Dans quelle mesure le Commissariat général est-il informé à ce sujet ou associé à la procédure? Les fonctionnaires compétents du Commissariat général peuvent-ils assister aux interrogatoires et peuvent-ils, le cas échéant, contribuer à une plus grande souplesse de décision?

Faisant écho à ce qui précède, *M. Winkel* demande quelles sont les facilités et les conditions de travail du Commissariat général à l'aéroport national. Le personnel compétent dispose-t-il par exemple d'une carte d'accès permanent au centre de transit ou d'un local propre pour l'interrogatoire des demandeurs d'asile?

Il s'étonne en outre des écarts importants qui peuvent être constatés en ce qui concerne les décisions de recevabilité prises en première instance, par exemple pour les Vietnamiens (99 % de demandes déclarées recevables) et pour les Indiens ou les Ghanéens (respectivement 40 % et 31 % de demandes déclarées recevables).

Le Commissaire général dispose-t-il d'information à propos des candidats réfugiés qui sont refoulés?

Le Commissaire général estime que la diminution spectaculaire du nombre de demandes d'asile introduites à Zaventem est due surtout à la mise en place d'une procédure d'accès au territoire efficace et dans une moindre mesure aux sanctions auxquelles s'exposent ceux qui transportent au moins cinq passagers ne possédant pas les documents requis (article 17 de la loi du 15 juillet 1987). S'il n'est pas autorisé de plein droit à entrer dans le Royaume (arrêté royal du 9 mars 1987), le demandeur d'asile risque fort d'être refoulé à Zaventem.

Le Commissaire général ne dispose pas de données précises à propos d'autres voies d'accès. Il croit cependant pouvoir dire que quelque 80 % des demandeurs

Het lid merkt verder op dat Ghanese asielzoekers nog steeds de grootste groep (25 %) uitmaken. Is er ter zake sprake van een georganiseerde « filière »?

Ten slotte vraagt hij waarom België percentsgewijs het grootst aantal vluchtelingen herbergt onder de Lid-Statens van de Europese Gemeenschap.

De heer Mayeur merkt op dat het niet langer volstaat om zich aan de grens vluchteling te verklaren om zonder enige beperking te worden gemachtigd het Rijk binnen te komen. Vooral ten aanzien van de vluchtelingenaanvragen op de nationale luchthaven rijst de vraag of de nieuwe ontvankelijkheidsprocedure sluitende waarborgen biedt voor de asielzoeker.

Worden hierbij objectieve criteria gehanteerd? Worden asielzoekers niet geweigerd op de enkele grond dat zij niet in het bezit zijn van geldige identiteitsdocumenten?

Wie voert de verhoren uit? Beschikken deze ambtenaren over de nodige talenkennis en zijn zij voldoende op de hoogte van de politieke situatie in het land van oorsprong van de asielzoeker? In welke mate wordt het Commissariaat-generaal ter zake ingelicht of betrokken bij de procedure? Kunnen de bevoegde ambtenaren van het Commissariaat-generaal de verhoren bijwonen en desgevallend bijdragen tot een soepele besluitvorming?

Hierbij aansluitend peilt *de heer Winkel* naar de faciliteiten en arbeidsomstandigheden van het Commissariaat-generaal op de nationale luchthaven. Beschikt het bevoegde personeel bijvoorbeeld over een permanente toegangkaart tot het transitcentrum of over een eigen lokaal voor het verhoren van de asielzoekers?

Hij verwondert zich verder over de aanzienlijke verschillen in ontvankelijkheidsgraad in eerste aanleg tussen bijvoorbeeld Vietnamezen (99 % ontvankelijk) en Indiërs of Ghanese (respectievelijk slechts 40 % of 31 %).

Beschikt de Commissaris-generaal over inlichtingen betreffende kandidaat-vluchtelingen die teruggeleid werden?

De Commissaris-generaal meent dat de scherpe daling van het aantal vluchtelingenaanvragen op Zaventem verband houdt met de invoering van een doeltreffende procedure voor de toegang tot ons grondgebied, en in mindere mate met de sancties ten aanzien van de vervoerders van minstens vijf asielzoekers zonder geldige documenten (artikel 17 van de wet van 14 juli 1987). Bij gebrek aan een automatisch recht tot binnenkomst (koninklijk besluit van 9 maart 1987) lopen asielzoekers te Zaventem bovendien een zeer groot risico te worden teruggeleid.

De Commissaris-generaal beschikt niet over precieze gegevens betreffende andere toegangswegen. Hij meent evenwel te kunnen stellen dat ongeveer

d'asile ne sont pas entrés en Belgique après avoir quitté leur pays d'origine, mais après avoir transité par d'autres pays européens.

Le Commissaire général s'est finalement chargé lui-même (en collaboration avec des organisations non gouvernementales) de rédiger une brochure traduite en plusieurs langues, qui est disponible depuis décembre 1988 à Zaventem et depuis avril 1989 à la cellule de l'Office des étrangers du Petit Château. Cette brochure informe les demandeurs d'asile sur le déroulement de la procédure et sur leurs droits.

Le Commissaire général estime dès lors que le grand nombre de demandes introduites auprès de l'Office des étrangers n'est pas dû à un manque d'information. Il fait d'ailleurs observer que le nombre de demandes d'asile introduites au siège du Commissariat général a connu une augmentation temporaire et soudaine entre juin 1988 et septembre 1988.

En raison du manque de personnel, le bureau de l'Office des étrangers du Petit Château a orienté pendant cette période les demandeurs d'asile vers le Commissariat général. Certains groupes (principalement des Ghanéens dépourvus de pièces d'identité) préférèrent en outre introduire leur demande au Commissariat général, où il n'y a pas, à ce stade de la procédure, comme au Petit Château, d'interrogatoire ni d'identification (au moyen des empreintes digitales).

Le nombre de demandeurs d'asile s'adressant au Commissariat général a diminué à nouveau lorsque l'Office des étrangers a cessé de les y renvoyer et que le Commissariat général a envoyé à son tour au Petit Château des demandeurs d'asile sans documents d'identité.

Par comparaison aux autres pays occidentaux, la Belgique accueille le pourcentage le plus élevé de demandeurs d'asile ghanéens (25 %). En 1986, cette proportion était encore plus élevée (36 %). Compte tenu de la situation objective dans le pays d'origine et après vérification de la crédibilité des demandeurs d'asile, ces demandes s'avèrent généralement non fondées.

Le Commissaire général n'a pas connaissance de l'existence de « filières » éventuelles.

Le Commissaire général déclare que le pourcentage élevé de réfugiés en Belgique (3,6 pour mille habitants) s'explique par notre tradition d'hospitalité et la souplesse avec laquelle le Haut Commissariat des Nations Unies a toujours accordé le statut de réfugié depuis 1954.

Il estime par ailleurs qu'il serait inacceptable que des candidats-réfugiés se voient refuser l'entrée du territoire à la frontière parce qu'ils ne sont pas en possession d'un passeport valable. Inversement, on ne peut pas non plus méconnaître les abus commis par les demandeurs d'asile qui invoquent par exemple la perte ou le vol de leurs documents d'identité.

Dans la pratique, on tolère plus facilement la détention de faux documents que la communication d'infor-

80 % van de asielzoekers niet rechtstreeks uit hun land van oorsprong, maar uit Europese buurlanden België binnenkomen.

Het Commissariaat-generaal heeft uiteindelijk zelf (in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties) ingestaan voor het opstellen van een brochure in verschillende talen, die sinds december 1988 te Zaventem en sinds april 1989 op de cel van de Dienst Vreemdelingenzaken in het Klein Kasteeltje beschikbaar zijn. Op grond hiervan kunnen asielzoekers afdoende worden ingelicht over het verloop van de rechtspleging en de uitoefening van hun rechten.

Dientengevolge schrijft de Commissaris-generaal het overwicht van de aanvragen ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken niet toe aan gebrekkige informatie. Hij merkt overigens op dat het aantal asielaanvragen, ingediend op de zetel van het Commissariaat-generaal, een tijdelijke, bruuske stijging heeft vertoond tussen juni 1988 en september 1988.

Wegens personeelsgebrek verwees de Dienst Vreemdelingenzaken op het Klein Kasteeltje tijdens die periode asielzoekers naar het Commissariaat-generaal. Bovendien verkozen bepaalde groepen (vooral Ghaneezen zonder identiteitsdocumenten) hun aanvraag in te dienen bij het Commissariaat-generaal, waar er in dit stadium van de procedure niet wordt overgegaan tot een ondervraging of een identificatie (door vingerafdrukken) zoals op het Klein Kasteeltje.

Het aantal asielaanvragen op het Commissariaat-generaal daalt opnieuw nadat er een einde kwam aan voormelde verwijzing door de Dienst Vreemdelingenzaken en nadat de Commissaris-generaal op zijn beurt asielzoekers zonder identiteitsdocumenten naar het Klein Kasteeltje stuurde.

In vergelijking tot andere westerse landen scoort België relatief het hoogst inzake Ghanese asielzoekers (25 %). In 1986 lag dit aandeel nog hoger (36 %). Behoudens uitzonderingsgevallen berusten deze aanvragen op los zand, inachtgenomen de objectieve situatie in het land van oorsprong en de geloofwaardigheid van de individuele asielzoekers.

De Commissaris-generaal heeft geen zicht op de werking van eventuele « filières ».

De Commissaris-generaal verklaart het hoge percentage vluchtelingen in België (3,6 per 1 000 inwoners) door de traditie van gastvrijheid en de soepele uitoefening van de erkenningsbevoegdheid door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties sinds 1954.

Voorts meent hij dat het onaanvaardbaar zou zijn dat kandidaat-vluchtelingen aan de grens zouden worden geweigerd omdat zij niet in het bezit zijn van een geldig paspoort. Omgekeerd mag men ook niet blind zijn voor de misbruiken in hoofde van asielzoekers die bijvoorbeeld verlies of diefstal van hun identiteitsdocumenten inroepen.

In de praktijk wordt overigens niet zozeer het bezit van valse documenten kwalijk genomen dan wel de

mations inexactes concernant l'itinéraire suivi ou un séjour antérieur dans un autre pays.

Si la recevabilité des demandes en première instance varie considérablement suivant la nationalité du demandeur d'asile, cela est dû au fait que la qualité de ces demandes varie elle aussi considérablement. Ce n'est pas un hasard si le nombre élevé des décisions de recevabilité prises pour certaines nationalités correspond généralement à un taux élevé de décisions de reconnaissance prises dans le cadre de la procédure quant au fond.

L'intervenant fait observer que les pourcentages de recevabilité cités par M. Winkel ont trait aux décisions initiales prises par le Ministère de la Justice. Or, le demandeur d'asile peut introduire une demande urgente de réexamen après la décision du Ministère. Le Commissaire général est associé à cette procédure et a, au cours de l'année d'activité écoulée, donné un avis favorable dans 34 % des cas.

M. Bossuyt ne dispose pas de données précises concernant les candidats réfugiés qui sont refoulés. Il estime toutefois que la procédure prévue par la loi offre suffisamment de garanties.

Il est par exemple tenu compte de la notion de « Republikflucht » dans le cas de demandeurs d'asile provenant de certains Etats (surtout de pays de l'Est) qui infligent des peines sévères à leurs nationaux qui ont quitté illégalement le pays ou se sont absentés pendant une longue période.

Si le Commissariat général ne dispose d'aucun local qui soit réservé à son usage exclusif dans le centre de transit, les conditions de travail s'y sont nettement améliorées.

Les fonctionnaires compétents disposent depuis peu d'une carte d'accès permanent.

2. Demande urgente de réexamen

Mme Onkelinx infère du rapport annuel que le Commissaire général doit souvent attendre des semaines ou des mois avant d'avoir connaissance des décisions du Ministre de la Justice concernant les avis émis.

De combien de dossiers s'agit-il exactement et les demandes répétées de communication accélérée ont-elles donné des résultats?

Mme Vogels fait observer que les délais afférents à la demande urgente de réexamen sont particulièrement courts. Il y a dès lors un grand risque que la demande soit déclarée irrecevable pour n'avoir pas été introduite dans les délais. Combien de fois cela s'est-il déjà produit? Quel est le point de vue du Commissaire général à cet égard?

M. Bossuyt répond qu'au 1^{er} janvier 1981, il n'était pas encore au courant de la suite qui avait été réservée à 147 avis (décisions du Ministre de la Justice concernant la première année de fonctionnement).

Le Ministre de la Justice avait pris à cette date une décision non conforme dans 18 cas. Au 1^{er} avril 1989,

onjuiste inlichtingen over de gevolgde reisroute of een vroeger verblijf in een ander land.

De aanzienlijke verschillen inzake ontvankelijkheid in eerste aanleg naargelang van de nationaliteit van de asielzoeker, houden verband met de sterk uiteenlopende kwaliteit van de aanvragen. Niet toevallig stemt de hoge ontvankelijkheidsgraad voor bepaalde nationaliteiten doorgaans overeen met een hoge erkenningsgraad in de procedure ten gronde.

Spreker merkt op dat de door de heer Winkel aangehaalde percentages inzake ontvankelijkheid betrekking hebben op initiële beslissingen van het Ministerie van Justitie. Hiertegen kan de asielzoeker echter een dringend verzoek tot heronderzoek indienen. De Commissaris-generaal wordt bij deze procedure betrokken en heeft tijdens het voorbije werkingsjaar in 34 % van de gevallen een gunstig advies verstrekt inzake ontvankelijkheid.

De heer Bossuyt heeft geen precieze gegevens over kandidaat-vluchtelingen die werden teruggewezen. Hij meent echter dat de wettelijk voorziene procedure voldoende garanties biedt.

Er wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het begrip « Republikflucht » ten aanzien van asielzoekers die afkomstig zijn uit staten (vooral Oostbloklanden) die zware straffen verbinden aan het enkel feit van een illegaal vertrek of een lange afwezigheid.

Het Commissariaat-generaal beschikt weliswaar niet over een eigen lokaal in het transitcentrum, maar de werkomstandigheden zijn er beslist op vooruitgegaan ten opzichte van vroeger.

De bevoegde ambtenaren beschikken sinds kort over een permanente toegangskaart.

2. Dringend verzoek tot heronderzoek

Mevrouw Onkelinx leidt uit het jaarrapport af dat de Commissaris-generaal vaak weken of maanden moet wachten vooraleer hij in kennis wordt gesteld van de beslissingen van de Minister van Justitie betreffende de uitgebrachte adviezen.

Over hoeveel dossiers gaat het precies en hebben de herhaalde verzoeken tot versnelde mededeling resultaten opgeleverd?

Mevrouw Vogels merkt op dat de termijnen voor het dringend verzoek tot heronderzoek bijzonder kort zijn. Het risico is derhalve groot dat de aanvraag onontvankelijk wordt verklaard ingevolge laattijdigheid. Hoe vaak is dit reeds gebeurd? Welk standpunt neemt de Commissaris-generaal ter zake in?

De heer Bossuyt antwoordt dat hij op 1 januari 1989 nog niet ingelicht was over het gevolg gegeven aan 147 adviezen (beslissingen vanwege de Minister van Justitie) betreffende het eerste werkingsjaar.

Toen had de Minister van Justitie in 18 gevallen een niet-conforme beslissing genomen. Op 1 april

ce retard s'est résorbé : seules 34 décisions sur les avis rendus en 1988 demeuraient en attente.

Les problèmes ne sont toutefois pas complètement résolus étant donné que pour les trois premiers mois de fonctionnement de 1989, on recense à nouveau 103 dossiers pour lesquels le Commissaire général n'a pas encore de décision ferme.

Une demande urgente de réexamen a été refusée dans vingt cas pour cause d'introduction tardive. Ces dossiers n'ont pas été transmis pour avis au Commissaire général. La loi prévoit en effet que cette procédure est introduite auprès du Ministre de la Justice ou de son délégué, et non auprès du Commissaire général.

3. Politique en matière de reconnaissance

Mme Vogels fait observer qu'un grand nombre de réfugiés se voient opposer un refus quand au fond pour des raisons techniques. Ceci n'est-il pas lié à une carence de l'accueil? Que se passe-t-il si le candidat réfugié se présente une nouvelle fois?

L'intervenant constate que pas moins de 93 réfugiés reconnus ont renoncé à leur statut au cours de l'année d'activité écoulée. Dans quelle mesure s'agit-il de personnes qui ont acquis la nationalité belge ou de personnes qui sont rentrées dans leur pays d'origine?

Le Commissaire général précise que les différentes instances qui s'occupent des réfugiés insistent systématiquement auprès des demandeurs d'asile pour qu'ils communiquent sans délai tout changement d'adresse. Le nombre élevé de « refus techniques » résulte donc plutôt de négligence ou de manœuvres dilatoires dans le chef des candidats réfugiés.

Les demandeurs d'asile qui réapparaissent après avoir essuyé un refus technique peuvent introduire un recours auprès de la Commission permanente de recours.

Cette instance se prononcera sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le bien-fondé de la demande.

Il précise ensuite que 57 réfugiés reconnus ont renoncé à leur statut à la suite de leur retour dans leur pays d'origine et 36 autres à la suite de l'acquisition de la nationalité belge.

4. Commission permanente de recours

M. Beaufays demande à quelle date précise la Commission permanente de recours commencera à fonctionner.

Mme Merckx-Van Goey se réjouit que la Commission permanente puisse siéger prochainement. Jusqu'à présent, le personnel de la Commission permanente de recours (qui compte 4 juristes!) était occupé au Commissariat général. L'arriéré au niveau du Commissariat général ne risque-t-il pas de s'accroître du fait du départ du personnel précité? A quel rythme la

1989 is deze achterstand geslonken : slechts 34 beslissingen op verleende adviezen in 1988 blijven achterwege.

De problemen zijn echter niet volledig uit de baan vermits er voor de eerste drie werkingsmaanden van 1989 alweer 103 dossiers zijn waarvoor de Commissaris-generaal nog in het ongewisse verkeert.

In 20 gevallen werd een dringend verzoek tot heronderzoek ingevolge laattijdigheid afgewezen. Deze dossiers werden niet overgemaakt voor advies aan de Commissaris-generaal. De wet bepaalt immers dat voormelde procedure ingeleid wordt bij de Minister van Justitie of diens gemachtigde en niet bij de Commissaris-generaal.

3. Erkenningsbeleid

Mevrouw Vogels merkt op dat een groot aantal vluchtelingen ten gronde geweigerd wordt om technische redenen. Houdt zulks geen verband met een gebrekkige opvang? Wat gebeurt er indien de afgewezen kandidaat-vluchteling opnieuw opduikt?

Spreker stelt vast dat niet minder dan 95 erkende vluchtelingen tijdens het voorbije werkingsjaar afstand hebben gedaan van hun vluchtelingenstatuut. In welke mate betreft het personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven dan wel teruggekeerd zijn naar hun land van oorsprong?

Volgens de Commissaris-generaal dringen de verschillende vluchtelingeninstanties er bij de asielzoekers systematisch op aan om adreswijzigingen onverwijld mee te delen. Het hoge aantal « technische weigeringen » vloeit dan ook eerder voort uit nalatigheid of dilatoire manoeuvres in hoofde van de kandidaat-vluchteling.

Asielzoekers die opnieuw opduiken nadat zij om technische redenen geweigerd worden, kunnen een beroep indienen bij de Vaste Beroepscommissie.

Deze instantie zal oordelen over de ontvankelijkheid en desgevallend de gegrondheid van de aanvraag.

Voorts antwoordt hij dat 57 erkende vluchtelingen afstand hebben gedaan van hun statuut ingevolge terugkeer naar hun land van oorsprong, 36 omwille van het verwerven van de Belgische nationaliteit.

4. Vaste Beroepscommissie

De heer Beaufays wenst te vernemen op welke precieze datum de Vaste Beroepscommissie in werking zal treden.

Mevrouw Merckx-Van Goey verheugt zich erover dat de Vaste Beroepscommissie eerstdaags haar werkzaamheden zal kennen. Tot op heden was het personeel van de Vaste Beroepscommissie (waaronder 4 juristen) echter tewerkgesteld in het Commissariaat-generaal. Dreigt de achterstand op het niveau van het Commissariaat-generaal niet verder toe te nemen

Commission permanente de recours fonctionnera-t-elle? Des mesures préventives ont-elles été prises en vue d'éviter que les recours pendants n'hypothèquent dès le départ le fonctionnement de la Commission permanente de recours?

M. Mayeur partage cette préoccupation. Il ressort en effet des statistiques relatives à la première année de fonctionnement que 80 % des réfugiés dont la demande est refusée pour des raisons de fond introduisant un recours.

Le Commissaire général confirme que le personnel de la Commission permanente de recours était jusqu'à présent occupé au Commissariat général. C'est ainsi qu'une juriste de la Commission permanente de recours était par exemple chargée de délivrer les documents. Il est évident que l'affectation de ce personnel à la Commission permanente de recours aura une influence négative sur la productivité du Commissariat général. La Commission permanente de recours devra déterminer elle-même son rythme de travail.

Les recours pendants (environ 240 dossiers) ont déjà été mis en état, de sorte qu'ils pourraient être examinés sans trop de retard par la Commission permanente de recours.

Selon le Commissaire général, de nombreux recours quant au fond sont introduits surtout pour pouvoir séjourner plus longtemps dans le pays, et pas tellement parce que la décision rendue en première instance est contestée.

5. Retard

M. Coveliers fait observer qu'après une année à peine de fonctionnement, l'instruction des demandes d'asile a pris un retard considérable. Faut-il en déduire que la nouvelle loi sur les réfugiés qui était censée accélérer la procédure a manqué son objectif?

M. Defosset demande si une extension du cadre suffira pour combler le retard ou si de nouvelles initiatives législatives seront nécessaires.

Le Commissaire général répond que la nouvelle loi permet en tout cas d'examiner plus rapidement la recevabilité des demandes. Alors que cet examen prenait souvent plusieurs années par le passé, la procédure peut être aujourd'hui bouclée en quelques semaines, voire quelques jours. L'augmentation du nombre de motifs d'irrecevabilité a en outre entraîné une diminution du nombre de demandes soumises à l'examen quant au fond, qui prend beaucoup de temps.

Par contre, l'examen quant au fond des demandes recevables n'a pas été accéléré, ce qui s'explique par le manque absolu de personnel.

door het vertrek van voormeld personeel? Op welk ritme zal de Vaste Beroepscommissie functioneren? Werden preventieve maatregelen getroffen om te vermijden dat de hangende beroepen van meetaf aan de werking van de Vaste Beroepscommissie hypothekeerden?

De heer Mayeur deelt deze bezorgdheid. Uit de statistieken van het eerste werkingsjaar blijkt immers dat 80 % van de ten gronde geweigerde vluchtelingen beroep aantekenen.

De Commissaris-generaal bevestigt dat het personeelskader van de Vaste Beroepscommissie tot op heden op het Commissariaat-generaal actief was. Een juriste van de Vaste Beroepscommissie werd bijvoorbeeld belast met de uitreiking van de documenten. Het spreekt vanzelf dat het vertrek van voormeld personeel naar de Vaste Beroepscommissie een negatieve weerslag op de produktiviteit van het Commissariaat-generaal zal hebben. De Vaste Beroepscommissie zal zelf haar werkritme dienen te bepalen.

De hangende beroepen (ongeveer 240 dossiers) werden reeds in staat gebracht zodat zij zonder veel vertraging door de Vaste Beroepscommissie zullen kunnen worden behandeld.

Volgens de Commissaris-generaal worden heel wat beroepen ten gronde vooral ingesteld om langer in het land te kunnen verblijven en niet zozeer omdat de beslissing in eerste aanleg in twijfel wordt getrokken.

5. Achterstand

De heer Coveliers merkt op dat er na het eerste werkingsjaar reeds een aanzienlijke achterstand is bij de afhandeling van de vluchtelingenaanvragen. Moet hieruit worden afgeleid dat de door de nieuwe vluchtelingenwet beoogde versnelling van de procedure uitgebleven is?

De heer Defosset vraagt of een verruiming van het personeelskader volstaat om de achterstand weg te werken dan wel of nieuwe wetgevende initiatieven vereist zijn.

De Commissaris-generaal antwoordt dat de nieuwe wet in elk geval een versneld onderzoek naar de ontvankelijkheid mogelijk maakt. Terwijl dit onderzoek in het verleden vaak meerdere jaren in beslag nam, kan de huidige ontvankelijkheidsprocedure thans op enkele weken of zelfs enkele dagen tijd worden afgehandeld. De toename van het aantal onontvankelijkheidsgronden heeft er bovendien toe geleid dat minder aanvragen aan het (tijdrovend) onderzoek ten gronde worden onderworpen.

De versnelling van de procedure is daarentegen uitgebleven op het vlak van de behandeling ten gronde van de ontvankelijke aanvragen. Het volstrekt ontoereikend personeelskader is hiervoor verantwoordelijk.

Le Commissaire général a dénoncé systématiquement ce manque de personnel et souligné le retard qui en résulte dans l'instruction des demandes.

Après l'installation de la Commission permanente de recours, le Commissariat général ne disposera plus que de 4 juristes. *M. Bossuyt* se réfère, à titre de comparaison, au cadre du personnel (niveau 1) du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la fin 1987 (4 membres du staff international et 21 juristes) ou d'instances comparables à l'étranger (voir rapport annuel, p. 41).

A la différence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Commissariat général est en outre associé à la procédure de recevabilité (avis concernant les demandes urgentes de réexamen) et chargé de délivrer des documents conformément à l'article 57/6, quatrième alinéa, de la loi du 14 juillet 1987.

Le Commissaire général estime qu'il est illusoire de penser qu'un personnel moins nombreux pourra accomplir des tâches plus nombreuses.

6. Indépendance du Commissaire général

M. Coveliers s'interroge sur l'indépendance du Commissaire général à l'égard du Ministre de la Justice et de certains groupes de pression ou organisations non gouvernementales s'occupant des réfugiés. Dans quelle mesure cette autonomie se traduit-elle par l'existence d'un budget et d'un statut propres pour le Commissaire général?

Mme Vogels estime pouvoir déduire du rapport annuel qu'il y a eu, à plusieurs reprises, des tensions entre le Commissaire général et le Ministre de la Justice.

Ces conflits sont-ils dus à des divergences de vues à propos de la politique à mener en matière de réfugiés politiques? Le Commissaire général dispose-t-il vraiment d'un pouvoir de décision autonome ou se borne-t-il plutôt à mettre en œuvre la politique prescrite par le Ministre de la Justice?

L'intervenante songe par exemple au fait que le Commissaire général ne peut participer à la concertation internationale sur les réfugiés et aux possibilités de contrôle limitées à l'aéroport national.

Le Commissaire général assure qu'il exerce les fonctions dont il a été investi par la loi (reconnaissance du statut de réfugié, compétence d'avis en ce qui concerne l'accès à la procédure et rédaction d'un rapport annuel) en toute indépendance. Le Gouvernement est toutefois responsable de l'élaboration de la politique à mettre en œuvre dans ce domaine.

Le fait que la nouvelle institution chargée des réfugiés dépend du budget du Ministère de la Justice peut entraîner des frictions, comme ce fut le cas lorsque, sans concertation, le Ministre de la Justice refusa que des fonctionnaires de cette institution par-

De Commissaris-generaal heeft deze onderbezetting systematisch aangeklaagd en gewezen op de hieruit voortvloeiende achterstand.

Na de inwerkingtreding van de Vaste Beroepscommissie zullen er bijvoorbeeld slechts 4 juristen ter beschikking van het Commissariaat-generaal staan. Bij wijze van vergelijking, verwijst *de heer Bossuyt* naar het personeelskader (niveau 1) van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties eind 1987 (4 leden van de internationale staf en 21 juristen) of van analoge buitenlandse vluchtelingeninstanties (zie jaarrapport blz. 41).

In tegenstelling tot het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, wordt het Commissariaat-generaal bovendien betrokken bij de ontvankelijkheidsprocedure (adviezen betreffende de dringende verzoeken tot heronderzoek) en belast met de uitreiking van documenten overeenkomstig artikel 57/6, vierde lid van de wet van 14 juli 1987.

Volgens de Commissaris-generaal is het illusoir te hopen dat meer taken kunnen worden uitgevoerd door minder personeel.

6. Onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal

De heer Coveliers peilt naar de onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal tegenover de Minister van Justitie en bepaalde drukkingsgroepen of niet-gouvernementele vluchtelingenorganisaties. In hoeverre blijkt deze autonomie uit een eigen begroting en uit het statuut van de Commissaris-generaal?

Mevrouw Vogels meent uit het jaarrapport te kunnen afleiden dat er herhaaldelijk spanningen zijn geweest tussen de Commissaris-generaal en de Minister van Justitie.

Ligt een verschillende visie op het te voeren vluchtelingenbeleid aan de basis van deze conflicten? Beschikt de Commissaris-generaal daadwerkelijk over een autonome beslissingsmacht of fungeert hij veeleer als de technische uitvoerder van het beleid voorgeschreven door de Minister van Justitie?

Spreekster verwijst ter zake bijvoorbeeld naar het verbod tot deelname van de Commissaris-generaal aan het internationaal overleg inzake vluchtelingen en de beperkte controlefaciliteiten op de nationale luchthaven.

De Commissaris-generaal verzekert dat hij zijn wettelijk afgebakende opdrachten (erkenning van de vluchtelingenstatus, adviesbevoegdheid inzake toegang tot de procedure en opstellen van een jaarverslag) in volstrekte onafhankelijkheid uitoefent. De Regering staat evenwel in voor het globale vluchtelingenbeleid.

De budgettaire afhankelijkheid van de nieuwe vluchtelingeninstantie van het Ministerie van Justitie kan leiden tot wrijvingen, zoals wanneer de Minister van Justitie, zonder overleg, de deelname van ambtenaren van deze instanties aan een voor hen

ticipent à un séminaire international de formation en rapport avec leur mission.

Sur le plan statutaire, *M. Bossuyt* déplore que le statut social des mandataires indépendants que sont le Commissaire général et ses adjoints n'ait pas encore été clarifié.

Pour terminer, le Commissaire général certifie que son indépendance est restée entière quelles qu'aient pu être les interventions des divers groupes de pression et organisations non gouvernementales ou de mandataires politiques.

Les demandes ne sont examinées qu'en fonction des critères de la Convention de Genève relatifs à la « crainte fondée de persécutions ».

III. — EXPOSE DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

Dans sa réplique au rapport annuel du Commissaire général et au débat auquel il a donné lieu au sein de la Commission de la Justice, le Ministre se propose d'analyser plus en détail les aspects positifs de la nouvelle loi sur les réfugiés, ses aspects négatifs ou ses imperfections ainsi que les propositions de modification de la procédure ou de la loi.

1. Aspects positifs

Le Ministre déplore que le problème des réfugiés soit aujourd'hui généralement apprécié d'une manière unilatérale et négative.

La nette diminution du nombre de demandeurs d'asile constitue en tout cas un point positif. Après avoir atteint le chiffre record de 7 400 en 1986, le nombre de demandes est en effet tombé à 4 858 en 1988.

L'ouverture du Centre de transit 127 le 1^{er} décembre 1988 constitue sans conteste un progrès considérable. Les demandeurs d'asile peuvent désormais être accueillis « correctement » à l'aéroport national (infrastructure convenable, nourriture appropriée, informations multilingues).

Pas moins de 181 candidats réfugiés y ont séjourné à ce jour. Environ 500 demandeurs d'asile sont accueillis au Petit Château dans l'attente d'une décision concernant leur demande.

Il fait ensuite observer que le Commissariat général est opérationnel depuis le 1^{er} février 1988 et que la Commission permanente de recours pourra elle aussi commencer bientôt ses travaux, à présent que ses membres ont enfin été nommés (*Moniteur belge* du 21 avril 1989).

Le Ministre évoque ensuite la création d'un groupe de travail qui délibère depuis le 1^{er} janvier 1989 sur la manière dont la loi du 14 juillet 1987 pourrait éventuellement être améliorée.

bestemd internationaal vormingsseminarie weigerde.

Op statutair vlak betreurt *de heer Bossuyt* dat het sociaal statuut van de Commissaris-generaal (en zijn adjuncten) als onafhankelijke mandatarissen voornamelijk niet werd geregeld.

Ten slotte verzekert de Commissaris-generaal dat zijn onafhankelijkheid evenmin werd aangetast, ongeacht de stappen van allerlei drukkingsgroepen, niet-gouvernementele organisaties of van politieke mandatarissen.

Bij de beoordeling van de aanvragen gelden alleen de criteria van het Verdrag van Genève betreffende de « gegronde vrees voor vervolging ».

III. — UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

In zijn repliek op het jaarrapport van de Commissaris-generaal en het daaropvolgend debat ter zake gevoerd in de Commissie voor de Justitie, wenst de Minister dieper in te gaan op de positieve aspecten van de nieuwe vluchtelingenwet, de negatieve aspecten of onvolmaaktheden ervan en de voorstellen tot wijziging van de procedure of de wet.

1. Positieve aspecten

De Minister betreurt dat de vluchtelingenproblematiek thans doorgaans eenzijdig negatief wordt beoordeeld.

Positief is alvast de scherpe daling van het aantal asielzoekers. Terwijl in 1986 een piek werd bereikt met 7 400 aanvragen, daalde dit cijfer in 1988 tot 4 858 aanvragen.

De opening van het Transitcentrum 127 op 1 december 1988 betekent ongetwijfeld een merkelijke vooruitgang. Asielzoekers kunnen voortaan « correct » worden opgevangen in de nationale luchthaven (behoorlijke infrastructuur, aangepaste voeding, beschikbaarheid van veelalige informatie, enzovoort).

Tot op heden verbleven er 181 kandidaat-vluchtelingen. Ongeveer vijfhonderd asielzoekers worden in het Klein Kasteeltje opgevangen in afwachting van een beslissing omtrent hun aanvraag.

Voorts merkt hij op dat het Commissariaat-generaal sinds 1 februari 1988 operationeel is en dat ook de Vaste Beroepscommissie eerstdaags haar werkzaamheden zal kunnen aanvangen nadat de leden ervan uiteindelijk werden benoemd (*Belgisch Staatsblad* van 21 april 1989).

Ten slotte verwijst de Minister naar de oprichting van een werkgroep, die met ingang van 1 januari 1989 op geregelde tijdstippen overleg pleegt over de wijze waarop de wet van 14 juli 1987 desgevallend kan worden verbeterd.

Ce groupe de travail se compose du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, du représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, des présidents des Chambres de la Commission permanente de recours, du commissaire royal à l'immigration et de membres de l'Office des étrangers, du cabinet de la Justice et du cabinet du Secrétariat d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation sociale.

2. Aspects négatifs

Les carences actuelles de la politique des réfugiés (cadres du personnel insuffisants, arriéré croissant, exécution imparfaite des missions) résultent essentiellement de difficultés budgétaires et administratives que rencontrent toutes les administrations du Ministère de la Justice.

Le Ministre songe à cet égard au manque de personnel à l'Office des étrangers, dans les cours et tribunaux, à l'Administration des affaires civiles et criminelles, et cetera.

2.1. Le Commissariat général et la Commission permanente de recours.

Le Ministre rappelle que les cadres du personnel du Commissariat général et de la Commission permanente de recours comprennent respectivement 22 membres (dont 21 sont actuellement effectifs) et 19 membres (dont 16 sont actuellement effectifs).

Le Ministre n'a pas voulu donner suite aux requêtes du Commissaire général demandant une extension de ces deux cadres avant d'avoir reçu l'assurance de recevoir des moyens budgétaires supplémentaires à cet effet.

Cette condition a été remplie lors du contrôle budgétaire d'août 1988, sous la forme de crédits supplémentaires inscrits au budget de 1989 à concurrence de 20 millions de francs.

Il s'est toutefois avéré impossible à ce jour d'affecter ces moyens à l'engagement de personnel supplémentaire. Les procédures d'engagement particulièrement complexes et lourdes sont responsables de cet état de choses.

A cause de certaines règles applicables à la Fonction publique — comme par exemple la limitation de recrutements, pour compenser les départs —, il devient même difficile de compléter les cadres existants.

L'argument selon lequel les nouvelles instances compétentes en matière de réfugiés sont, dans la pratique, des services permanents, ne semble pas non plus déterminant.

Il n'est en outre pas exclu qu'à défaut d'affectation effective, les crédits précités soient diminués *pro rata temporis* lors d'un prochain contrôle budgétaire.

Deze werkgroep is samengesteld uit de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, de Vertegenwoordiger van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen, de Voorzitters van de Kamers van de Vaste Beroepscommissie, de Koninklijke commissaris voor migranten en leden van de dienst Vreemdelingenzaken, het kabinet van Justitie en het kabinet van het Staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie.

2. Negatieve aspecten

De huidige tekortkomingen van het vluchtelingenbeleid (ontoereikende personeelskaders, groeiende achterstand, gebrekkige uitvoering van de opdrachten) zijn een specifieke uiting van de veralgemeende budgettaire en administratieve moeilijkheden waarmee het Ministerie van Justitie wordt geconfronteerd.

De Minister verwijst ter zake naar het schrijnend personeelstekort bij de dienst Vreemdelingen, de hoven en rechtbanken, het Bestuur burgerlijke en criminele zaken, enzovoort.

2.1. Commissariaat-generaal en de Vaste beroepscommissie

De Minister herinnert eraan dat de personeelskaders van het Commissariaat-generaal en de Vaste beroepscommissie respectievelijk uit 22 (waarvan thans 21 effectief) en 19 (waarvan thans 16 effectief) leden bestaan.

De Minister heeft geen gevolg willen geven aan de herhaalde verzoeken van de Commissaris-generaal tot uitbreiding van beide kaders vooraleer hiervoor bijkomende budgettaire middelen werden toegezegd.

Zulks geschiedde tijdens de begrotingscontrole van augustus 1988 in de vorm van bijkomende kredieten in het budget 1989 ten belope van 20 miljoen frank.

Tot op heden is het echter niet mogelijk gebleken om voormelde middelen aan te snijden voor bijkomende aanwervingen. De buitengewoon complexe en logge aanwervingsprocedures zijn hiervoor verantwoordelijk.

Op grond van bepaalde regels inzake Openbaar Ambt — zoals de beperkte vervanging van ambtenaren die afvloeien — wordt het zelfs moeilijk om de bestaande kaders op te vullen.

Het argument dat de nieuwe vluchtelingeninstanties in de praktijk permanente diensten zijn, lijkt evenmin doorslaggevend.

Bij gebrek aan effectieve besteding, is het bovendien niet uitgesloten dat voormelde kredieten tijdens een volgende begrotingscontrole *pro rata temporis* verminderd worden.

Vu les difficultés d'engager du personnel supplémentaire, le Ministre s'efforce, dans le cadre des programmes pour l'emploi du Ministère de l'Emploi et du Travail, de mettre 13 agents temporaires à la disposition du Commissariat général et de la Commission permanente de recours.

Le Ministre estime que ces personnes devront être recrutées pour 2 à 3 ans afin de pouvoir résorber le retard au niveau du Commissariat général et surtout de la Commission permanente de recours (mise en place tardivement).

La demande ainsi motivée s'est heurtée à un avis négatif de l'Inspecteur des Finances, qui estime qu'une extension de cadre à la Commission permanente de recours est superflue.

S'il a émis cet avis négatif, c'est qu'il a estimé que pas moins de 428 des 655 recours ont été introduits à la légère et demanderont peu de travail quant à l'examen au fond. Les 227 autres dossiers auraient déjà été mis en état et pourraient être traités immédiatement.

Le Ministre poursuivra les négociations à ce sujet afin d'obtenir le personnel temporaire souhaité.

2.2. L'Office des étrangers

Le Ministre s'engage à combler à court terme l'important manque de personnel à l'Office des étrangers. Avec les effectifs dont il dispose actuellement, l'Office ne peut s'acquitter convenablement de toutes les tâches qui lui sont confiées (étrangers, réfugiés, réglementation relative aux visas, exécution de décision et cetera).

Ainsi le Ministre a-t-il obtenu du Conseil des ministres du 2 mai 1989 l'autorisation de compléter le cadre existant (31 recrutements) ainsi qu'un accord de principe en ce qui concerne l'extension de ce cadre.

Cette dernière opération serait combinée à la création d'un service extérieur fonctionnant en service continu.

Ce comblement et cette extension éventuelle du cadre du personnel de l'Office des étrangers influenceront également favorablement le traitement des demandes d'asile.

3. Propositions de modification de la procédure

3.1. Délais

Dans son rapport annuel, le Commissaire général critique les délais extrêmement courts dans lesquels les demandes doivent être introduites et les avis rendus (§ 37).

Le Ministre rejette toutefois sa proposition de prolonger les délais, eu égard notamment à la capacité logistique suffisante du Commissariat général (2 Com-

Gelet op de moeilijkheden inzake aanwerving van bijkomende personeelsleden, spant de Minister zich in om in het kader van de tewerkstellingsprogramma's van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 13 tijdelijke krachten ter beschikking te stellen van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie.

De Minister acht een aanwervingsduur van 2 tot 3 jaar ter zake noodzakelijk om de achterstand bij het Commissariaat-generaal en vooral op het vlak van de (laattijdig opgestarte) Vaste Beroepscommissie.

De aldus gemotiveerde aanvraag botst vooralsnog op een negatief advies van de Inspecteur van Financiën, die een personeelsuitbreiding van de Vaste Beroepscommissie overbodig acht.

Hij besluit daartoe na te hebben geoordeeld dat enerzijds niet minder dan 428 van de 655 ingediende beroepen moeten worden beschouwd als lichtzinnige beroepen, die weinig werk ten gronde zullen vergen en dat anderzijds de overige 227 dossiers reeds in staat zouden zijn gebracht voor onmiddellijke behandeling.

De Minister zal ter zake verder onderhandelen om het gewenste tijdelijk personeel te bekommen.

2.2. Dienst Vreemdelingenzaken

De Minister neemt zich voor om op korte termijn de schrijnende onderbezetting op de Dienst Vreemdelingenzaken te verhelpen. Met het huidig personeelskader is het een schier onmogelijke opdracht om alle toevertrouwde taken (vreemdelingenzaken, vluchtelingen, visareglementeringen, uitvoering van beslissingen, enzovoort) behoorlijk uit te oefenen.

De Minister heeft tijdens de Ministerraad van 2 mei 1989 toelating verkregen tot het opvullen van het bestaande kader (31 aanwervingen) en een beginselakkoord nopens de uitbreiding van dit kader.

Laatstgenoemde operatie zou worden verwezenlijkt door de omvorming van een deel van de externe dienst tot permanente diensten.

Bovenstaande opvulling en desgevallend uitbreiding van het personeelskader van de Dienst Vreemdelingenzaken zal eveneens een gunstige weerslag hebben op de behandeling van de vluchtelingenvragen.

3. Voorstellen tot wijziging van de procedure

3.1. Termijnen

In zijn jaarrapport oefent de Commissaris-generaal kritiek uit op de bijzonder korte termijnen voor het indienen van een verzoek en voor het geven van een advies (§ 37).

Op zijn voorstel tot termijnverlenging, wenst de Minister evenwel niet in te gaan, onder meer gelet op de toereikende logistieke capaciteit van het Commis-

missaires adjoints, parc automobile permanent) ainsi qu'aux difficultés d'accueil aux frontières.

Le Ministre rappelle que le délai de 24 heures dont le Commissaire général dispose pour émettre un avis ne commence à courir qu'à partir du moment où la demande lui en a été faite.

Il reconnaît que, considérée dans son ensemble, la procédure de recevabilité peut être très longue, mais il estime que cette longueur est notamment imputable aux problèmes de coordination entre l'Office des étrangers et le cabinet, à la répartition géographique des services et au manque généralisé de personnel.

3.2. Compétence

Le Ministre fait observer que le Commissaire général réclame pleine compétence en matière de recevabilité, afin d'accélérer la procédure dans l'intérêt du demandeur d'asile.

Il estime qu'il ne serait pas opportun d'amender la loi pour modifier la procédure en ce domaine. En effet, les déclarations gouvernementales successives ont invariablement confirmé le principe selon lequel le Ministre de la Justice doit disposer d'un pouvoir de décision en matière de recevabilité, notamment afin de vérifier si l'arrêt de l'immigration est respecté.

Il doute par ailleurs que le transfert de compétence en matière de recevabilité permette d'accélérer la procédure. Toutes les décisions en la matière sont en effet prises par le Ministre de la Justice le jour même où le dossier est transmis à son cabinet.

3.3. Recours

Le Ministre est plutôt partisan d'une limitation du nombre des possibilités de recours sans qu'il soit toutefois porté atteinte aux droits des demandeurs d'asile. Il songe à cet égard aux recours illusoire qui sont introduits auprès du président du tribunal de première instance, siégeant en référé, ou au Conseil d'Etat.

Il déplore par ailleurs que la loi du 14 juillet 1987 se soit bornée à créer formellement une Commission permanente de recours sans prendre en considération l'incidence budgétaire ni les problèmes pratiques d'organisation. Ces lacunes ont eu pour conséquence que la Commission permanente de recours n'est devenue opérationnelle qu'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi. De nouveaux problèmes surgissent à présent, notamment en ce qui concerne la langue à utiliser pour la procédure.

Le Ministre ne remet nullement en question le principe des deux degrés d'instance mais estime que la multiplication actuelle des possibilités de recours est, dans une mesure non négligeable, responsable de l'arriéré accumulé et est, en fin de compte, contraire à l'intérêt des demandeurs d'asile.

sariaat-generaal (2 adjunct-Commissarissen, permanent wagenpark) en de opvangmoeilijkheden aan de grens.

Ter zake herinnert de Minister eraan dat de termijn van 24 uur voor het geven van een advies slechts loopt vanaf het ogenblik dat de Commissaris-generaal wordt gevat.

Hij geeft toe dat de ontvankelijkheidsprocedure in haar geheel veel tijd kan in beslag nemen, maar zulks houdt onder meer verband met de coördinatie-moeilijkheden tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en het kabinet, de geografische spreiding van de diensten en het veralgemeend personeelstekort.

3.2. Bevoegdheid

De Minister merkt op dat de Commissaris-generaal ervoor pleit om de volheid van bevoegdheid inzake ontvankelijkheid te bekomen met het oog op een versnelde procedure in het belang van de asielzoeker.

De Minister acht een wetswijziging om procedure-renden ter zake niet opportuun. In opeenvolgende regeringsverklaringen werd immers steeds het principe ten gronde verdedigd dat de Minister van Justitie beslissingsmacht heeft inzake ontvankelijkheid, onder meer teneinde toezicht uit te oefenen op de naleving van de immigratiestop.

Bovendien twijfelt hij eraan dat de overdracht van bevoegdheid inzake ontvankelijkheid tot een versneling van de procedure zou leiden. Alle beslissingen inzake ontvankelijkheid worden immers door de Minister van Justitie genomen op de dag zelf dat het dossier op het kabinet aankomt.

3.3. Beroep

De Minister is veeleer voorstander van een beperking van het aantal beroepsmogelijkheden, zonder hierbij evenwel de rechten van de asielzoeker aan te tasten. Spreker verwijst ter zake naar de illusoire beroepen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kort geding, of de Raad van State.

Tevens betreurt hij dat de wet van 14 juli 1987 er zich toe beperkte een Vaste Beroepscommissie formeel in het leven te roepen zonder enigszins oog te hebben voor budgettaire of praktische organisatie-moeilijkheden. Deze leemtes hebben ervoor gezorgd dat de Vaste Beroepscommissie slechts anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet operationeel wordt. Nieuwe moeilijkheden duiken thans op, onder meer op het vlak van het taalgebruik bij de procedure.

De Minister trekt het beginsel van de dubbele aanleggeenszins in twijfel, maar meent dat de huidige proliferatie van beroepsmogelijkheden aanzienlijk bijdraagt tot de achterstand en uiteindelijk in het nadeel van de asielzoeker uitvalt.

3.4. Statut du Commissaire général

En ce qui concerne les tensions, évoquées par le Commissaire général, à propos du refus d'autoriser certains membres du Commissariat général à participer à un séminaire international, le Ministre de la Justice estime qu'il n'a fait qu'exercer le droit d'appréciation qui lui est conféré par la loi.

IV. — ECHANGE DE VUES AVEC LE VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

1. Procédure de recevabilité

Mme Vogels se demande ce qui peut expliquer le long délai durant lequel les candidats réfugiés doivent souvent séjourner au centre de transit 127 quand l'avis du Commissaire général est donné dans les 24 heures et que la décision du Ministre de la Justice est prise le jour même où le dossier est transmis au cabinet.

L'intervenante cite à cet égard l'exemple d'une Chinoise qui séjourne au centre depuis quatre mois déjà dans l'attente d'une décision sur sa demande urgente de réexamen.

Mme Vogels rappelle ensuite l'article 63/2 de la loi du 14 juillet 1987, en vertu duquel le Ministre doit, avant de prendre une décision, demander l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Il ressort de la réponse à une question parlementaire posée par le membre (question n° 139 du 20 janvier 1989) que le Ministre ne demande pas l'avis en question si la demande urgente de réexamen est jugée irrecevable pour cause d'introduction tardive. Sur la base de quelle disposition légale le Ministre s'abstient-il de demander cet avis?

L'article 63/2 de la loi du 14 juillet 1987 est en effet rédigé en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les recours recevables et irrecevables.

Le membre demande en outre ce qu'il advient des candidats réfugiés qui arrivent en bateau au port d'Anvers.

La recevabilité de leur demande est-elle examinée « à la frontière » ou ces demandeurs d'asile sont-ils censés se trouver déjà sur le territoire de la Belgique et sont-ils par conséquent transférés au Petit Château? Qui est compétent en la matière? Est-ce le Commissaire maritime?

M. Mayeur constate que le Ministre de la Justice n'a pas suivi l'avis du Commissaire général dans un nombre limité de dossiers.

3.4. Statuut van de Commissaris-generaal

In antwoord op de door de Commissaris-generaal aangehaalde wrijving betreffende de weigering tot deelname van ambtenaren van het Commissariaat-generaal aan een internationaal vormingsseminarie, meent de Minister van Justitie dat hij enkel gebruik heeft gemaakt van het wettelijk toegekend appreciatie recht ter zake.

IV. — GEDACHTENWISSELING MET DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

1. Ontvankelijkheidsprocedure

Mevrouw Vogels vraagt zich af hoe de lange termijnen die kandidaat-vluchtelingen vaak moeten doorbrengen in het transitcentrum 127 kunnen worden verklaard indien het advies van de Commissaris-generaal binnen de termijn (24 uur) wordt gegeven, en ook de beslissing van de Minister van Justitie wordt genomen op de dag zelf dat het dossier op het kabinet aankomt.

Spreekster verwijst ter zake naar een Chinese vrouw, die reeds 4 maanden in het centrum verblijft in afwachting van een beslissing over haar dringend verzoek tot heronderzoek.

Mevrouw Vogels brengt vervolgens artikel 63/2 van de wet van 14 juli 1987 in herinnering, op grond waarvan de Minister, alvorens een beslissing te nemen, het advies moet inwinnen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

Uit het antwoord op een door het lid gestelde parlementaire vraag (n° 139 van 20 januari 1989) blijkt dat de Minister voormeld advies niet inwint indien het dringend verzoek tot heronderzoek onontvankelijk wordt geacht ingevolge laattijdigheid. Op grond van welke wettelijke bepaling onthoudt de Minister van Justitie zich van het inwinnen van een advies?

Artikel 63/2 van de wet van 14 juli 1987 is immers in algemene bewoordingen gesteld en maakt geen onderscheid tussen ontvankelijke en niet-ontvankelijke beroepen.

Het lid vraagt verder wat er gebeurt met kandidaat-vluchtelingen die per boot aankomen in de haven van Antwerpen.

Geschiedt het onderzoek naar de ontvankelijkheid « aan de grens » of worden voormelde asielzoekers geacht zich reeds op Belgisch grondgebied te bevinden en worden zij dientengevolge overgebracht naar het Klein Kasteeltje? Welke overheden beslissen daarover? Is dit de waterschout?

De heer Mayeur stelt vast dat het advies van de Commissaris-generaal in een beperkt aantal dossiers niet werd gevolgd door de Minister van Justitie.

Il estime qu'il serait opportun de modifier la loi en la matière et de prévoir que le Ministre de la Justice est tenu de suivre l'avis du Commissaire général.

Le Ministre de la Justice estime que si la procédure d'examen de la recevabilité est si longue, c'est dû au fait que les dossiers circulent lentement au niveau de l'administration. Il peut déjà s'écouler un certain laps de temps avant que le Commissaire général ou le Ministre de la Justice soient en possession du dossier à propos duquel ils doivent respectivement émettre un avis ou prendre une décision.

Cette situation résulte notamment du manque absolu de personnel à l'Office des étrangers. Le Ministre fera procéder à une enquête afin de connaître les raisons du long délai d'attente de la ressortissante chinoise qui se trouverait depuis 4 mois au centre 127.

Le Ministre déclare ensuite qu'il doit respecter les délais légaux en ce qui concerne la recevabilité d'une demande urgente de réexamen. Les demandes introduites tardivement ne peuvent dès lors pas être soumises à l'avis du Commissaire général. Tel a été le cas de 10 dossiers depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si cette règle de procédure est jugée inévitabile il convient de modifier la loi.

Le Ministre met cependant en garde contre une législation qui serait trop souple compte tenu des procédures rigoureuses qui sont appliquées dans les pays voisins.

Les candidats réfugiés qui débarquent dans le port d'Anvers et y demandent asile sont censés se trouver « à la frontière » mais on leur applique néanmoins la procédure de recevabilité « à l'intérieur du pays ».

Le Ministre estime enfin qu'un avis contraignant du Commissaire général rendrait superflue toute intervention du Ministre de la Justice. Cela reviendrait inévitablement à accorder au Commissaire général un pouvoir de décision en matière de recevabilité.

Il fait d'ailleurs observer qu'en 1988, il n'a pas été tenu compte de l'avis du Commissaire général dans 22 cas seulement et qu'en 1989, seules 11 décisions contraires ont été prises.

2. Accueil

M. Mayeur demande si la brochure d'information qui a été rédigée en plusieurs langues par le Commissariat général est également disponible au centre de transit 127 et à l'Office des étrangers. Il demande en outre si le Ministre envisage de prendre des mesures pour redynamiser le plan de répartition, qui a partiellement échoué. Tiendra-t-on compte, le cas échéant, des villes qui hébergent déjà un grand nombre de réfugiés (cf. Liège)?

Mme Vogels demande pourquoi le Gouvernement ne prend pas de mesures à l'encontre des CPAS qui

Ter zake acht hij een wetswijziging opportuun op grond waarvan de Minister van Justitie verplicht zou worden het advies van de Commissaris-generaal te volgen.

De Minister van Justitie schrijft de lange termijnen voor de afhandeling van de ontvankelijkheidsprocedure toe aan de trage circulatie van de dossiers op het niveau van de administratie. Vooraleer de Commissaris-generaal of de Minister van Justitie in het bezit worden gesteld van het dossier waarover zij respectievelijk een advies of een beslissing moeten uitspreken, kan er heel wat tijd verlopen.

Zulks houdt onder meer verband met de veralgemeende onderbezetting van de Dienst Vreemdelingenzaken. De Minister zal een onderzoek instellen naar de redenen voor de lange wachttijd van de Chinese onderdane die zich al 4 maanden in centrum 127 zou bevinden.

Verder betoogt de Minister dat hij de wettelijke termijnen inzake ontvankelijkheid van een dringend verzoek tot heronderzoek moet naleven. Laattijdig ingediende verzoeken kunnen derhalve niet aan het advies van de Commissaris-generaal worden onderworpen. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet geschiedde zulks met 10 dossiers. Indien deze procedureregels onbillijk wordt geacht, dient de wet te worden gewijzigd.

De Minister waarschuwt evenwel voor een te soepele wetgeving, onder meer gelet op de strenge procedures in de ons omringende landen.

De kandidaat-vluchtelingen, die in de haven van Antwerpen aankomen en er asiel aanvragen, worden geacht zich « aan de grens » te bevinden maar op hen wordt niettemin de binnenlandse ontvankelijkheidsprocedure toegepast.

Ten slotte meent de Minister dat een bindend advies van de Commissaris-generaal elke tussenkomst van de Minister van Justitie overbodig zou maken. Zulks zou onvermijdelijk impliceren dat de Commissaris-generaal beslissingsmacht inzake ontvankelijkheid wordt toegekend.

Overigens merkt hij op dat het advies van de Commissaris-generaal in 1988 slechts in 22 gevallen niet werd gevolgd. In 1989 werden nog maar 11 afwijkende beslissingen genomen.

2. Opvang

De heer Mayeur vraagt of de informatiebrochure, die in meerdere talen werd opgesteld door het Commissariaat-generaal, ook beschikbaar is in het transitcentrum 127 en bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Voorts wenst hij te vernemen of de Minister maatregelen overweegt om het ten dele mislukt spreidingsplan nieuw leven in te blazen. Zal hierbij desgevallend rekening worden gehouden met steden die reeds een groot aantal vluchtelingen herbergen (cf. Luik)?

Mevrouw Vogels vraagt waarom de Regering niet optreedt tegen OCMW's die sociale hulp weigeren aan

refusent d'accorder une aide sociale aux candidats réfugiés, même après avoir été condamnés par les Chambres provinciales de recours.

Le rapport annuel du Commissaire général fait également état de problèmes d'inscription dans les registres des étrangers et de la population des communes. Quel est le point de vue du Ministre à ce sujet?

Le Ministre répond que la brochure d'information est également disponible au centre de transit et à l'Office des étrangers.

Le Ministre de la Justice fait par ailleurs observer qu'il n'a aucune compétence en ce qui concerne les CPAS. Il ne nie pas que le plan de dispersion et le système des quotas légaux ont engendré nombre de difficultés et de contestations. Les communes ne disposent toutefois d'aucune base légale pour refuser d'accueillir les quotas prévus de candidats réfugiés.

Par circulaire ministérielle (*Moniteur belge* du 5 avril 1989), les communes ont été une nouvelle fois invitées à inscrire sans délai les réfugiés en question, à établir le bulletin de renseignements pour les services compétents et à vérifier si les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée ont obtempéré à l'ordre de quitter le territoire.

Le Ministre n'exclut cependant pas que certaines communes puissent être dispensées à l'avenir de l'obligation d'accueillir des candidats réfugiés supplémentaires.

3. Voies de recours

Mme Vogels demande combien de recours en annulation, fondés sur une disposition de la loi du 14 juillet 1987, ont déjà été introduits devant le Conseil d'Etat.

Elle constate également qu'aucune demande en référé introduite devant le président du tribunal de première instance n'a été déclarée fondée à ce jour. Ne faut-il pas en inférer que le recours visé n'offre aucune garantie au demandeur d'asile?

M. Derycke souscrit à cette critique. Le président du tribunal de première instance ne dispose d'ailleurs pas des éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer sur le fond.

Dans l'état actuel des choses, la demande en référé et le recours (non suspensif) auprès du Conseil d'Etat sont utilisés comme moyens dilatoires par les avocats ou les organisations de défense des réfugiés. Pourquoi les compétences en la matière ne sont-elles pas attribuées au Commissariat général lui-même?

Le Ministre de la Justice fera examiner combien de recours ont été introduits jusqu'à présent auprès du Conseil d'Etat. Il signale que quelque vingt demandes en référé ont été introduites et qu'elles ont toutes été déclarées non fondées.

4. Retards

M. Derycke s'étonne fortement qu'un inspecteur des finances rejette une extension du cadre des nou-

kandidaat-vluchtelingen, zelfs indien zij daartoe werden veroordeeld door de Provinciale beroeps-kamers.

In het jaarrapport van de Commissaris-generaal wordt ook melding gemaakt van inschrijvingsproblemen in de vreemdelingen- en bevolkingsregisters van de gemeenten. Welk standpunt neemt de Minister ter zake in?

De Minister verzekert dat de informatiebrochure ook in het transitcentrum en op de Dienst vreemdelingen-zaken beschikbaar is.

De Minister van Justitie merkt verder op dat hij niet bevoegd is inzake OCMW's. Voorts ontkent hij niet dat het spreidingsplan en het systeem van wettelijke quota's tot moeilijkheden en betwistingen hebben geleid. Nochtans beschikken de gemeenten niet over een wettelijke basis om de opvang van de voorsz. quota kandidaat-vluchtelingen te weigeren.

In een ministeriële omzendbrief (*Belgisch Staatsblad* van 5 april 1989) heeft hij de gemeenten nogmaals aangemaand om de desbetreffende vreemdelingen onverwijld in te schrijven, het inlichtingenblad op te stellen voor de bevoegde diensten en na te gaan of afgewezen asielzoekers gevolg hebben gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten.

De Minister sluit echter niet uit dat bepaalde gemeenten in de toekomst worden vrijgesteld van de verplichting tot opvang van bijkomende kandidaat-vluchtelingen.

3. Rechtsmiddelen

Mevrouw Vogels vraagt hoeveel beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State, reeds werden ingediend op grond van een bepaling van de wet van 14 juli 1987.

Zij stelt eveneens dat geen enkel kort geding bij de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg, vooralsnog gegrond werd verklaard. Moet hieruit niet worden afgeleid dat voormeld rechtsmiddel geen enkele garantie biedt voor de asielzoeker?

De heer Derycke onderschrijft bovenstaande kritiek. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg beschikt overigens niet over de nodige elementen om ten gronde te kunnen oordelen.

In de huidige stand van zaken worden het kort geding en het (niet-schorsend) beroep bij de Raad van State vooral als dilatoire maatregelen gebruikt door advocaten of vluchtelingenorganisaties. Waarom worden de bevoegdheden ter zake niet overgelaten aan het Commissariaat-generaal zelf?

De Minister van Justitie zal laten navragen hoeveel beroepen tot op heden voor de Raad van State werden ingediend. Hij geeft te kennen dat er ongeveer 20 beroepen in kort geding werden ingediend, die allen ongegrond werden verklaard.

4. Achterstand

De heer Derycke is ten eerste verwonderd dat een Inspecteur van Financiën een personeelsuitbreiding

velles instances compétentes en ce qui concerne les réfugiés sur la base d'une appréciation du bien-fondé des recours introduits. Ce fonctionnaire n'excède-t-il pas ses compétences?

M. Mayeur demande quelles mesures le Gouvernement envisage de prendre pour résorber le retard dans l'examen des demandes tombant sous l'application de l'ancienne législation.

En accord avec le Commissaire général, le Ministre de la Justice confirme que les demandes introduites avant le 1^{er} février 1988 doivent être traitées selon l'ancienne législation. Dans ce cas, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est le seul organe compétent et aucun recours ne peut être introduit auprès de la Commission permanente de recours.

5. Expulsions

Mme Vogels demande ce qu'il advient des demandeurs d'asile dont la demande a été déclarée définitivement irrecevable ou non fondée. Le Ministre ou l'Office des étrangers du Ministère de la Justice procède-t-il toujours à l'expulsion lorsque l'étranger ne quitte pas volontairement le pays après avoir reçu un ordre de quitter le territoire? Y a-t-il certaines situations ou certains cas dans lesquels le Ministre s'abstient, pour des raisons humanitaires, de procéder à l'expulsion? Le Ministre tient-il compte de la durée du séjour en Belgique et/ou de la nationalité du réfugié qui s'est vu refuser le statut? Existe-t-il des directives en la matière?

Le Ministre estime que l'inefficacité de la politique en matière d'expulsion entame la crédibilité de la politique en matière d'asile. Cette situation n'est cependant pas seulement due au manque de personnel au sein de l'Office des étrangers ou au manque de collaboration de la part des compagnies aériennes ou des autorités du pays d'origine qui doivent transporter ou autoriser le retour de personnes auxquelles le statut de réfugié a été refusé quant au fond.

On peut condamner tout autant l'extraordinaire complexité de la procédure actuelle. L'examen d'une demande lorsque toutes les voies de recours prévues (demande urgente de réexamen, Commission permanente de recours, référé, Conseil d'Etat) sont utilisées, dure facilement trois ans.

A supposer même que toutes les instances concernées finissent par déclarer la demande d'asile non fondée, il y a de fortes chances que l'expulsion du réfugié, qui s'est intégré entre-temps, provoque l'indignation de groupes de solidarité ou de mandataires politiques.

Il convient donc, lors d'une modification éventuelle de la loi, de veiller en priorité à simplifier et à accélérer la procédure actuelle.

van de nieuwe vluchtelingeninstanties afwijst aan de hand van een beoordeling van de gegrondheid van de ingediende beroepen. Gaat voormelde ambtenaar hiermee zijn boekje niet te buiten?

De heer Mayeur vraagt welke maatregelen worden overwogen om de achterstand weg te werken bij de afhandeling van de aanvragen die onder de oude wetgeving vallen.

In samenspraak met de Commissaris-generaal bevestigt de Minister van Justitie dat de vluchtelingenaanvragen die werden ingediend vóór 1 februari 1988 volledig onder de vroegere wetgeving moeten worden afgehandeld. Het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen is hiervoor de enige bevoegde instantie. Ter zake kunnen geen beroepen worden ingediend bij de Vaste Beroepscommissie.

5. Uitwijzing

Mevrouw Vogels vraagt welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van asielzoekers wiens aanvraag definitief onontvankelijk of ongegrond werd verklaard. Indien de vreemdeling niet vrijwillig het land verlaat na een bevel om het grondgebied te verlaten, gaat de Minister of de Dienst vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie dan steeds over tot uitzetting? Zijn er bepaalde toestanden of gevallen tengevolge waarvan, om humanitaire redenen, de Minister niet tot verwijdering van het grondgebied overgaat? Houdt de Minister rekening met de duur van het verblijf in België van de geweigerde vluchteling en/of met zijn nationaliteit? Bestaan er richtlijnen op dat vlak?

De Minister meent dat de geloofwaardigheid van het asielbeleid thans uitgehold wordt door een ontoereikend uitwijzingsbeleid. Hiervoor is echter niet alleen de onderbezetting van de dienst Vreemdelingenzaken verantwoordelijk of het gebrek aan medewerking vanwege luchtvaartmaatschappijen of de overheden van het land van oorsprong die ten gronde geweigerde vluchtelingen respectievelijk moeten vervoeren of terug opnemen.

Even bezwaarlijk is de uitzonderlijke complexiteit van de huidige procedure. De behandeling van een aanvraag wanneer alle voorziene rechtsmiddelen (dringend verzoek tot heronderzoek, Vaste Beroepscommissie, kort geding, Raad van State) worden aangewend, neemt gemakkelijk drie jaar in beslag.

Zelfs in de veronderstelling dat alle betrokken instanties uiteindelijk het asielverzoek ongegrond verklaren, is de kans groot dat de uitzetting van de inmiddels geïntegreerde vluchteling hevig protest uitlokt vanwege solidariteitsgroepen of politieke mandatarissen.

Bij een eventuele wetswijziging dient derhalve prioritaire aandacht te worden besteed aan een vereenvoudiging en versnelling van de huidige procedures.

6. *Opportunité d'une modification de la loi*

Mme Vogels demande si le Ministre envisage déjà des initiatives législatives spécifiques en vue de modifier la loi du 14 juillet 1987. Une concertation sera-t-elle organisée à ce propos avec les partenaires du Bénélux, la France et la RFA, comme prévu à l'article 20 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (*Moniteur belge* du 29 avril 1986)?

L'intervenante renvoie notamment à ce propos au projet de loi néerlandais portant révision générale du droit des étrangers.

Elle demande également si le Ministre peut fournir une copie du formulaire uniforme, d'introduction des demandes de reconnaissance en tant que réfugié, qui a été établi au niveau européen.

M. Derycke estime que le Ministre adopte une attitude contradictoire en préconisant, d'une part, une objectivité et une sécurité juridique maximales en ce qui concerne les procédures, mais en déclarant d'autre part ne pas vouloir donner suite aux propositions de réforme du Commissaire général en ce qui concerne la prolongation des délais d'introduction et le transfert de compétences en matière de recevabilité.

Il faut néanmoins considérer que la loi actuelle pourrait être améliorée sur ces points. Le membre déplore par ailleurs que les procédures durent encore trop longtemps.

Les candidats réfugiés se retrouvent souvent dans une situation de vide juridique, notamment en raison de l'attitude négative de nombreux CPAS et communes. D'autres sont accueillis au cours de cette période par des familles belges ou s'intègrent en fondant une famille. Lorsqu'une décision sur le fond intervient finalement et qu'elle est négative pour le demandeur d'asile, de nombreux arguments subjectifs sont immanquablement invoqués pour empêcher son expulsion. Cette pratique risque cependant de vider de sa substance le droit d'asile. L'intervenant estime qu'il convient également de modifier rapidement la loi à cet égard.

Le Ministre de la Justice estime qu'une année d'application ne suffit pas pour que l'on puisse se prononcer sur l'opportunité d'apporter certaines modifications à la loi.

Il rappelle qu'un groupe de travail qui a été créé récemment examine de manière globale comment la loi du 14 juillet 1987 pourrait être améliorée.

Le Ministre pourrait marquer son accord sur le doublement du délai de 24 heures dans lequel le Commissaire général doit donner un avis.

Le transfert des compétences en matière de recevabilité exige par contre un débat politique de fond.

Au niveau international, les concertations se déroulent au sein du groupe TREVI (ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice des Etats membres de la CE) plutôt que dans le cadre de l'accord de Schengen.

6. *Opportunititeit van een wetswijziging*

Mevrouw Vogels wenst te vernemen of de Minister reeds specifieke wetgevende initiatieven overweegt tot wijziging van de wet van 14 juli 1987. Zal hierbij overleg worden gepleegd met de Beneluxpartners, Frankrijk en de BRD, zoals overeengekomen in artikel 20 van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (*Belgisch Staatsblad* van 29 april 1986)?

Spreekster verwijst ter zake bijvoorbeeld naar het Nederlandse wetsontwerp houdende algehele herziening van het vreemdelingenrecht.

Tevens vraagt zij of de Minister een kopij van het in EG-verband opgesteld eenvormig formulier, voor het indienen van vluchtelingenaanvragen kan meedelen.

De heer Derycke meent dat de Minister een tegenstrijdige houding aanneemt wanneer hij enerzijds pleit voor maximale objectivering en rechtszekerheid bij de procedures maar anderzijds verklaart niet te willen ingaan op de hervormingsvoorstellen van de Commissaris-generaal betreffende de verlenging van de termijnen voor rechtsingang en de overdracht van bevoegdheid inzake ontvankelijkheid.

Nochtans moet de huidige wet ter zake voor verbetering vatbaar worden geacht. Het lid betreurt voorts dat de procedures nog steeds te lang aanslepen.

Mede gelet op de afwijzende houding van vele gemeenten en OCMW's komen de kandidaat-vluchtelingen vaak in een juridisch vacuüm terecht. Anderen worden gedurende deze periode opgevangen door Belgische gezinnen of integreren zich, desgevallend door het stichten van een familie. Wanneer uiteindelijk een beslissing ten gronde valt die negatief is voor de asielzoeker, zullen onvermijdelijk tal van subjectieve argumenten worden aangehaald om de uitzetting te verhinderen. Hierdoor dreigt het asielrecht echter uitgehold te worden. Ook op dit vlak acht spreker wetsaanpassingen op korte termijn desgevallend gewenst.

De Minister van Justitie meent dat de periode van één werkingsjaar onvoldoende is om zich te kunnen uitspreken over de opportuniteit van bepaalde wetswijzigingen.

Hij verwijst naar de recent opgerichte werkgroep die op globale wijze onderzoekt hoe de wet van 14 juli 1987 kan worden verbeterd.

De Minister zou zich akkoord kunnen verklaren met de verdubbeling van de termijn van 24 uur waarbinnen de Commissaris-generaal een advies moet verstrekken.

De overdracht van de bevoegdheid inzake ontvankelijkheid vereist daarentegen een fundamenteel politiek debat ten gronde.

Op internationaal vlak wordt eerder overleg gepleegd binnen de TREVI-groep (ministers van Binnenlandse Zaken en/of Justitie van de Lid-Staten van de EG) dan in het kader van het Schengen-akkoord.

Il est une nouvelle fois apparu, lors d'une récente réunion du groupe TREVI qui s'est tenue à Madrid, qu'il n'est pas évident de définir une politique commune concernant les réfugiés. Un accord est cependant intervenu, en vertu duquel le pays dans lequel le candidat réfugié introduit une demande est obligé d'examiner cette demande.

Le Ministre confirme que le formulaire uniforme a été établi et est utilisé au niveau européen.

*
* *

Le Rapporteur,

M. VOGELS

Le Président,

J. MOTTARD

Tijdens een recente vergadering van de TREVI-groep te Madrid is nogmaals gebleken dat het uitstippelen van een gemeenschappelijk vluchtelingenbeleid geen sinecure inhoudt. Wel kon toen een akkoord worden bereikt op grond waarvan het land waar de kandidaat-vluchteling een aanvraag indient, verplicht wordt deze aanvraag te behandelen.

De Minister bevestigt dat het eenvormig formulier opgesteld werd en gebruikt wordt op Europees niveau.

*
* *

De Rapporteur,

M. VOGELS

De Voorzitter,

J. MOTTARD

ANNEXE

**PREMIER RAPPORT ANNUEL
DU COMMISSAIRE GENERAL
AUX REFUGIES ET
AUX APATRIDES**

Annee d'activite 1988

PLAN

I. Introduction

II. La mise en oeuvre de la nouvelle loi sur les réfugiés

- A. L'accès à la procédure
 - 1. Les demandes d'asile introduites en 1988
 - 2. Les décisions de recevabilité en première instance
- B. Les demandes urgentes de réexamen
 - 1. Les avis donnés en 1988
 - 2. Suggestions pour une modification de la procédure
- C. L'examen quant au fond
 - 1. Les décisions du Commissaire général
 - 2. Les activités de la Commission permanente de recours
- D. La délivrance de documents
 - 1. Les actes de l'état civil
 - 2. Autres documents

III. L'entrée en fonction des nouvelles instances pour les réfugiés

- A. Le personnel du Commissariat général
 - 1. Le cadre restreint du personnel du Commissariat général
 - 2. Le statut du Commissaire général et des Commissaires adjoints
- B. L'infrastructure du Commissariat général
 - 1. Bâtiment et budget
 - 2. Informatisation des nouveaux services
- C. Problèmes en matière d'accueil des réfugiés
 - 1. Le Centre de transit pour demandeurs d'asile
 - 2. L'information des demandeurs d'asile
- D. Relations avec d'autres instances
 - 1. Relations extérieures
 - 2. Contacts avec d'autres ministères

IV. Conclusion

- A. Projection de la charge imposée aux instances pour réfugiés
- B. Considérations finales

V. Documents complémentaires

- A. Annexes
- B. Tableaux

I. INTRODUCTION

1. L'article 57/28 de la loi sur les réfugiés du 14 juillet 1987 prévoit que: "Chaque année, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides fait rapport au Ministre de la Justice sur sa mission. Une copie de ce rapport avec les observations éventuelles du Ministre de la Justice est transmise à la Chambre des Représentants et au Sénat par le Ministre de la Justice."

2. L'Exposé des motifs (Doc. Parl., Chambre, n° 689/1, 86/87, p. 15) spécifie: "Le rapport annuel que le Commissaire général fait au Ministre de la Justice doit lui permettre, entre autres, de présenter un bilan général sur la situation des réfugiés en Belgique et de faire toutes suggestions qu'il estime opportunes dans ce domaine".

3. Nommé le 4 novembre 1987, mais n'exerçant ses attributions que depuis le 1er février 1988, le Commissaire général a décidé de conclure son premier rapport annuel au 31 décembre 1988. Le rapport concerne dès lors les quatorze premiers mois de fonction du Commissaire général et les onze premiers mois de fonctionnement du Commissariat général. Ainsi sera-t-il possible de faire coïncider avec l'année civile les rapports des années à venir.

4. Bien que l'Exposé des motifs invite le Commissaire général à "présenter un bilan général sur la situation des réfugiés en Belgique", ce premier rapport annuel sera concentré sur les activités propres du Commissariat général même. Les autres aspects de "la situation des réfugiés en Belgique" ne seront mentionnés dans ce premier rapport annuel que pour autant que le Commissaire général soit intervenu afin de porter l'attention des autorités compétentes sur un certain nombre de problèmes.

5. De même, en ce qui concerne les suggestions à faire, ce premier rapport se limitera principalement à un nombre de points concernant directement le fonctionnement du Commissariat général. L'expérience résultant de la nouvelle loi sur les réfugiés est encore trop limitée pour pouvoir en émettre une évaluation. Seule la procédure de la "demande urgente de réexamen" permet déjà de se faire une idée de son fonctionnement, si bien que les suggestions de ce premier rapport annuel se limiteront à cette procédure.

6. Depuis l'entrée en fonction, le Commissariat général a attaché beaucoup d'importance à la tenue à jour des données statistiques, sans perdre de vue que ces statistiques représentent des personnes physiquement bien réelles, dont le sort est profondément déterminé par les

décisions prises par les instances pour les réfugiés. Ces données statistiques sont indispensables afin d'acquérir une compréhension de l'ampleur et de la nature précises des demandeurs d'asile qui se présentent en Belgique ainsi que de la manière par laquelle le Commissariat général exerce ses compétences. Les statistiques apportent en outre la base nécessaire pour adapter la politique en matière de réfugiés en connaissance de cause.

7. Il est à déplorer que les statistiques antérieures soient de nature trop fragmentaire pour qu'elles puissent permettre plus qu'une comparaison sommaire entre le fonctionnement de l'ancienne loi et celui de la loi actuellement en vigueur en matière de réfugiés. L'informatisation de l'Office des Etrangers s'avérera indispensable afin d'avoir une meilleure compréhension générale de la nature des personnes qui demandent l'asile et de la manière par laquelle elles arrivent en Belgique.

8. Peu de gens en Belgique semblent familiarisés avec la problématique des réfugiés, peut-être du fait que la compétence en Belgique de la reconnaissance a été exercée jusqu'au 31 janvier 1988 par un organisme international, à savoir le Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies, qui a assisté le Commissaire général en lui apportant son aide et son conseil. Ce rapport porte ainsi en outre l'espoir de contribuer à une meilleure compréhension de la problématique, *conditio sine qua non* pour réaliser en la matière une politique bien fondée.

9. Le Commissaire général voudrait aussi remercier les nombreuses instances, organisations et personnes qui ont apporté leur assistance et leur coopération en cette période d'installation, avec mention spéciale des Commissaires-adjoints et du personnel mis à la disposition des nouvelles instances pour les réfugiés par le Ministre de la Justice.

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE LOI SUR LES REFUGIES

10. Début 1988 la Belgique était encore le seul pays à avoir confié la reconnaissance des réfugiés au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Cette compétence lui avait été déléguée le 22 février 1954 par le Ministre des Affaires Etrangères. Le nombre de réfugiés reconnus par le Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés s'élevait à 36.421 en 1985. Ce nombre représentant 3,6 pour mille habitants est en pourcentage le plus haut de la Communauté européenne. En Europe, il n'y a que la Suisse et la Suède où, en pourcentage, un plus grand nombre de réfugiés sont reconnus. Cependant, le nombre de réfugiés résidant en Belgique et possédant ce statut n'était que 21.829 en 1986. Beaucoup ont en effet quitté la Belgique ou sont devenus Belges. Le nombre de réfugiés reconnus résidant en Belgique s'élève par conséquent à 0,2 % de la population de la Belgique ou 2,4 % du nombre total des étrangers résidant en Belgique (906.668 en 1986). La plus grande partie est constituée par les Vietnamiens (34%), suivis par les Iraniens (11%) et les Polonais (11%).

11. Depuis plus ou moins 15 ans cependant, le Haut Commissaire demandait à être relevé de cette compétence en Belgique, vraisemblablement pour les raisons suivantes:

- a) la difficulté croissante de traiter un nombre toujours plus grand de demandes de reconnaissance avec les moyens restreints mis à sa disposition;
- b) une critique quant à l'absence de motivation des décisions négatives et d'une voie de recours;
- c) le fait que le Haut Commissaire des Nations Unies voudrait voir son rôle défini en tant qu'avocat des réfugiés plutôt qu'en juge qui décide qui est réfugié ou non.

12. Tout ceci a conduit à l'adoption de la loi du 14 juillet 1987, qui est entrée en vigueur le 1er février 1988. Cette loi met fin à la délégation de compétence au Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, pour ce qui est des demandes introduites après le 31 janvier 1988. Cette compétence est reprise par une nouvelle autorité administrative indépendante: le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides qui prend ses décisions en toute indépendance et doit motiver ses décisions négatives.

A. L'accès à la procédure

13. Le Ministère de la Justice prend la décision d'autoriser l'accès au territoire ou le séjour de l'étranger qui demande l'asile pour permettre aux nouvelles instances pour réfugiés de statuer sur sa demande. Le nombre de candidats-réfugiés a augmenté considérablement ces dernières années: de 945 en 1977 à 7.456 en 1986, dont 2.678 Ghanéens (36 %). Un tel accroissement s'est produit partout en Europe. En Belgique, depuis juillet 1987 plus particulièrement, on constate cependant une baisse considérable du nombre de candidats-réfugiés qui introduisent une demande du statut à l'Aéroport national de Zaventem. Le nombre total des candidats-réfugiés a baissé ainsi en 1987 à 5.352 personnes originaires de 76 pays différents. Deux tiers des demandes introduites en 1987 provenaient de neuf pays: le Ghana (1.152), l'Iran (602), l'Inde (574), le Zaïre (487), la Yougoslavie (381), le Sri Lanka (367), le Pakistan (346), la Turquie (313) et la Pologne (300). Actuellement, un nombre plus grand de candidats-réfugiés entre en Belgique par d'autres voies que Zaventem, le plus souvent illégalement.

14. La loi sur les réfugiés prévoit que les demandes d'asile peuvent être introduites auprès du Commissaire général, d'un officier de la police judiciaire, d'un sous-officier de la Gendarmerie, d'un directeur d'un établissement pénitentiaire, d'un agent de l'Administration de la Sécurité publique, de l'Administration des Douanes et Accises ou de l'administration communale de la commune où le réfugié réside. A quelques exceptions près, il est constaté que l'immense majorité des demandes est introduite auprès de l'Office des Etrangers, qui fait partie de l'Administration de la Sécurité publique, et une minorité auprès du Commissariat général. Très rarement une demande est introduite devant une des autres instances compétentes.

1. Les demandes d'asile introduites en 1988

15. Selon les données disponibles au 31 décembre 1988, le nombre total des demandes introduites en 1988 s'élève à 4.784, pour lesquelles à l'exception des 480 demandes introduites en janvier 1988, la nouvelle procédure est applicable. En comparaison avec 1987, année où 5.352 demandes ont été introduites, une baisse de 11 % peut être constatée. Ces demandeurs d'asile sont originaires de 78 pays; près de la moitié sont originaires de trois pays, à savoir le Ghana (1.085 = 25 %), l'Inde (465 = 10 %) et le Zaïre (434 = 10 %); suivent alors la Yougoslavie (316), la Turquie (327), le Pakistan (262), l'Iran (193) et la Pologne (164) (voir tableau 1). Par rapport à 1987 et pour ce qui est des groupes les plus importants, les modifications principales concernent les candidats-

réfugiés provenant de l'Iran (une baisse de 11 % à 4 %) et du Sri Lanka (une baisse de 6 % à 0,7 %).

16. Il est remarquable de pouvoir constater que des 12 pays occidentaux qui participent aux consultations informelles du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Belgique tient la cote la plus élevée quant aux demandeurs d'asile ghanéens (25 %) et qu'en nombres absolus seuls le Canada et la République fédérale d'Allemagne battent légèrement cette cotation. En 1986, le pourcentage de Ghanéens dans le nombre total de demandeurs d'asile a même atteint 36 % (2.678 de Ghanéens sur un total de 7.456 demandeurs d'asile); ce pourcentage a baissé en 1987 à 21 % (1.152 de Ghanéens sur un total de 5.352 demandeurs d'asile).

17. Le nombre de requêtes introduites à l'Aéroport national de Zaventem a baissé significativement depuis le record atteint pendant la période de mars 1986 à février 1987 (4.516 demandes soit une moyenne de 376 demandes par mois à Zaventem). Probablement suite aux mesures prises en application de l'Arrêté royal du 9 mars 1987 transformant le droit d'accès au territoire pour les demandeurs d'asile en une possibilité, le nombre des demandes d'asile introduites à l'Aéroport national de Zaventem a baissé à 103 de moyenne par mois dans la période entre mars et juin 1987.

18. Vraisemblablement suite à l'entrée en vigueur le 17 août 1987 de l'article 17 de la nouvelle loi sur les réfugiés du 14 juillet 1987, introduisant des sanctions pour les transporteurs de plus de quatre demandeurs d'asile sans documents nécessaires, le nombre de demandes d'asile à l'Aéroport national de Zaventem a continué de baisser pendant la période de juillet 1987 à janvier 1988 à 22 de moyenne par mois. Depuis l'entrée en vigueur des autres articles de la nouvelle loi au 1er février 1988, on peut constater à nouveau une certaine augmentation des demandes à Zaventem: 51 en moyenne par mois (avec un minimum de 28 en août 1988 et un maximum de 85 en décembre 1988). Plus de trois quarts (430) du nombre total des demandeurs à Zaventem (564) étaient Africains, dont 45% de Ghanéens (254), 9% de Nigériens (53) et 7% de Zaïrois (39); 9% des demandeurs à Zaventem furent Iraniens (55).

19. Le nombre de demandes d'asile introduites au siège du Commissariat général fut extrêmement bas pendant les quatre premiers mois de fonctionnement (78 ou en moyenne 20 par mois), mais ce chiffre a atteint 89 demandes en juin 1988 et même 226 en août 1988! La raison de cette augmentation provenait du fait que l'Office des Etrangers renvoyait les demandeurs du Petit Château au Commissariat général en raison du manque de personnel. Certains groupes (surtout des Ghanéens 376/926 ou 40 %) avaient découvert les "avantages" de l'introduction de la

demande sans identification et sans interrogation, ce qui ne peut se faire qu'au Petit Château. Depuis que l'Office des Etrangers a cessé fin août 1988 de renvoyer les demandeurs d'asile au Commissariat général, qui à son tour défère depuis fin septembre 1988 les demandeurs sans papiers d'identification au Petit Château, le nombre de demandes introduites au Commissariat général a baissé considérablement.

20. L'immense majorité des demandes d'asile sont introduites par des personnes isolées (3.760). Seules 272 personnes ont également introduit une demande pour leur conjoint. En outre, 482 demandes ont été introduites en faveur d'enfants accompagnant l'intéressé. Il apparaît que principalement les Yougoslaves et les Turcs demandent l'asile dans un contexte familial. Beaucoup de demandeurs d'asile accompagnés d'enfants mineurs proviennent également du Zaïre.

2. Les décisions de recevabilité en première instance

21. Au 31 décembre 1988, la décision par le Ministre de la Justice en matière de recevabilité n'avait pas encore été prise pour 1.236 (28 %) des demandes introduites depuis le début de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En première instance, 1.125 demandes (40 % des décisions) avaient été déclarées irrecevables, tandis que 1.637 (59 % des décisions) avaient été déclarées recevables.

22. Par rapport aux différentes nationalités, d'importants écarts de pourcentage peuvent être constatés dans les décisions de recevabilité prises par le Ministère de la Justice. Un degré de recevabilité particulièrement élevé peut être constaté chez les Vietnamiens (138 - 1 = 99 %), les Chiliens (52 - 2 = 96 %) et les Roumains (49 - 2 = 96 %). D'importants pourcentages se constatent aussi chez les Iraniens (119 - 26 = 82 %) et les Turcs (175 - 41 = 81%). Les pourcentages sont moins élevés pour les Pakistanaï (160 - 59 = 73 %), les Polonais (79 - 39 = 67 %) les Zaïrois (211 - 106 = 66 %), les Bangladeshi (37 - 24 = 60 %), les Yougoslaves (66 - 50 = 57 %) et surtout les Nigériens (36 - 46 = 44 %), les Indiens (110 - 164 = 40 %) et les Ghanéens (186 - 409 = 31 %). Il est à préciser que les pourcentages prémentionnés concernent des décisions initiales du Ministère de la Justice, donc avant "demande urgente de réexamen".

B. Les demandes urgentes de réexamen

23. Contrairement au Haut Commissariat des Nations Unies, le Commissariat général est associé aux décisions prises en matière d'accès à la procédure. La loi du 14 juillet 1987 introduit un nombre (supplémentaire) de motifs d'irrecevabilité dont certains sont réservés au Ministre de la Justice (a. "si la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse ou parce qu'elle ne se rattache ni aux critères prévus par l'article 1er, A(2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951 ..." prévoyant qu'un réfugié est une personne qui craint à raison une persécution à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques; b. "si l'étranger est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale") et d'autres peuvent être invoqués à la fois par le Ministre et par son délégué (a. avoir résidé pendant une durée supérieure à trois mois dans un ou plusieurs pays en l'absence de danger; b. avoir été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de 10 ans; c. être en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers; d. en cas de demande tardive, c'est-à-dire introduite sept jours après l'entrée illégale dans le pays ou après le délai de validité du titre de séjour).

24. En cas de refus d'entrée ou de séjour sur le territoire national par le Ministre ou par son délégué, l'intéressé peut introduire à la frontière dans les 24 heures et à l'intérieur du pays dans un délai de trois jours ouvrables une "demande urgente de réexamen". En pareil cas, le Commissaire général doit donner un avis dans les 24 heures pour la demande introduite à la frontière (en pratique, à Zaventem) et dans les sept jours si la demande est introduite à l'intérieur du pays (en pratique, au Petit Château). Cet avis lie le délégué du Ministre, mais non le Ministre lui-même, qui - au cas où il décide de ne pas suivre l'avis - doit motiver cette dérogation.

25. Lorsque la demande urgente de réexamen concerne un refus de séjour (avis à donner dans les sept jours), le Commissariat général convoque immédiatement par écrit le candidat réfugié et, le cas échéant, avertit son conseil par téléphone. Lorsque la demande urgente de réexamen concerne un refus d'accès (avis à donner dans les 24 h), un des deux Commissaires adjoints et/ou un collaborateur-juriste du Commissariat général se rendent immédiatement à l'Aéroport national pour entendre le candidat réfugié. Bien que la loi demande au Commissaire général de donner un avis favorable ou non sans exiger de motivation, le

Commissaire général émet toujours des avis motivés. Surtout en cas d'avis favorable (à l'accès ou au séjour) suite à une décision de refus prise par le Ministre, il importe de convaincre le Ministre - qui n'est pas lié par l'avis du Commissaire général - du bien fondé de l'avis donné.

1. Les avis donnés en 1988

26. Pendant sa première année d'activité, le Commissaire général a donné 709 avis dans le cadre des "demandes urgentes de réexamen", soit 64 en moyenne par mois (voir tableau 2). En matière de refus d'accès au territoire du Royaume, 188 avis ont dû être donnés dans les 24 heures et 521 avis en matière de refus de séjour ont dû être donnés dans les sept jours. Parmi ces derniers, il faut compter dès juin 1988, 51 avis concernant des demandes d'asile introduites avant février 1988. Sans exception, tous les avis ont toujours été donnés dans les délais - très courts - prescrits par la loi.

27. Quatre cent trente-deux avis (60%) s'appliquent à des refus décidés par le Ministre de la Justice et 277 s'appliquent à des refus décidés par le délégué du Ministre de la Justice. Depuis juin 1988 le nombre d'avis rendus suite à des décisions de refus prises par le Ministre de la Justice dépasse le nombre de ceux qui concernent des décisions de refus prises par le délégué du Ministre de la Justice. Quatre-vingt-huit pourcent (167 - 21) des avis donnés à la frontière (Zaventem) concernent des refus donnés par le Ministre de la Justice, tandis qu'à l'intérieur du pays (au Petit Château), c'est le cas pour 50 % (265 - 256) des avis.

28. Globalement, 34 % des avis (243) donnés étaient favorables et 65 % des avis (466) étaient défavorables pour les demandeurs d'asile. Le nombre d'avis favorables du Commissaire général est plus important à la frontière (Zaventem) (80 - 108 = 42 %) qu'à l'intérieur du pays: (163 - 358 = 31 %). Pour les non-Ghanéens, le nombre d'avis favorables donnés à Zaventem s'élève même à 62 % (54 - 32). De même, le nombre d'avis favorables relatifs à des décisions de refus prises par le Ministre de la Justice est aussi plus important (165 - 267 = 38 %) que celui relatif à des décisions de refus prises par le délégué du Ministre (78 - 199 = 28 %). Ceci s'explique évidemment par la plus grande marge d'appréciation laissée au Ministre dans les motifs de refus qui lui sont réservés en comparaison avec celle qui concerne les motifs de refus qui peuvent également être invoqués par le délégué du Ministre.

29. Les demandeurs d'asile ayant introduit une "demande urgente de réexamen" sont surtout originaires du Ghana (289), de l'Inde (82), du Zaïre (57), du Pakistan (41) et du Nigéria (40) (voir tableau 3). Particulièrement en ce qui concerne les demandeurs d'asile originaires du Ghana ($54 - 235 = 18 \%$) et du sous-continent indien, notamment le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan ($34 - 112 = 23 \%$), représentant 61% ($435/709$) des avis, le nombre d'avis favorables est réduit ($88 - 347 = 20 \%$). En ce qui concerne les autres 48 nationalités, représentant 36% ($274/709$) des avis, le nombre d'avis favorables est nettement plus élevé ($155 - 119 = 56 \%$).

30. Les motifs de refus les plus invoqués sont "demande frauduleuse ou demande étrangère aux critères d'asile" (362), séjour dans un ou plusieurs pays tiers (237) et demande tardive (75) (voir tableau 4). Le pourcentage d'avis favorables pour les demandeurs d'asile varie considérablement selon le motif de refus invoqué: 97% ($13 - 1$) en matière de titre de transport, 53% ($40 - 35$) en matière de demande tardive, 39% ($141 - 221$) en matière de demande frauduleuse ou demande étrangère aux critères d'asile (le cas échéant en combinaison avec d'autres motifs de refus), 14% ($35 - 202$) en matière de résidence dans un ou plusieurs pays tiers et 0% ($0 - 1$) en matière de danger pour l'ordre public.

31. Il a été communiqué au Commissaire général que dans 267 cas le Ministre de la Justice a suivi ses avis et que dans 18 cas son avis n'a pas été suivi. Dans 147 des cas, le Commissaire général demeurait, au 31 décembre 1988, dans l'incertitude concernant la suite donnée à ses avis par le Ministre de la Justice.

32. Le 20 septembre 1988 le Commissaire général avait pourtant insisté auprès de l'Office des Etrangers pour que les décisions du Ministre prises après avis du Commissaire général lui soient communiquées immédiatement, ce qui à son avis ne pourrait que favoriser le déroulement harmonieux de la procédure.

33. Le 11 octobre 1988, le Commissaire général écrivait à l'Office des Etrangers qu'il lui est difficile de comprendre que ses avis doivent être fournis dans les 24 heures ou dans les sept jours, tandis que cela prend des semaines et des mois avant qu'il ne soit informé des décisions du Ministre relatives à ces avis. Il y ajoutait que cette procédure ne pouvait fonctionner convenablement si le Commissaire général demeure dans l'ignorance de la suite donnée à ses avis par le Ministre.

34. Le 8 décembre 1988, le Commissaire général a remercié l'Office des Etrangers de l'avoir informé d'un nombre considérable de décisions du Ministre suite à des

demandes urgentes de réexamen relatives à des décisions de refus prises par le Ministre. Le Commissaire général a toutefois insisté, dans l'intérêt de cette procédure et plus particulièrement en vue de l'élaboration de son rapport annuel, pour que ces décisions, dont un nombre non négligeable ne lui était pas encore communiqué, ainsi que celles qui seront prises dans l'avenir, lui soient communiquées sans délai.

35. Si le Ministre décide de reconduire le candidat-réfugié au pays qu'il a fui et où, selon la déclaration de ce dernier, sa vie ou sa liberté serait menacée, l'intéressé a la possibilité d'introduire, dans les deux jours ouvrables, un recours devant le président du tribunal de première instance qui devra statuer dans les quinze jours. Pendant que la demande est examinée au cours d'une procédure qui se déroule selon les formes du référé, le candidat-réfugié ne peut être reconduit au pays susmentionné. Au cas où l'action se termine par un rejet, le président peut accorder à l'étranger un délai d'un mois maximum pour se faire admettre dans un autre pays. Le Commissaire général ne possède pas d'information concernant cette procédure.

2. Suggestions pour une modification de la procédure

36. De l'expérience acquise concernant le fonctionnement de la nouvelle procédure, il ressort que la procédure fonctionne grosso modo de façon non insatisfaisante. En ce qui concerne les demandes introduites à la frontière ceci est dû aux circonstances exceptionnelles suivantes:

- a) le nombre relativement peu élevé de demandes introduites à la frontière: il va de soi que si le nombre atteignait encore le chiffre de 376 en moyenne par mois comme en 1986/1987 au lieu de 45 en moyenne par mois en 1988, cela poserait de grands problèmes d'ordre pratique;
- b) le fait que la Belgique ne semble avoir qu'un seul poste frontière situé à moins de 15 km du Commissariat général (Zaventem): il est évident que l'obligation de donner un avis en même temps à Ostende, à Arlon et en d'autres lieux en Belgique poserait des problèmes insurmontables.
- c) l'accord pris avec l'Office des Etrangers de ne pas solliciter (sauf en cas d'urgence) des avis en dehors des jours ouvrables: cela nécessiterait autrement un service de garde astreignant, pour lequel les moyens nécessaires ne sont pas disponibles.

37. En tant qu'imperfections du système actuel, il faut citer les délais extrêmement courts prévus pour l'introduction d'une demande et pour la fourniture de l'avis: tenant compte des objectifs de la procédure, seule une prolongation infime des délais est proposée:

- a) pour l'introduction des demandes urgentes de réexamen:
 - i) à la frontière: au plus tard le jour ouvrable suivant au lieu d'endéans les 24 heures;
 - ii) à l'intérieur du pays: endéans les 5 jours ouvrables au lieu d'endéans les trois jours ouvrables;
- b) pour la fourniture de l'avis:
 - i) à la frontière: endéans les deux jours ouvrables suivant la demande au lieu d'endéans les 24 heures;
 - ii) à l'intérieur du pays: endéans les sept jours ouvrables au lieu d'endéans les sept jours.

38. Cette prolongation assez réduite des délais prévus actuellement permettrait une étude plus approfondie des dossiers sans retarder de façon notable les décisions de recevabilité. Malgré les délais extrêmement courts pour l'introduction de la demande et pour la fourniture de l'avis par le Commissaire général, il arrive que la décision concernant la recevabilité prenne plusieurs semaines à l'Office des Etrangers et, le cas échéant, au Ministre de la Justice.

39. Quant aux motifs qui peuvent être invoqués en matière de refus d'accès au territoire ou de séjour en vue de la procédure de reconnaissance, quelques lacunes peuvent être constatées, particulièrement en comparant avec les motifs d'irrecevabilité des requêtes introduites devant les instances de Strasbourg, instituées par la Convention européenne des droits de l'homme:

- 1) l'introduction d'une requête essentiellement identique à une requête déjà introduite auparavant par la même personne (cf. art. 27, par. 1, al. b);
- 2) l'introduction préalable d'une requête auprès d'un autre Etat lié par un accord en la matière conclu dans le cadre de l'Accord de Schengen, de la Communauté européenne ou du Conseil de l'Europe (cf. idem);
- 3) une requête manifestement non-fondée (cf. art. 27, par. 2): dans certains cas, une demande n'est ni frauduleuse, ni manifestement étrangère aux critères de la Convention de Genève, mais il apparaît lors de l'interrogation dans le cadre de la demande urgente de réexamen que la demande est manifestement non fondée;
- 4) abus de la procédure (idem): le fait de se soustraire à la procédure au niveau de la recevabilité - contrairement avec ce qui est le cas au niveau de l'examen quant au fond - n'est pas expressément prévu dans la loi actuelle comme étant un motif d'irrecevabilité.

40. Bien qu'il puisse être remédié aux lacunes précitées dans certains cas par voie prétorienne, il semble préférable que ces motifs figurent expressément dans le texte de la loi. En vue d'une plus grande clarté, il est à recommander que la "demande frauduleuse" et la "demande manifestement étrangère aux critères de la Convention de Genève" soient mentionnées séparément comme deux motifs d'irrecevabilité différents.

41. A l'exception du motif d'irrecevabilité "danger pour l'ordre public et la sécurité nationale", il semblerait approprié de mentionner dans la loi que l'avis du Commissaire général doit être suivi par le Ministère de la Justice dans tous les autres cas. Il est à remarquer que le motif d'irrecevabilité "danger pour l'ordre public et la sécurité nationale" ne fut invoqué par le Ministre qu'une seule fois pendant la première année de fonctionnement du Commissariat général (dans l'affaire Ryan). Dans cet avis (voir annexe 1), qui a été rendu public par le conseil de l'intéressé, le Commissaire général a reconnu que la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité nationale incombe en cette matière au Ministre de la Justice et non pas au Commissaire général, et que dès lors celui-ci ne se réserve qu'une appréciation marginale par rapport à cette compétence discrétionnaire reconnue au Ministre de la Justice.

42. Particulièrement pour ce qui est du motif "demande manifestement étrangère aux critères de la Convention de Genève" et a fortiori en ce qui concerne le motif d'irrecevabilité supplémentaire suggéré ("demande manifestement non-fondée"), il est manifeste que le Commissariat général est mieux placé pour en juger que le Ministère de la Justice. Il n'est en outre pas conforme aux normes prescrites par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés que le Ministre de la Justice puisse refuser l'accès à la procédure aux personnes pour qui l'autorité compétente quant au fond a estimé que les motifs d'irrecevabilité ne sont pas concluants.

43. Le nombre de cas où le Ministre de la Justice n'a pas suivi l'avis du Commissaire général est limité, ce qui par là même prouve que le maintien auprès du Ministre du pouvoir de décision en la matière n'est pas indispensable. Le système actuel possède aussi le désavantage que le Ministre (et son cabinet) est chargé d'un nombre considérable de cas individuels, pour lesquels le Ministre doit personnellement prendre une décision, ce qui ralentit en outre les décisions. A l'exception du motif d'irrecevabilité "danger pour l'ordre public et la sécurité natio

nale", la suppression de l'intervention directe du Ministre en la matière est préconisée, afin que les décisions concernant la recevabilité puissent être prises en première instance par l'Office des Etrangers et en deuxième instance par le Commissaire général.

44. La plénitude de la compétence en matière de recevabilité devrait être confiée au Commissaire général. La répartition actuelle de compétence entre le Ministre de la Justice et son délégué, avec une compétence uniquement consultative en deuxième instance confiée au Commissaire général, crée des situations insatisfaisantes. Ainsi, il est parfois arrivé que le Commissaire général devait donner un avis favorable parce qu'il ne pouvait se rallier à un motif d'irrecevabilité invoqué par le délégué du Ministre de la Justice, tandis qu'après interrogatoire du demandeur d'asile il était arrivé à la conclusion que la demande était frauduleuse ou étrangère aux critères de la Convention de Genève. Cependant, le Commissaire général n'avait pas la possibilité de se prononcer à cet égard puisque seul le Ministre de la Justice est compétent pour invoquer ces motifs d'irrecevabilité. Des interprétations jugées incorrectes ou des dispositions mal choisies n'ont cependant pas retenu le Commissaire général de formuler un avis défavorable quand cela lui est apparu justifié. Le Commissaire général est convaincu que l'observation des suggestions faites permettrait aussi bien des délais plus raisonnables qu'un traitement plus rapide, aussi bien une plus grande efficacité et clarté juridique que de plus vastes garanties pour les demandeurs d'asile.

C. L'examen quant au fond

45. L'examen quant au fond est effectué en première instance par le Commissaire général et en appel par la Commission permanente de recours.

1. Les décisions du Commissaire général

46. La reconnaissance, le retrait et la confirmation de la qualité de réfugié constituent évidemment les compétences les plus importantes du Commissaire général. Lorsqu'il s'agit de décisions favorables quant au fond (FA) ou de refus motivés quant au fond (RA), la décision de reconnaissance ou non est fondée sur au moins trois éléments:

- a. le rapport de l'interrogatoire par l'Office des Etrangers du Ministère de la Justice établi au moment de l'introduction de la demande;
- b. un questionnaire rempli par l'intéressé et établi à l'époque par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;
- c. l'audition par un des juristes du Commissariat général.

47. Il est encore trop tôt pour avoir une vue précise sur l'exercice de cette compétence par le Commissaire général. En regard des 1.782 demandes déclarées recevables en 1988, le Commissaire général a pris 707 décisions dans la période avril-décembre 1988 (voir tableau 5). Aucune décision n'a été prise dans les deux premiers mois de fonctionnement (février-avril 1988). Les six mois suivants, en moyenne 57 décisions ont été prises et pendant les trois derniers mois en moyenne 120 décisions. Ce n'est qu'en la matière des demandes recevables introduites pendant les trois premiers mois de fonctionnement que la plupart des décisions du Commissaire général ont déjà été prises au 31 décembre 1988.

48. Aux fins de l'établissement des statistiques, le Commissariat général fait une distinction entre les décisions de reconnaissance "favorables quant au fond" (FA), "favorables pour les personnes auxquelles une autorisation de séjour avait préalablement été accordée" (FB) et "favorables pour des enfants mineurs ou en matière de réunion de famille" (FC). Ce sont surtout les reconnaissances "FA", qui nécessitent le plus grand investissement de temps, tandis que les reconnaissances "FB", qui pour la plus grande partie concernent des personnes ayant obtenu l'autorisation de venir en Belgique à l'initiative d'organisations non-gouvernementales, nécessitent sensiblement moins de recherches.

49. Au 31 décembre 1988, le Commissaire général avait pris les décisions suivantes: 104 reconnaissances "FA", 149 reconnaissances "FB" et 43 reconnaissances "FC" ou 296

reconnaissances au total. Les réfugiés reconnus jusqu'alors par le Commissaire général sont originaires de 27 pays différents. Jusqu'à cette date, les reconnaissances "FA" avaient en grande partie trait aux demandes introduites pendant les quatre premiers mois d'activité, tandis que les reconnaissances "FB" avaient trait aux demandes introduites pendant les dix premiers mois d'activité. Dans ce dernier groupe il s'agit principalement de 116 Vietnamiens et de 20 Cambodgiens.

50. Pour ce qui est des refus, une distinction est faite entre "refus motivés quant au fond" (RA), "refus suite à une demande de renseignements restée sans suite" (RB), "refus suite à une convocation restée sans suite" (RC) et "refus suite à l'absence d'élection de domicile" (RD). Ces trois dernières catégories (RB, RC et RD), nommées refus techniques, demandent surtout beaucoup de travail administratif. Les refus "RA" requièrent de loin le plus important investissement en temps de la part des juristes, tandis que les refus "RD" nécessitent le moins de travail. Au 31 décembre 1988, le Commissariat général avait décidé 183 refus "RA", 111 refus "RB" ou "RC" et 98 refus "RD" ou 411 refus au total. Le plus grand nombre de refus concernent les Ghanéens (88), les Zaïrois (87), les Indiens (58) et les Pakistanais (40). Ce n'est qu'en matière de demandes introduites pendant les quatre premiers mois d'activité qu'un nombre substantiel de décisions refus ont déjà pu être prises.

2. Les activités de la Commission permanente de recours

51. Aussi bien le Ministre de la Justice que les candidats-réfugiés refusés peuvent, endéans les trente jours, introduire un recours devant la nouvelle Commission permanente de recours des réfugiés. Cette Commission sera composée d'au moins une chambre néerlandophone et une chambre francophone, dont la présidence est à chaque fois assumée par un magistrat du siège, et se composant en outre d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice, d'un fonctionnaire des Affaires étrangères (siégeant toutefois à titre indépendant et non en tant que représentants de leur Ministre respectif), d'un avocat et finalement - avec voix consultative - du Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (qui ainsi reste associé à la procédure de reconnaissance au niveau des recours).

52. Les membres de la Commission permanente de recours n'étant pas encore nommés au 31 décembre 1988, la Commission de recours n'a pas pu prendre de décisions pendant l'année d'activité qui fait l'objet de ce rapport. Depuis mai 1988 cependant, des recours sont introduits (voir tableau 6). Les décisions du Commissaire général ont fait l'objet d'un seul recours de la part du Ministre de

la Justice et de 143 recours par des demandeurs d'asile refusés, recours qui portent principalement sur des décisions motivées quant au fond (RA). La plupart des recours ont été introduits par des Zaïrois (48) et par des Ghanéens (36).

53. Quelques avocats ont en outre introduit un recours auprès de la Commission permanente dont l'objet a été dans 379 cas une décision prise par le Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies et dans 30 cas un avis du Commissaire général, une décision du Ministre de la Justice, etc.

54. Dans l'attente de la nomination des membres de la Commission permanente de recours, le nécessaire a été fait pour autant que possible dans les circonstances présentes afin de préparer les dossiers de la Commission de recours. Plus particulièrement, l'Office des Etrangers a aussitôt été informé des recours introduits et il a été demandé au Commissaire général de transmettre les dossiers à la Commission. Aux demandeurs d'asile refusés ayant introduit un recours, il a été demandé de fournir des renseignements supplémentaires à la Commission de recours.

D. La délivrance de documents

55. L'article 57/6, al. 4, de la loi sur les réfugiés du 14 juillet 1987 accorde au Commissaire général la compétence de délivrer aux réfugiés et aux apatrides les documents visés à l'article 25 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et à l'article 25 de la Convention de New York relative au statut des apatrides. Jusqu'au 31 janvier 1988 cette compétence était exercée par le Ministère des Affaires étrangères, pour ce qui concerne les actes d'état civil, les dispenses de légalisation et les restitutions de passeport national, et par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, en ce qui concerne les attestations, les certificats de réfugié et les autorisations de délivrance par le Gouvernement provincial d'un titre de voyage "rose" pour étranger non réfugié.

56. Pendant la première année de fonctionnement du Commissariat général, plus de 5.000 personnes se sont présentées à son siège dont la majorité pour des demandes de documents. Ces demandes concernaient des actes de état civil (1.170), des attestations (440), des légalisations (265), des certificats de réfugié (320) et des renoncations au statut de réfugié (93). Au 31 décembre 1988, 2.191 documents avaient été établis (voir tableau 7).

1. Les actes d'état civil

57. Différentes circonstances de la vie nécessitent la production d'un acte d'état civil. Le réfugié, dans l'impossibilité qu'il est de produire un acte établi dans son pays d'origine via "son" ambassade, peut s'adresser, pour pallier à cet état de fait, aux autorités de l'Etat qui a reconnu son statut.

a. Certificats tenant lieu d'actes de naissance

58. Le certificat tenant lieu d'acte de naissance est délivré après apposition de 150 francs en timbres fiscaux. Depuis le début du fonctionnement du Commissariat général, il a été délivré dans les circonstances suivantes: demande de naturalisation; mariage; rendre visite en prison à un membre de famille, école située à l'étranger, obtention du titre de voyage pour un enfant, demande de pension; introduction d'une demande d'accès à la profession; divorce, inscription dans certaines communes; obtention d'un prêt auprès du fonds de logement. Il existe toutefois des circonstances où, sur base de la preuve fournie par le réfugié, les certificats sont délivrés gratuitement; en matière de scolarité, d'allocations familiales ou de mutuelle et dans le cadre d'un accident de travail.

59. Deux possibilités s'offrent au réfugié qui désire obtenir un certificat:

1) par courrier:

- en faisant parvenir au Commissariat général une copie de son titre de séjour et de son certificat de réfugié;
- en précisant sa filiation dans sa demande;
- en joignant éventuellement tout document qu'il posséderait prouvant sa filiation et l'argent ou les timbres fiscaux destinés à l'envoi de son acte;

2) en se présentant personnellement ou non au Commissariat général, le matin ou sur rendez-vous. Une notice individuelle est alors complétée par le service des documents. Cette notice contient tous les renseignements nécessaires à l'établissement du certificat: langue souhaitée, coordonnées du réfugié, filiation, paiement des 150 francs et des éventuels frais d'envoi par recommandé.

60. La rédaction du certificat exige des recherches destinées à comparer les déclarations du réfugié faites au Commissariat général avec les éléments contenus dans le dossier administratif établi auprès de l'administration communale de son lieu de résidence. En cette matière, la difficulté principale réside dans l'absence d'accès au Registre national. Seule, jusqu'à présent, la bonne coopération de l'Office des Etrangers a permis au Commissariat général de faire face, dans des délais "normaux", à la délivrance des certificats demandés. Sinon il aurait fallu, à chaque demande, écrire à l'administration communale du lieu de résidence du réfugié pour obtenir les informations indispensables. Face à des administrations débordées et qui ont tendance à refuser d'inscrire les réfugiés, une telle procédure n'aurait pu être satisfaisante.

61. Il faut toutefois remarquer que l'accès au Registre national ne résoudra pas tous les problèmes rencontrés: certaines communes, en effet, ne fournissent au Registre national qu'un strict minimum de renseignements. Dans ces cas-là, la filiation de la personne intéressée n'est jamais mentionnée. Cela oblige le Commissariat général à des recherches dans le dossier du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés où la composition de famille remplie par le réfugié lors de son entrée en Belgique permet une comparaison des données. Il s'avère alors nécessaire de faire remplir par le réfugié une déclaration sur l'honneur reprenant sa filiation, ce qui n'est pas très fiable pour rédiger un certificat tenant lieu d'acte authentique, même si l'attention du réfugié est attirée sur le danger encouru par lui en cas de déclaration fausse ou erronée. En outre, des erreurs géographiques sont régulièrement constatées dans le Registre national, ce qui nécessite la vérification des

lieux de naissance.

62. Il a été constaté, en outre, que nombreuses sont les administrations communales qui, par manque d'informations, rédigent les cartes d'identité sans tenir compte des réglementations existantes en matière de nom. Ainsi, la plupart des Vietnamiens voient-ils les mots "van" et "thi" accolés à leur nom, alors que ces vocables n'existent que pour spécifier le sexe de la personne. Le même problème se rencontre chez les réfugiés originaires du Laos. Il en résulte une différence entre les mentions de la carte d'identité et le certificat de naissance du Commissariat général, ce qui oblige le réfugié à des démarches supplémentaires auprès de son administration communale, notamment lorsque le certificat est délivré dans le cadre d'une demande de naturalisation. La situation est la même lorsque le lieu de naissance est mal orthographié sur la carte d'identité.

63. Par ailleurs, une grande ville refuse, actuellement, d'accorder foi aux certificats de naissance du Commissariat général au profit de la procédure de l'article 72bis du Code civil, procédure sous serment prévue à défaut de l'acte de notoriété délivré par le Juge de paix (article 70 C.C.) sur la base des déclarations de deux témoins. Ce différend a déjà fait l'objet d'une note du 15 juin 1988 adressée au Ministre de la Justice, note communiquée par ce dernier au Procureur général d'Anvers.

64. Quelques autres anomalies ont été relevées en ces quelques mois de fonctionnement:

- le nombre d'exemplaires réclamés par les tribunaux dans le cadre d'une demande de naturalisation diffère (de un à trois);
- certains gouvernements provinciaux exigent un acte de naissance pour délivrer à un enfant de réfugié un passeport de la Convention de Genève ou l'inscrire sur le passeport d'un parent; d'autres se contentent d'une composition de famille, délivrée par l'administration communale.

65. Enfin, il paraît opportun de signaler qu'une demande de certificat de naissance amène très souvent le Commissariat général à rédiger préalablement un certificat d'identité destiné à compléter la date de naissance de l'intéressé sur sa carte d'identité et dans les registres communaux de son lieu de résidence. Il est d'autant plus impératif de le faire, que certains organismes comme l'Office des Pensions, exigent une date de naissance complète (jour, mois, année) pour constituer un dossier. Cette péripétie allonge évidemment les délais de délivrance des certificats.

66. Ces délais, qui sont depuis novembre 1988, de quinze jours à trois semaines, ont été fort longs pendant les premiers mois de fonctionnement du Commissariat général. La matière de la rédaction d'actes d'état civil étant une matière très délicate - deux actes rédigés à des moments différents ne peuvent se contredire sous peine de correction en justice -, il était de première importance que le Ministère des Affaires Etrangères, Direction de la Chancellerie et du Contentieux, fournisse au Commissariat général les archives des actes rédigés par lui en application de l'article 25 de la Convention de Genève. Source importante de renseignements pour le Commissariat général, la possession des passeports nationaux des réfugiés s'avérait également indispensable.

67. Le transfert de ces archives au Commissariat général a mis celui-ci devant une difficulté majeure: le classement chronologique ne permettait pas au Commissariat général de les manipuler. Il a fallu créer un programme informatique permettant plusieurs systèmes de recherches (par nom, par date de naissance, etc...) et une excellente coopération avec les services concernés du Ministère des Affaires Etrangères et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour éviter aux réfugiés demandeurs de certificats une trop longue attente. Malgré quelques problèmes d'encodage, le Commissariat général est, sur ce point, à présent opérationnel, en attendant la prochaine livraison du service "passeports et visas" du Ministère des Affaires Etrangères qui doit permettre au Commissariat général d'être en possession des passeports nationaux déposés avant 1980.

b. Certificats tenant lieu d'actes de décès

68. Il va sans dire qu'avant de pouvoir délivrer un certificat tenant lieu d'acte de décès, de nombreuses et longues recherches sont nécessaires: enquête effectuée par l'Ambassade de Belgique sur place, appel à des témoins, coupures de presse, etc... Vu la difficulté pour obtenir ces informations, sur les quatre demandes qui ont été introduites, une seule a pu être honorée durant l'année 1988.

c. Certificats d'identité

69. Les certificats d'identité ont pour but de rectifier un élément de l'état civil des réfugiés. Le plus souvent, c'est la date de naissance qui doit être complétée (de nombreux pays ne mentionnent que l'année de naissance; d'autres erreurs proviennent d'une mauvaise traduction de l'acte original) ou modifiée. Ce dernier cas concerne presque exclusivement les enfants de réfugiés d'origine turque et pose certains problèmes. Ici aussi, il s'agit d'avoir recours aux archives du Ministère des Affaires Etrangères pour permettre au Commissariat général de déceler les abus.

70. Certains réfugiés sollicitent à plusieurs reprises un changement de date de naissance, selon les circonstances de la vie: problèmes de scolarité, d'allocations familiales, de mariage ou de pension. Plusieurs demandes ont dû être refusées pour cette raison. Le certificat d'identité exige plusieurs déclarations sur l'honneur (des deux parents) et un protocole de radiographie effectué par un hôpital. Lorsque les deux éléments concordent, il peut, en principe, être procédé à la rédaction de l'acte. Il est toutefois arrivé au Commissariat général, à quelques reprises, de constater que les radios ne sont pas toujours fiables; grâce aux services sociaux d'organisations non gouvernementales qui se sont occupés de la famille demanderesse, aux recoupements entre les dates de naissance des différents enfants, au dossier de l'Office des Etrangers et à la constatation oculaire, le Commissariat général est presque toujours arrivé à donner satisfaction à la personne concernée. Le seul cas qui ne soit pas encore résolu concerne un enfant dont le père refuse la déclaration sur l'honneur (pour motif d'allocations familiales).

71. Le certificat d'identité est toujours envoyé à l'administration communale, accompagné d'une lettre au Bourgmestre, dans le but d'obtenir le changement demandé dans les registres communaux et sur la carte d'identité. Ce certificat est gratuit, vu les prix pratiqués par de nombreuses communes pour délivrer une carte d'identité.

72. En cette matière également le Commissariat général est obligé de mettre en cause certaines administrations communales qui:

- soit changent d'office la date de naissance sans attendre le certificat d'identité correcteur et en cela, commettent un abus de pouvoir;
- soit refusent de prendre en considération le certificat, ce qui oblige le Commissariat général à plusieurs échanges téléphoniques avec le service des étrangers concerné pour le persuader du bien fondé du certificat: c'est notamment le cas lorsque l'âge modifié d'une personne lui ouvre le droit à une pension;
- soit subordonnent le changement à la modification (normalement postérieure) du certificat de réfugié, ce qui encore une fois nécessite l'intervention téléphonique du Commissariat général auprès des autorités communales et impose au réfugié des allées et venues entre sa commune et le Commissariat général.

73. Le Commissariat général signale pour terminer que les données du Registre national ne sont pas toujours rectifiées suite à un changement d'identité.

d. Certificats tenant lieu d'actes de mariage

74. Le certificat tenant lieu d'acte de mariage est surtout demandé dans le cadre de l'introduction d'un dossier de naturalisation. Il consiste à déclarer que deux personnes nées à tel endroit en telle année se sont mariées à tel endroit et à telle date.

75. Le problème le plus délicat rencontré en cette matière concerne le mariage de réfugiés vietnamiens célébré dans des camps situés en Thaïlande. Ces mariages ne sont pas reconnus par les autorités thaïlandaises et ne sont donc pas valables. Tout l'art consiste à l'expliquer aux autorités communales et à les persuader que les personnes qu'elles ont répertoriées dans leurs registres (et au Registre national) comme étant mariées ne le sont pas et qu'elles sont priées de bien vouloir les <re>-marier. Les négociations sont en général assez longues, l'existence d'enfants issus du couple venant en général compliquer la situation. Les délais sont désagréablement ressentis par les réfugiés qui, souvent, introduisent leur demande beaucoup trop tard et sont amenés à remplacer les certificats d'une durée limitée dans le temps.

e. Certificats de célibat

76. Le certificat de célibat est souvent exigé par les administrations communales lors d'un mariage entre réfugiés. Le Commissariat général est cependant très réticent à le délivrer, eu égard à une affaire vécue précédemment par le Ministère des Affaires Etrangères, affaire qui s'est terminée par une action en justice. Le service de délivrance de documents du Ministère des Affaires Etrangères avait été accusé - à tort - de rédiger des actes à la légère. Jusqu'à présent, le Commissariat général a pu éviter l'émission de ce type de certificat, soit en photocopiant la première page du passeport national de l'intéressé (si le Commissariat général le possède dans ses archives), soit en négociant avec les communes après avoir étudié le dossier du réfugié au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

f. Certificats de divorce

77. L'établissement du certificat de divorce soulève le même problème délicat que les certificats de décès ou de célibat. Ici aussi, une prudence extrême s'impose. En fait, ce certificat n'est émis que lorsque le Commissariat général est en possession du jugement rendu dans le pays d'origine, après vérification de son authenticité par l'Ambassade de Belgique sur place via le Ministère des Affaires Etrangères. La longueur de cette procédure de vérification n'a permis au Commissariat général d'en rédiger qu'un seul en 1988 (après avoir, en l'occurrence, exigé une double traduction du jugement).

2. Les autres documents

78. Ces autres documents concernent différentes attestations, des dispenses de légalisation, des certificats de réfugié, des renonciations au statut, des restitutions du passeport national et la délivrance de titres de voyage "roses".

a. Les attestations

79. Le Commissariat général et le Haut Commissariat des Nations Unies sont compétents pour délivrer des attestations aux réfugiés. La répartition des compétences en cette matière a été déterminée par une note du Haut Commissariat datée du 7 décembre 1988 (voir annexe 2).

80. La matière des attestations appelle une remarque générale qui concerne les administrations communales. Comme le Commissariat général a eu l'occasion de le mentionner dans la note destinée aux Ministres qui ont la tutelle des communes dans leurs attributions (voir annexe 3), la presque totalité des communes de Belgique abusent du mot "réfugié" sur les cartes d'identité. Sans la moindre vérification auprès des autorités compétentes (Haut Commissariat des Nations Unies ou Commissariat général) elles décrètent que les enfants de réfugiés sont automatiquement réfugiés.

1) Attestations déclarant que quelqu'un est réfugié

81. Les attestations déclarant que quelqu'un est réfugié, sont demandées par:

- a) les enfants de moins de douze ans (qui ne sont donc pas en possession d'un certificat de réfugié): ces attestations sont destinées à leur inscription sur un titre de voyage de réfugié; à l'obtention d'un titre de voyage de réfugié; à l'école; à la mutuelle; aux allocations familiales; aux communes pour inscription (les rares communes qui le demandent). Ce genre d'attestation peut rarement être délivré immédiatement. Il faut en effet que le Commissariat général téléphone au Haut Commissariat des Nations Unies ou aille consulter le dossier pour:

- savoir si les parents ont demandé le statut pour leur(s) enfant(s) mineur(s);
- à défaut, faire remplir et signer par les deux parents réfugiés une déclaration demandant le statut pour leur(s) enfant(s) mineur(s).

De plus, le Commissariat général exige une composition de famille ou tout document officiel belge permettant de vérifier la filiation. Un problème particulier se présente lorsqu'un des parents, réfugié, demande le statut pour ses enfants, l'autre parent n'étant pas réfugié. Une vérification s'impose pour savoir si les enfants ne figurent pas sur le passeport national du parent non réfugié. Dans ce cas, le Commissariat général exige que ce parent obtienne un nouveau passeport ne reprenant plus les enfants, afin d'éviter pour ceux-ci un cumul de protection, nationale et internationale.

- b) les parents: dans le cadre d'une demande de naturalisation, ces attestations remplacent le certificat de

nationalité exigé par certains tribunaux, les autres se contentant d'une copie de la carte de réfugié.

2) Attestations déclarant qu'une personne n'est pas
réfugiée

82. Les attestations déclarant qu'une personne n'est pas réfugiée concernent :

- a) les enfants de réfugiés reconnus pour lesquels le statut n'a pas été demandé volontairement, pour qu'ils puissent retourner dans leur pays d'origine visiter leur famille;
- b) les enfants chiliens nés en Belgique qui, pour échapper à l'état d'apatride, demandent la nationalité belge sur la base de l'article 10 du Code de la Nationalité (Loi du 28 juin 1984). Avant la délivrance, un contact avec le Haut Commissariat des Nations Unies s'impose;
- c) les personnes qui renoncent au statut de réfugié et veulent prouver à leur ambassade qu'elles ne sont pas réfugiées.

3) Attestations déclarant qu'une personne n'est plus
réfugiée

83. Dans le cadre d'une renonciation au statut de réfugié, les attestations déclarant qu'une personne n'est plus réfugiée sont destinées aux administrations communales, pour obtenir de celles-ci une nouvelle carte d'identité sur laquelle la mention "réfugié d'origine ..." ne figure plus.

4) Attestations déclarant qu'une personne a été réfugiée

84. Les attestations déclarant qu'une personne a été réfugiée sont souvent exigées par l'ONEM en matière de chômage.

5) Cas spéciaux

85. Des attestations précisant le nom et le(s) prénom(s) des ressortissants d'origine vietnamienne ou laotienne sont parfois demandées au Commissariat général par les Parquets dans le cadre de l'enquête subséquente à une demande de naturalisation.

b. Les dispenses de légalisation

86. Les conditions à remplir pour obtenir une dispense de légalisation sont de deux ordres: 1) être réfugié reconnu en Belgique; 2) posséder un acte établi dans son pays d'origine. Cette matière nécessite la tenue d'un registre et la prise d'une copie de tout document présenté. La dispense de légalisation est gratuite.

1) Authenticité des documents

87. Avant d'adjoindre à un document étranger (acte d'état civil, jugement, acte de notoriété ...) une attestation qui lui reconnaît un indéniable caractère d'authenticité et le dispense de la nécessité d'être légalisé par une autorité étrangère avant son utilisation en Belgique, le Commissariat général est amené à vérifier le caractère authentique des documents qui lui sont présentés. Cette vérification se fait par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères et suppose un délai assez long. L'obtention d'un modèle des actes d'état civil établis par les pays d'origine des réfugiés faciliterait grandement la tâche du Commissariat général.

2) Traduction des documents originaux

88. Pour être utilisés en Belgique, les actes doivent être traduits dans une des langues nationales:

- soit par un traducteur juré;
- soit dans le pays d'origine, mais visés par l'Ambassade de Belgique sur place.

Si un doute survient, le Commissariat général recourt à la vérification de l'authenticité du document.

3) Problèmes rencontrés

89. Certains réfugiés ont demandé au Commissariat général d'établir un certificat de naissance postérieurement à la dispense de légalisation qu'ils avaient obtenue. Dans quelques cas, les informations communiquées pour la rédaction du certificat ne concordaient pas avec le contenu de l'acte original et ont amené le Commissariat général à refuser la délivrance du certificat pour ne pas contredire l'acte authentique original. Sur la base de cette expérience, force est de constater qu'il est indispensable de vérifier dans les archives du Ministère des Affaires Etrangères si les personnes concernées possèdent un dossier et, en cas de réponse affirmative, de glisser une copie de la dispense de légalisation dans le dossier.

c. Les certificats de réfugié

90. La délivrance des certificats de réfugié suscite quelques remarques selon la catégorie de réfugiés qui les demandent.

1) Certificats délivrés aux réfugiés entrés en Belgique après le 1er février 1988

91. Il suffit de vérifier, dans le dossier, le nombre de personnes concernées: si des enfants mineurs y figurent, leur délivrer un certificat s'ils ont atteint l'âge de douze ans - une attestation si ce n'est pas le cas - à condition que les parents aient demandé qu'ils bénéficient du statut.

2) Certificats délivrés aux enfants de réfugiés reconnus par le Haut Commissariat des Nations Unies qui atteignent l'âge de douze ans

92. Il faut contacter le Haut Commissariat pour avoir confirmation qu'ils remplissent les conditions (statut demandé par les parents) ou faire signer aux parents la déclaration de demande. La détermination de l'autorité compétente se fait d'après la note du Haut Commissariat du 7 décembre 1988 (voir annexe 2).

3) Duplicata

93. Il convient d'exiger du réfugié une attestation délivrée par la police communale de son lieu de résidence confirmant le vol ou la perte du certificat. Dans tous les cas, le Ministre de la Justice est averti de la délivrance du certificat. Selon la note susmentionnée du 7 décembre 1988, le Haut Commissariat reste compétent pour délivrer des duplicatas de cartes perdues, volées ou détériorées émises par lui.

d. Renonciation au statut et restitution du passeport national

94. Lorsqu'un réfugié désire rentrer dans son pays d'origine et récupérer son passeport national, il doit se présenter au Commissariat général ou au Ministère des Affaires Etrangères si sa reconnaissance est antérieure à juin 1980 (problème d'archives du service passeports et visas). Cela amène parfois certains réfugiés à faire des allers et retours entre le Commissariat général et le Ministère des Affaires Etrangères, fort heureusement proches l'un de l'autre.

95. La déclaration de renonciation dûment complétée, le réfugié restitue son certificat de réfugié et son titre de voyage délivré sur la base de la Convention de Genève et récupère son passeport national. Le Commissariat général avise le Ministre de la Justice, adresse copie au Ministre de l'Emploi et du Travail et au Secrétaire d'Etat à l'Environnement et à l'Emancipation Sociale, renvoie le titre de voyage au Gouvernement provincial concerné et le certificat de réfugié au Haut Commissariat des Nations Unies. Le Commissariat général délivre ensuite les attestations nécessaires (n'est pas et/ou n'est plus réfugié) à l'intéressé.

96. Le retrait de passeport concerne également les réfugiés qui sont devenus Belges et doivent restituer leur ancien passeport aux autorités de leur pays d'origine. Le Commissariat général procède de la même manière que lors des renonciations au statut et avise les même personnes. Des statistiques reprenant la raison de la restitution du passeport, le pays d'origine et le nom des intéressés sont tenues régulièrement.

e. Les titres de voyage "roses"

97. Selon la réglementation en vigueur en Belgique, les réfugiés peuvent voyager dans le monde entier, à l'exception de leur pays d'origine. Certaines circonstances exceptionnelles de la vie amènent parfois un réfugié à désirer retourner momentanément dans son pays. Après justification des raisons pour lesquelles il souhaite partir (télégramme ou lettre reçus, déclaration sur l'honneur) le Commissariat général est habilité à autoriser le Gouvernement provincial - qui a émis le passeport pour réfugié (passeport bleu) - à retirer au réfugié, temporairement (courtes périodes de quelques semaines maximum), ledit passeport de la Convention et le certificat de réfugié et à délivrer un titre de voyage pour étranger non réfugié, de couleur rose, qui permettra au réfugié de regagner son pays d'origine. En plus de l'autorisation du Commissariat général, le réfugié doit obtenir celle du "service passeports et visas" du Ministère des Affaires Etrangères. A ce jour, six personnes ont été autorisées à obtenir un titre de voyage rose, deux ne l'ont pas été.

III. L'ENTREE EN FONCTION DES NOUVELLES INSTANCES POUR LES REFUGIES

98. Le démarrage des nouvelles instances ne s'est pas déroulé sans difficultés. La nécessité de commencer les travaux pendant une longue période d'"affaires courantes" était sans doute un obstacle supplémentaire. Beaucoup des difficultés rencontrées sont assurément propres à toute installation nouvelle, d'autres étaient plus spécifiques aux nouvelles instances pour réfugiés. Ce rapport mentionnera uniquement ces dernières difficultés.

A. Le personnel du Commissariat général

99. Exception faite du Commissaire général et des Commissaires adjoints, qui jouissent d'un statut spécial, le personnel est attribué au Commissariat général par le Ministre de la Justice. Le cadre suivant a été adjoint aux nouvelles instances: a) 22 membres du personnel pour le Commissariat général: 2 conseiller/conseiller-adjoint, 4 juristes, 8 rédacteurs, 1 secrétaire de direction, 3 dactylos, 2 classeurs, 1 huissier, 1 ouvrier qualifié; b) 19 membres du personnel pour la Commission permanente de recours: 2 conseiller/conseiller-adjoint, 4 juristes, 7 rédacteurs, 3 dactylos, 2 classeurs, 1 huissier.

100. La majorité du personnel engagé pour les nouvelles instances était disponible au 1er février 1988. Pour les niveaux 2 à 4, le personnel engagé auparavant a été mis à la disposition de l'Office des Etrangers et, pour le niveau 1, du Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. De ce fait les juristes des nouvelles instances pour les réfugiés ont fait un stage de plus d'une demi-année au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ce qui s'est avéré très précieux en tant que préparation à leur tâche actuelle et a contribué de façon importante à une souple transition de l'ancien système de reconnaissance au nouveau système. Il convient de remercier en la matière le Ministre de la Justice, qui a pris cette initiative heureuse, ainsi que le Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies, qui y a collaboré d'une manière particulièrement coopérative et accueillante.

101. Le Commissaire général voudrait volontiers saisir cette occasion d'attirer aussi l'attention sur le fait que, d'une façon générale, le personnel de tous niveaux assigné aux nouvelles instances pour réfugiés s'est engagé pendant cette période de début de fonctionnement de manière enthousiaste et dévouée.

102. L'expérience a démontré que le Ministre de la Justice avait introduit une demande de cadre du personnel qui était hautement réaliste. Après avis de l'Inspection

des Finances, la "Commission consultative de recrutement sélectif" a toutefois rogné sur cette demande dans une mesure telle que déjà après six mois de fonctionnement, le Commissariat général a éprouvé de sérieuses difficultés. Continuellement, le manque d'effectifs des instances pour réfugiés a été signalé dans différentes notes, lettres et déclarations.

1. Le cadre restreint de personnel du Commissariat général

103. Le 10 novembre 1987, une semaine après sa nomination, le Commissaire général a exprimé les observations suivantes dans une note au Secrétaire général du Ministère de la Justice:

"Le nombre de juristes prévus, 4 au Commissariat général et 4 à la Commission permanente de recours s'avère, surtout en ce qui concerne le Commissariat général, assez précaire. Il est intéressant de noter à ce point que le Haut Commissariat à Bruxelles dispose actuellement, outre d'une équipe internationale de 4 juristes, de 21 juristes. Il est vrai que beaucoup de ces juristes ont été engagés afin de remédier au retard accumulé, mais on ne peut pas perdre de vue que le Haut Commissariat n'a pas de compétences obligatoires en matière d'accès au territoire. En outre le nombre de commis-dactylos est plutôt restreint [...] Particulièrement en ce qui concerne les juristes je crains qu'il soit à brève échéance nécessaire de procéder à une adaptation du cadre provisoire afin d'éviter déjà au stade initial une accumulation de dossiers. [...] Il n'a nullement été tenu compte de la procédure supplémentaire ajoutée par le Parlement de la "demande urgente de réexamen", sur laquelle le Commissaire général et ses adjoints doivent porter leur attention de façon prioritaire, tenant compte du caractère urgent de cette procédure par laquelle un avis doit être fourni endéans les 24 heures [Trad.]".

104. Interrogé à la **Radio BRT 1 "Actueel"** (le 17 novembre 1987 à 18 h et à 19 h) "Allez-vous pouvoir travailler de façon plus expéditive que le Représentant des Nations Unies quant au traitement des dossiers ?", le Commissaire général a répondu:

"Je sais que l'intention et le souhait existent que nous soyons en état de le faire en 6 mois. Cela ne sera cependant possible que si les moyens nécessaires sont mis à la disposition du Commissariat général. [Trad.] "

105. A la demande de la **RTBF Radio 21** (le 23 novembre 1987 à 7 h 30) "Jusqu'à présent, l'examen d'un dossier prenait à peu près un an et demi, votre but c'est de réduire ce délai à six mois ?" le Commissaire général a répondu:

"Je crois que c'est l'intention du législateur de le réduire à six mois. Il est évident que pour cela il faut les moyens nécessaires."

106. Le 21 décembre 1987, le Commissaire général a une fois de plus attiré l'attention du Secrétaire général du Ministère de la Justice sur le cadre restreint du personnel restreint du Commissariat général, relevant que le Commissariat général avait obtenu 51 % (22/43) du cadre demandé par le Ministre de la Justice et la Commission permanente de recours 65 % (19/29).

107. Le 5 janvier 1988, le Commissaire général a insisté dans une lettre adressée au Ministre du Budget pour que le projet d'Arrêté royal déposé auprès du Ministre et ayant pour objet le cadre temporaire du Commissariat général, soit signé. Le Ministre de la Justice avait en effet proposé un cadre du personnel temporaire composé de 10 personnes (3 secrétaires d'administration-juristes, 5 rédacteurs et 2 commis-dactylos). La "Commission consultative de recrutement sélectif" a cependant proposé au 2 décembre 1986 de réduire ce cadre temporaire à 4 personnes (1 commis-dactylo, 1 classeur et 2 huissiers)!

108. A la demande de "Demain le Monde" du 18 janvier 1988 "Ne peut-on craindre que l'équipe de juristes du nouvel organisme ne soit insuffisante pour faire face aux nombreux dossiers qui lui seront soumis ?" le Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a répondu:

"Effectivement, le risque n'est pas négligeable. Le Ministre avait cependant demandé des effectifs plus étoffés mais des considérations budgétaires ont finalement prévalu. Ces restrictions auront à mon avis de sérieuses conséquences car je crains que le travail du Commissariat général - que d'aucuns espéraient plus rapide - ne prenne finalement un rythme bien plus lent que le nôtre. Par conséquent, cela risque de coûter beaucoup plus cher à l'Etat car la prolongation anormale des allocations reçues par les candidats réfugiés dont les dossiers sont en souffrance, pèsera finalement davantage sur le budget public que les quelques fonctionnaires qu'on a refusé d'accorder."

109. A l'occasion de la visite à Bruxelles du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés le 4 février 1988, le Commissaire général a déclaré:

"De notre part, nous osons espérer que le Gouvernement nous donnera les moyens indispensables afin de pouvoir remplir la mission qui nous a été confiée avec la célérité requise [Trad.]".

110. Sur RTL-TVI (le 4 février 1988 à 19 h) le Commissaire général a déclaré:

"Ce que l'on espère surtout, c'est que les nouvelles instances travailleront plus rapidement, mais cela dépendra essentiellement des moyens mis à la disposition de ces nouvelles instances."

111. Sous le titre "Le Commissaire général pour les réfugiés désire que les dossiers soient traités avec célérité: j'ai besoin de suffisamment de personnel", le Commissaire général a déclaré dans le journal "De Gazet van Antwerpen" du 8 février 1988:

"Je ne veux pas anticiper, mais je me pose déjà maintenant la question de savoir si l'effectif de mon personnel sera suffisant pour réaliser cet objectif. S'il s'avère rapidement que j'ai besoin de plus de personnel, il faudra des décisions ministérielles afin d'y remédier [Trad.]".

112. Sous le titre "Un traitement rapide des dossiers est possible si l'on dispose d'assez d'effectifs ...", le Commissaire général a déclaré dans le journal "Het Volk" du 12 février 1988:

"Nous partons avec l'avantage considérable que les dossiers pendants - ceux d'avant le 1 février 1988 - sont traités par le Haut Commissariat. Toutefois, un certain nombre de tâches nous ont été confiées en plus, ce qui implique qu'il ne sera pas évident que la procédure pourra être accélérée [...] Avant tout, ceci est extrêmement coûteux pour la société belge. Faisons un calcul assez rudimentaire: supposons que 7.000 personnes demandent annuellement l'asile en Belgique. L'expérience nous permet de déclarer que 25 % seront effectivement reconnus. Cela implique que 5.000 seront quand-même finalement refusés. Ils ont cependant droit au soutien des C.P.A.S. pendant la procédure. Ainsi, annuellement, 1 milliard de francs seraient dépensés, sans mentionner les drames humains qui se déroulent. Comment renvoyer sans problèmes des personnes qui ont séjourné un ou deux ans en Belgique ? Il ne faut pas s'étonner que le problème des illégaux vienne s'ajouter. Il est cependant bien possible que le nombre des "faux demandeurs d'asile" diminuera dès le moment où il sera suffisamment notoire qu'il ne peuvent en Belgique compter que sur quelques mois d'aide sociale. Un effectif plus étoffé, comprenant surtout plus de juristes, pourra limiter le coût financier aussi bien que le coût social. Budgetairement, ceci s'est avéré impossible. Aussi, étant donné qu'il n'y a pas de gouvernement actuellement, je prêche sans doute dans le désert [Trad.]".

113. Sous le titre "Un Monsieur Droit de l'Homme pour les réfugiés: Le nouveau Commissaire général aux réfugiés et apatrides s'installe dans ses meubles". Trois choses lui manquent cruellement: des juristes, des dactylos, des

huissiers. Pour le reste l'enthousiasme est là", le Commissaire général à répondu à la question de La Cité du 18-24 février 1988 "On peut donc craindre un engorgement des demandes ?":

"Tout à fait prévisible. Ce qui est neuf, depuis six mois, c'est qu'on a organisé un accueil central au Petit-Château. Cela reste de la compétence du Ministère de la Santé publique, afin de décharger les C.P.A.S. Aux C.P.A.S., cela coûte en moyenne 13.000 FB par mois par personne. Si, comme en 1986, nous avons 7.000 candidats réfugiés, on en reconnaît seulement 25 % ce qui est la moyenne de ces derniers mois. 5.000 peuvent introduire la procédure de reconnaissance de statut. Ce chiffre, multiplié par 13.000 et multiplié par 12 mois de procédure... A vous de comparer ce que coûte une procédure pendant un an et demi et la même pendant six mois. En engageant suffisamment de juristes afin de traiter plus rapidement les dossiers, nous ferions des économies de centaines de millions".

114. Introduit à la RTBF TV1 (le 26 mars 1988 à 19 h 30 et à 23 h 30) ("... déjà le Commissaire général tire la sonnette d'alarme"), le Commissaire général a déclaré:

"Dans quelques mois on risque vraiment d'avoir des problèmes graves c.à.d. qu'on aura d'énormes difficultés avec le nombre de personnel très limité, qui a été fortement réduit par rapport aux demandes initiales faites par le Ministre de la Justice. Avec ce personnel là il sera extrêmement difficile d'avancer les dossiers suffisamment rapidement".

115. Le 6 avril 1988 le Commissaire général a averti par lettre le Ministre de la Justice que l'accélération projetée de la procédure resterait illusoire si toute possibilité d'un cadre du personnel complémentaire demeure exclue. Il a en outre signalé que le pourcentage du cadre du personnel demandé par la Justice effectivement disponible au 1er avril 1988 n'était que de 51 % (15/29) à la Commission permanente de recours et de seulement 34 % (15/43) au Commissariat général.

116. Le 9 mai 1988 le Commissaire général a demandé un entretien urgent au Ministre de la Justice nouvellement nommé afin d'attirer son attention sur les problèmes en matière d'accélération de la procédure souhaitée par le Gouvernement.

117. A l'occasion de l'entretien que lui a accordé le 13 juin 1988 le Ministre de la Justice, le Commissaire général lui a transmis une note détaillée concernant la nécessité d'adapter le cadre du personnel des nouvelles instances pour réfugiés. Dans cette note il a été signalé que:

"les risques sont même très grands que la procédure se

déroutera de façon considérablement ralentie par rapport à ce qui était le cas jusqu'à présent au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Entre autres parce que, à l'opposé de ce qui était d'application au Haut Commissariat, la nouvelle procédure prévoit la possibilité d'un recours et donne au Commissariat général en outre une compétence consultative importante en matière d'accès et de séjour sur le territoire. Cette dernière compétence, ajoutée lors de la discussion à la Chambre, n'a pas été prise en compte au moment où le cadre du personnel a été fixé. Nonobstant ce fait, le cadre du personnel du Commissariat général est fixé à un niveau plus réduit par rapport au Haut Commissariat des Nations Unies et la demande cependant réaliste du Ministre de la Justice a été rognée de façon peu judicieuse [Trad.]".

118. Le Commissaire général a également indiqué que l'accélération de la procédure est souhaitable pour une multitude de raisons:

"a) Pour les véritables réfugiés qui seront reconnus comme tels il est bien sûr recommandable de les sortir de l'incertitude de la manière la plus expéditive.

b) Le coût financier d'une longue procédure est important: pour chaque mois supplémentaire qu'un candidat-réfugié, qui en définitive ne sera pas reconnu, réside en Belgique, il faut allouer 13.000 FB en moyenne pour le séjour au Petit Chateau ou à charge des C.P.A.S. Le budget de la Santé Publique 1987 prévoit 1,6 milliard de FB en la matière. Il est clair qu'une accélération de la procédure pourrait signifier une économie de l'ordre de plusieurs centaines de millions. Une longue procédure constitue en soi un facteur d'attrait pour un nombre croissant de réfugiés économiques, faisant valoir leur droit au minimum nécessaire à l'existence pendant la durée de la procédure.

c) Le coût social et politique d'une longue procédure est probablement le plus important: le découragement des nombreuses organisations et personnes qui prennent soin de l'accueil des candidats-réfugiés (parfois pendant plus d'un an) pour en définitive être confrontés avec un ordre de quitter le territoire endéans les cinq jours; la dissémination sur l'ensemble du territoire d'un grand nombre de candidats-réfugiés, dont seulement un nombre limité seront en définitive reconnus - dissémination nécessaire suite à la longueur de la procédure de reconnaissance et le manque de centres d'accueil bien équipés - crée dans certaines communes une atmosphère de xénophobie et de racisme et rend plus difficile le refoulement des candidats-réfugiés refusés." [Trad.]

119. Afin de pouvoir garantir le fonctionnement normal du Commissariat général et de la Commission permanente de recours, le Commissaire général a proposé d'adapter le cadre de manière urgente et au plus tard pour

le début de l'année 1989 en ajoutant 12 membres au personnel. Il a également fait remarquer qu'il n'a été possible de faire face aux difficultés créées par le nombre extrêmement restreint de membres du personnel que grâce à la compréhension et la coopération des Présidents des chambres de la Commission permanente de recours, dont les membres n'étaient pas encore nommés, et grâce au fait que d'une part le Commissariat général a fait appel à ce stade initial à la presque totalité des membres du personnel de la Commission permanente de recours et d'autre part en faisant exécuter en commun un grand nombre de tâches du Commissariat général et de la Commission permanente de recours. Ceci est particulièrement vrai pour la réception, le classement, la documentation, le personnel, l'enregistrement des dossiers entrants, l'enregistrement et l'envoi des décisions, la confection des statistiques et le fonctionnement des ordinateurs.

120. Il a également fait remarquer que bien qu'il avait été demandé 48 % de personnel supplémentaire au Commissariat général par rapport à la Commission permanente de recours, il n'a été accordé qu'un surplus de 15 % au Commissariat général, nonobstant le fait que ce dernier doit exécuter un grand nombre de tâches dont il n'y aura pas d'équivalent au niveau de la Commission permanente de recours, telles que la délivrance de documents aux réfugiés reconnus, les services rendus au Petit Château, l'enregistrement des dossiers irrecevables, la constitution des dossiers et le premier examen quant au fond, le suivi des travaux de la Commission permanente de recours et la procédure de demande urgente de réexamen. Le Commissaire général a également fait remarquer que le nécessaire devrait être fait pour permettre à l'Office des Etrangers de traiter les dossiers relatifs à la recevabilité des demandes d'asile de manière expéditive. En même temps, le Commissaire général se tenait disponible pour fournir plus de renseignements détaillés concernant l'extension de cadre du personnel proposée dans la note en question.

121. Le 8 août 1988 l'avis défavorable de l'Inspecteur des Finances concernant la demande urgente d'élargissement du cadre du personnel a été communiquée au Commissariat général. L'Inspecteur des Finances se demandait:

"si les difficultés dénoncées ne pourraient prendre fin par une occupation complète des cadres définitif et temporaire, compte tenu également de la baisse indéniable du nombre des demandes d'asile".

122. A la demande du Chef de Cabinet du Ministre de la Justice, le Commissaire adjoint a fait observer dans une note détaillée du 10 août 1988 que l'extension proposée du cadre du personnel constituait "un minimum incompressible".

123. Dans une note du 26 août 1988, le Chef de Cabinet adjoint a fait savoir que le Ministre de la Justice:

"souhaite que les membres du personnel de la Commission permanente de recours soient libérés dès que possible des tâches relevant du Commissariat général, afin de permettre à celle-ci de fonctionner dans les meilleurs délais".

124. Le 2 septembre 1988 le Commissaire général a répondu au Ministre de la Justice qu' :

"en l'absence de nomination par le Roi des membres de la Commission, il n'y a que très peu de tâches à accomplir actuellement pour celle-ci. Aussitôt cette nomination effectuée, le Commissaire général prendra en concertation avec les Présidents de chambre de la Commission les mesures qui s'imposeront pour faire face avec les moyens du bord à l'entrée en fonction de ladite Commission. Il peut vous assurer qu'entre temps tout est fait pour assurer la préparation des dossiers de la Commission".

125. Dans une note publiée dans le journal "De Standaard" du 15 septembre 1988 sous le titre "Le traitement des dossiers des réfugiés prend trop de temps" le Commissaire général a écrit:

"Si le personnel nécessaire au traitement expéditif des dossiers des instances pour les réfugiés n'est pas mis à disposition sans tarder, une accélération de la procédure ne peut être attendue. Bien au contraire [Trad.]".

126. Se référant à l'hypothèse de l'Inspecteur des Finances selon laquelle "un agent presterait 220 jours par an", le Commissaire général a communiqué le 28 septembre 1988 au Ministre de la Justice que sur la base de l'expérience des six premiers mois de fonctionnement des nouvelles instances pour les réfugiés, il s'est avéré que la disponibilité du personnel sur 250 jours ouvrables annuels pouvait être estimée à 186 jours par juriste et à 168 jours pour les autres membres du personnel. Cette diminution de la disponibilité peut être attribuée à l'égard des juristes à des contraintes relatives à des stages, tandis qu'à l'égard des autres membres du personnel, aux congés annuels, aux congés de maternité, aux places au cadre du personnel non encore occupées, au service militaire ou à la maladie.

127. Le 20 octobre 1988 le Commissaire général a attiré l'attention du Premier Ministre sur le fait que:

"déjà les statistiques mensuelles du Commissariat général contiennent suffisamment d'indications prouvant que dans les circonstances actuelles l'accélération de la procédure de reconnaissance prévue dans la déclaration gouvernementale ne pourra être réalisée. Sans mesures énergiques les nouvelles instances pour réfugiés seront bientôt confrontées à un retard énorme [Trad.]".

128. Le 25 octobre 1988 le Ministre de la Justice a communiqué au Commissaire général qu'il avait pu obtenir "pour la section budgétaire concernant les réfugiés un budget global de 40.1 millions pour l'exercice 1989, au titre des dépenses du chef de la rémunération du personnel, soit une majoration de 20 millions sur la somme retenue avant négociation". Le Ministre a également indiqué qu'il avait demandé aux services de son département "de faire les diligences requises quant à l'exploitation de cette donnée budgétaire". Il faisait cependant remarquer que dans sa note du 13 juin 1988, le Commissaire général avait cru devoir anticiper du premier bilan de ses activités, communiqué le 12 septembre 1988, et que sa première demande d'extension de cadre du personnel s'était "révélée à l'analyse non seulement peu convaincante, mais encore peu rigoureuse". Plus tard il s'est avéré que l'avis de l'Inspection des Finances ne fut pas basé sur la note du Commissaire général.

129. Après quelques tentatives afin d'obtenir un rendez-vous avec le Cabinet de la Justice, le Commissaire général a obtenu pendant un entretien le 9 novembre 1988 de la part du Chef de Cabinet du Ministre de la Justice l'assurance que tout le possible était fait afin d'augmenter les effectifs du personnel du Commissariat général et de la Commission permanente de recours.

130. Le 14 novembre 1988 le Commissaire général a transmis au Ministre de la Justice le bilan des travaux du Commissariat général après neuf mois de fonctionnement. En annexe à ce bilan il fut ajouté une note relative au manque de personnel de l'"Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides" (voir annexe 4) et un tableau reprenant le nombre de fonctionnaires de niveau 1 employés aux services pour réfugiés de première instance en République fédérale d'Allemagne (130), en Suisse (73), en France (43), aux Pays-Bas (40), au Haut Commissariat des Nations Unies en Belgique en 1987 (21) et au Commissariat général belge en 1988 (4).

131. Lors d'un entretien que le Ministre de la Justice a accordé au Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés le 22 novembre 1988, ce dernier a insisté pour que le personnel qualifié nécessaire soit mis à la disposition des nouvelles instances pour les réfugiés.

132. Le 7 décembre 1988 le Ministre de la Justice a demandé au Commissaire général à l'occasion d'une brève conversation de prendre contact directement avec l'Inspecteur des Finances.

133. Suite à cette conversation du 7 décembre 1988, le Commissaire général a fait savoir le 12 décembre 1988 au Ministre de la Justice qu'il avait tout à fait délibérément anticipé l'évolution prévisible de la question des réfugiés, parce qu'il estimait qu'il était de sa responsabilité primordiale d'attirer l'attention du pouvoir politique avant qu'il ne soit trop tard. Il a reconnu être conscient qu'il était plus conforme aux traditions administratives d'attendre l'accumulation des dossiers avant de demander que l'on prenne les mesures qui s'imposeront de toute façon. Il a fait remarquer qu'avec le nombre de personnel mis à sa disposition il est totalement exclu de réaliser une procédure plus rapide qu'avant la nouvelle loi et que la création d'un nouvel organisme pour déterminer le statut de réfugié était une occasion unique pour rompre le cercle vicieux caractéristique dans ce domaine (procédure lente, donc plus de demandeurs, donc procédure encore plus lente).

134. Le 28 décembre 1988, à l'occasion d'un entretien avec l'Inspecteur des Finances, le Commissaire général a fourni une explication circonstanciée des charges imposées aux nouvelles instances pour les réfugiés et des développements à prévoir en la matière.

135. Faisant suite à une demande du Chef de Cabinet ff. du Ministre de la Justice lors d'un entretien avec le Commissaire général le 29 décembre 1988, ce dernier a transmis le 30 décembre 1988 au Ministre de la Justice une note dans laquelle il a proposé d'adapter la demande urgente d'élargissement du cadre du personnel des nouvelles instances pour les réfugiés dd. 13 juin 1988 aux développements qui se sont produits depuis lors. Dans cette nouvelle note il a été proposé d'élargir le cadre définitif du Commissariat général de 14 membres supplémentaires de personnel, pour lesquels le coût budgétaire pouvait être évalué à 12 millions; d'élargir le cadre définitif de la Commission permanente de recours de 4 membres du personnel, pour lesquels le coût budgétaire pouvait être évalué à 3 millions, et d'élargir le cadre temporaire du Commissariat général de 5 membres du personnel, pour lesquels le coût budgétaire pouvait être évalué à 5 millions.

2. Le statut du Commissaire général et des Commissaires adjoints

136. L'article 57/2 de la loi sur les réfugiés prévoit que "Le Commissaire général et ses adjoints prennent leurs décisions et émettent leurs avis en toute indépendance". L'exposé des motifs ajoute que "Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides est une autorité administrative, rattachée budgétairement au Ministère de la Justice. Toutefois, en raison de l'importance des décisions à prendre, autant pour les demandeurs que pour les pouvoirs publics, cet organisme dispose de l'autonomie de décision. Cette indépendance implique que le Commissariat général est seul responsable des décisions qu'il prend [...]" (Doc. Parl. Chambre, 86/87, 689/1, p. 11). Une première proposition prévoyant d'accorder la personnalité juridique au Commissariat général a été écartée pour cause budgétaire.

137. Aux articles 57/3 et 57/4 de la loi sur les réfugiés, il est prévu que "Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que ses Commissaires adjoints sont nommés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Justice pour une période de cinq ans. Leur mandat peut être renouvelé". L'Exposé des motifs (Doc. Parl. Chambre 86/87, 689/1, p.12) précise que "Leur indépendance est garantie par leur mode de nomination et par la durée de leur mandat. Ils ne sont donc pas des agents de l'Etat au sens de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat".

138. Le 28 septembre 1988 le Commissaire général a demandé au Ministre de la Justice quelles étaient les implications de ces dispositions quant au statut social des mandataires concernés et plus particulièrement quelle réglementation sera applicable en cas d'incapacité de travail durable ou en cas de décès d'un des intéressés et quelles seront les modalités par lesquelles ils pourront se prévaloir du droit à la retraite.

139. En vertu de l'article 57/26 de la loi sur les réfugiés le Roi décide des modalités des salaires du Commissaire général et de ses adjoints. L'Arrêté royal envisagé n'a pas encore été pris. Il paraît que le Gouvernement aurait l'intention d'accorder au Commissaire général et aux Commissaires-adjoints un rang administratif de fonctionnaire. Il est admis de mettre en doute qu'ainsi il sera suffisamment tenu compte de leur statut légal de mandataires indépendants.

B. L'infrastructure du Commissariat général

140. Il ne s'est pas avéré aisé de rendre le nouveau Commissariat général opérationnel dans un délai d'à peine trois mois. Il faut cependant remarquer que l'infrastructure du Commissariat général peut être qualifiée de moderne et excellente. Il convient d'exprimer la reconnaissance à l'égard des nombreux agents de l'Administration centrale du Ministère de la Justice qui se sont tous efforcés dans un délai particulièrement bref de permettre au Commissariat général de commencer l'exercice de ses fonctions au moment prévu par la loi. Il faut encore évoquer brièvement quelques problèmes spécifiques qui se sont produits en matière de bâtiment et de budget ainsi qu'en matière d'informatisation des services.

1. Bâtiment et budget

141. A peine trois mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les réfugiés, le Ministère de la Justice n'avait pas encore obtenu l'autorisation de conclure le bail des locaux destinés au Commissariat général. Il a également fallu éviter au dernier moment que les moyens inscrits au budget 1987 afin de procéder à l'installation des nouvelles instances pour réfugiés, ne deviennent indisponibles. Les ressources financières inscrites au budget 1988 n'ont été disponibles que fin novembre 1988.

a. Le bâtiment

142. Dans une lettre adressée au Ministre de la Justice le 24 novembre 1987, dont copie a été adressée au Ministre du Budget, le Commissaire général a exprimé sa préoccupation concernant le fait que moins de dix semaines avant que le Commissariat général ne doive commencer à exercer ses compétences, aucune décision n'avait été prise concernant le bâtiment où les services du Commissariat général et de la Commission permanente de recours seraient situés.

143. Le 30 novembre 1987, le Commissaire général a demandé au Secrétaire général du Ministère de la Justice de prêter une attention particulière à la sécurité, aussi bien en matière d'installation du bâtiment qu'en matière de cadre de personnel, se référant à une note du 26 novembre 1987 qui lui a été adressée par le Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

144. Le 4 décembre 1987 le Ministre du Budget a fait savoir au Commissaire général que le Conseil des Ministres du 27 novembre 1987 avait approuvé le bail des bâtiments destinés au Commissariat général pour les réfugiés. De ce fait il était devenu possible de procéder à la location de

locaux de bureau bien situés aux premier et deuxième étages du 61 de la rue de la Régence à Bruxelles.

b. Le budget

145. Au budget du Ministère de la Justice pour l'année 1988 il est inscrit pour la Section 60 (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides - Commission permanente de recours pour les réfugiés) un total de 59,9 millions de francs pour les postes suivants:

- les salaires du personnel en service et du personnel mis à la disposition, ainsi que les différentes allocations aux agents de l'Etat: respectivement 32,8 millions et 3,2 millions FB;
- les honoraires et les jetons de présence: 200.000 FB;
- les dépenses de consommation relatives à l'installation dans les locaux et la livraison de biens et de services: 4 millions FB;
- la consommation d'énergie: 1 million FB;
- la location de matériel mécanographique: 500.000 FB;
- les différentes allocations aux agents de l'Etat (comprenant également l'intervention de l'Etat en tant qu'employeur dans les abonnements sociaux): 1,2 millions FB;
- la location d'immobilier: 7 million FB;
- les dépenses exceptionnelles des services et des achats de biens de consommation: 1 million FB;
- l'achat de machines, de mobilier, de matériel et de moyens de transports par voie de terre: 9 millions FB;

146. Le Commissaire général ayant reçu différentes mises en demeure accompagnées de menace de poursuite judiciaire pour paiement de factures il y a attiré l'attention de Ministre de la Justice le 2 septembre 1988, ainsi que sur le fait qu'il lui était impossible de procéder à des commandes importantes pour le Commissariat général et la Commission permanente de recours. En application de la loi Wauthy du 31 décembre 1986 réglant les crédits provisoires, il s'est avéré impossible, dans l'attente de l'approbation par le Parlement du Budget du Ministère de la Justice pour 1988, de faire appel aux douzièmes provisoires destinées aux nouvelles instances.

147. Dans une note du 25 novembre 1988 le service Comptabilité générale et Budget du Ministère de la Justice a communiqué au Commissaire général que le Conseil des Ministres avait décidé de débloquent les crédits inscrits au supplément de l'année 1988. Dans une autre note du 25 novembre 1988 on lui a communiqué que l'Administration de la Trésorerie n'accepterait plus aucune ordonnance pour le Budget 1988, dont les documents ne seraient pas parvenus avant le 9 décembre 1988 à la Comptabilité générale. Le Commissariat général a ainsi reçu un délai de 15 jours pour faire ordonnancer les crédits de l'année 1988.

2. Informatisation des nouveaux services

148. Sur base d'une note rédigée à la demande du Commissaire général le 17 novembre 1987 par le Centre de Traitement des Informations du Ministère de la Justice une adjudication portant sur ordinateurs personnels a été organisée afin d'informatiser le secrétariat du Commissariat général et de la Commission permanente pour les réfugiés. Ces ordinateurs étaient à la disposition du Commissariat général au milieu du mois de février 1988.

149. En concertation avec le Centre de Traitement des Informations, il a été décidé le 22 mars 1988 de commander des ordinateurs personnels supplémentaires afin d'informatiser le traitement des dossiers au Commissariat général. A cause de la loi Wauthy précitée il ne fut cependant possible de commander ces ordinateurs que fin novembre 1988, ordinateurs qui ont été livrés fin décembre 1988. Pour la même raison il a fallu attendre fin novembre afin de pouvoir commander une configuration LAN qui devra permettre de faire fonctionner les ordinateurs du Commissariat général en réseau.

150. Néanmoins le Centre de Traitement des Informations du Ministère de la Justice avait commencé déjà en juin 1988 la rédaction d'un programme devant permettre d'informatiser la feuille d'audition des demandeurs d'asile. Le 14 octobre 1988 l'Office des Etrangers a cependant communiqué au Commissaire général que le Groupe de travail spécial Immigration des Communautés européennes avait approuvé le 3 juin 1988 à Munich un formulaire de demande d'asile harmonisé et avait décidé le 9 septembre 1988 à Athènes d'utiliser ce formulaire immédiatement.

151. Le Commissaire général a fait observer le 24 octobre 1988 que le programme d'informatisation a ainsi subi un retard de plusieurs mois et il a insisté pour qu'une concertation soit organisée rapidement entre l'Office des Etrangers, le Centre de Traitement des Informations et le Commissariat général portant sur l'informatisation du nouveau formulaire harmonisé. Le Commissaire général est persuadé que l'informatisation du fonctionnement des services compétents en matière de réfugiés est indispensable afin d'essayer de limiter le retard croissant dans le traitement des dossiers étant donné l'effectif en personnel extrêmement restreint et afin d'obtenir en même temps une meilleure compréhension des demandes d'asile et de leur traitement.

C. Problèmes en matière d'accueil des réfugiés

152. La responsabilité en matière d'accueil de candidats-réfugiés à l'intérieur du pays ressort de la compétence du Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, et en particulier de la compétence du Secrétaire d'Etat pour l'Emancipation sociale. Depuis le 14 novembre 1986, le Gouvernement a décidé d'installer un centre d'accueil centralisé au Petit Château ayant une capacité d'accueil pour approximativement 400 personnes. Le coût de l'accueil des candidats-réfugiés serait de 13.000 FB par mois en moyenne aussi bien au Petit Château que dans les Centres Publics d'Aide Sociale. Le coût total pour le budget 1987 du Ministre de la Santé publique s'élevait à 1,6 milliard de FB. Il existe aussi un plan de répartition de la charge sur différentes communes qui est fondé sur des critères objectifs.

153. Il serait probablement préférable de ne disséminer que les réfugiés qui sont effectivement reconnus comme tels. Il faut insister avant tout sur l'intégration dans la population locale des personnes qui recevront l'autorisation de rester en Belgique. La dispersion des candidats-réfugiés, dont il est à présumer que la majorité recevra l'ordre de quitter le territoire, contient le risque de décourager les instances qui s'occupent de l'intégration, de susciter le ressentiment de la population locale et de rendre difficile le refoulement définitif. Dans les circonstances actuelles, la dispersion est cependant nécessaire pour autant que les deux conditions suivantes ne soient pas préalablement remplies : a) centres d'accueil adéquats et en nombre suffisant; b) une procédure rapide de reconnaissance du statut. La capacité du Petit Château ne permet manifestement pas d'accueillir pendant la procédure de reconnaissance tous les candidats-réfugiés qui (faute de mieux) le désirent.

154. A ce propos, le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale a communiqué au Commissaire général le 13 octobre 1988 que compte tenu de la durée actuelle de la procédure de reconnaissance il est impossible de prévoir un accueil collectif pour tous les réfugiés qui n'ont pas encore été reconnus et que dans les circonstances actuelles la capacité du Centre d'accueil est suffisante, d'autant plus que la capacité autorisée est interprétée de façon flexible.

155. L'année 1988 a surtout été marquée par des problèmes concernant l'accueil des demandeurs d'asile obligés d'attendre dans la zone de transit de l'Aéroport national à Zaventem la décision du Ministère de la Justice en matière d'accès au territoire, ainsi que par des problèmes relatifs aux informations qui doivent être fournies aux demandeurs d'asile lors de l'introduction de leur demande sur la procédure à suivre.

1. Le Centre de transit pour demandeurs d'asile

156. Le 10 novembre 1987, une semaine après sa nomination, le Commissaire général a écrit au Ministre de la Justice qu' :

"Il sera également important d'organiser sans délai les structures d'accueil pour les candidats réfugiés qui arriveront à l'Aéroport national de Zaventem. En effet, en vertu des dispositions de la nouvelle loi les candidats réfugiés arrivant à Zaventem risqueront d'y être bloqués pendant quelques jours. Lorsqu'ils seront l'objet d'une décision visant à les reconduire à la frontière du pays qu'ils ont fui et où selon leurs déclarations leur vie ou leur liberté serait menacée, la procédure devant le Président du tribunal de première instance selon les formes du référé peut prolonger leur séjour de six semaines supplémentaires.

Il est indispensable que les mesures nécessaires pour garantir l'accueil des candidats réfugiés dans des conditions compatibles avec la dignité humaine soient prises en temps utile afin d'éviter des situations qui pourraient porter atteinte à la réputation de notre pays et compromettre le fonctionnement de la nouvelle loi".

157. Après une visite à l'Aéroport national de Zaventem le 15 décembre 1987, accompagné entre autres des Commissaires-adjoints nommés le jour même, le Commissaire général a adressé le 16 décembre 1987 une lettre au Ministre de la Justice, au Ministre des Communications et au Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, dans laquelle il écrivait entre autre :

"Lors de ma visite à l'Aéroport national de Zaventem, j'ai dû constater que les possibilités d'accueil pour candidats-réfugiés à qui l'accès au territoire est refusé ne répond même pas à des conditions minimales [Trad.]."

Le Commissaire général demandait aux services compétents de faire le nécessaire afin de régler cette situation avant le 1er février 1988.

158. Le 23 décembre 1987, le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale a fait savoir au Commissaire général qu'elle avait ordonné à ses collaborateurs d'activer les négociations ad hoc avec le Ministère de la Justice.

159. Le 2 février 1988, le Ministre des Communications a fait savoir au Commissaire général que les conditions d'accueil des réfugiés avaient été examinées lors des réunions ayant eu lieu les 13 et 19 janvier 1988 et que la Régie des Voies aériennes ferait des efforts pour que les structures d'accueil soient installées le plus vite possible.

160. Le 15 mars 1988, le Commissaire général a attiré l'attention du Secrétaire d'Etat à la Santé publique sur une situation très inquiétante dans le local "S.O.S." à Zaventem. Le Commissaire général a indiqué que:

"aussi bien du point de vue de la moralité que du point de vue de la santé publique, cette situation est totalement injustifiable et la combinaison des deux facteurs est franchement préoccupante [Trad.]."

Dans l'attente de l'installation le plus rapidement possible d'un centre d'accueil à l'aéroport, il a insisté pour que les mesures nécessaires soient prises immédiatement afin de remédier d'une manière souple à cette situation honteuse.

161. Le 18 mars 1988, le Secrétaire d'Etat à la Santé publique a fait savoir au Commissaire général que le local "S.O.S." qui était préalablement utilisé pour l'accueil de voyageurs bloqués avait été mis à la disposition de la Régie des Voies aériennes, et que les services proches de Saniport s'acquittent des fonctions qui lui sont confiées en vertu du Règlement Sanitaire International. Elle exprimait le souhait de rendre le plus rapidement possible le bâtiment préalablement utilisé en cas de quarantaine (bâtiment 127) disponible à l'accueil des réfugiés à Zaventem, mais estimait que la mise en service des deux petits locaux de Saniport (maximum 8 personnes) n'apporterait aucune solution aux problèmes structurels existants.

162. Dans les médias des 19 et 20 mars 1988, le Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a critiqué l'accueil des demandeurs d'asile à l'Aéroport national de Zaventem et a fait observer que les autorités belges auraient pu prévoir les problèmes d'accueil.

163. Interrogé par la **Radio RTBF 1** le 19 mars 1988 concernant la situation à Zaventem, le Commissaire général a déclaré:

"Cela montre que c'est absolument nécessaire d'avoir un petit centre d'accueil provisoire à Zaventem pour les réfugiés qui sont bloqués là parce qu'une décision n'est pas encore prise sur la recevabilité de leur demande [...] Il faut vraiment que le gouvernement prenne d'urgence la décision d'installer un centre d'accueil provisoire dans l'aéroport [...] Il aurait dû y être le 1er février [1988]. Je crois qu'on ne peut vraiment pas tarder du tout."

164. Le 25 mars 1988, le Comité interministériel compétent a décidé que les travaux au centre d'accueil pour candidats-réfugiés à l'aéroport commenceront le 28 mars 1988 et prendront approximativement 45 jours.

165. Interrogé le 25 mars 1988, lors d'un programme diffusé par la BRT TV1 le 28 mars 1988 concernant les "circonstances alarmantes" à l'Aéroport national, le Commissaire général a concédé que la situation était "insoutenable" et les circonstances "indécentes", mais il a indiqué que le gouvernement venait de décider d'organiser un centre d'accueil dans les 45 jours. A la question de savoir s'il donnerait sa démission au cas où cela ne serait pas réalisé, le Commissaire général a répondu que cela ne ressortait pas de sa responsabilité.

166. Le 31 mai 1988 dans une lettre au nouveau Ministre de la Justice le Commissaire général a exprimé l'espoir que:

"le nécessaire serait fait pour qu'un centre d'accueil pour candidats-réfugiés soit le plus rapidement en état de fonctionnement à l'Aéroport national, afin de mettre fin aux situations non-satisfaisantes qui s'y présentent régulièrement" [Trad.].

167. L'entrée en fonctionnement du nouveau centre de transit a été ajournée mois après mois du 1er juin 1988 au 1er décembre 1988.

168. Le 25 novembre 1988, le Directeur d'administration de la Direction Gestion des Aéroports a communiqué au Commissaire général qu'après concertation avec le Ministère de la Justice il avait été convenu de ne pas délivrer de permis permanents d'accès au Centre de transit pour réfugiés aux représentants de son "organisation".

169. Le 28 novembre 1988, le Commissaire général a fait savoir au Ministre de la Justice qu'il estimait que le Commissariat général ne constituait pas une "organisation" mais un "service administratif indépendant" qui ne peut être placé sous la tutelle de l'Office des Etrangers quant à l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par la loi. Il a également exprimé le sentiment que l'opinion publique se demanderait assurément ce que le Ministère de la Justice cherche à dissimuler, du fait que, même au Commissaire général aux réfugiés et à ses collaborateurs, il n'est pas possible d'accorder de permis permanents d'accès au Centre de transit pour demandeurs d'asile.

170. Par les médias le Commissaire général a appris que le Centre de transit pour demandeurs d'asile était ouvert le 1er décembre 1988. Bien qu'il soit sans doute regrettable que le Centre de transit ne s'est ouvert que 10 mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les réfugiés, de sorte que pendant cette période des situations honteuses ont existé à l'Aéroport national, il est heureusement possible de signaler que le Centre de transit pour demandeurs d'asile est équipé de façon

convenable. Il est néanmoins regrettable que manifestement aucun espace n'a été prévu pour donner la possibilité au Commissariat général de remplir de façon convenable sa mission au Centre de transit en matière de "demande urgente de réexamen". Sans succès le Commissaire général avait demandé au Ministre de la Justice dans ses lettres du 10 novembre 1987 et du 31 mai 1988 d'être associé dans la réalisation d'un règlement en la matière.

2. L'information des demandeurs d'asile

171. Le 10 novembre 1987, une semaine après sa nomination, le Commissaire général a écrit au Ministre de la Justice que:

"les exigences minimales établies par le Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés adoptées en octobre 1977 précisent que les demandeurs du statut de réfugié doivent recevoir les indications nécessaires quant à la procédure à suivre. Il serait donc nécessaire de prévoir des petites brochures expliquant en des termes compréhensibles les points essentiels de la nouvelle loi. Cette brochure devrait être préparée dans les langues nationales ainsi qu'en anglais et en espagnol et dans les langues d'où viennent le plus grand nombre des candidats-réfugiés."

172. Dans une lettre du 24 décembre 1987 au Ministre de la Justice, le Commissaire général a pris acte de la déclaration faite par le Ministre de la Justice au Sénat le 2 juillet 1987 selon laquelle:

"dans le souci d'informer au maximum les intéressés sur le déroulement de la procédure et l'exercice de leurs droits, une brochure explicative sera mise à leur disposition, et ce dans les langues les plus employées - à un moment déterminé, parce que cela varie dans le temps - par les candidats-réfugiés".

Afin de pouvoir faciliter l'exécution de cet engagement du Ministre de la Justice, le Commissaire général a joint à cette lettre deux projets de brochures traitant de la procédure à suivre en matière de demande d'asile, respectivement à la frontière ou à l'intérieur du pays.

173. Dans les lettres du 11 février 1988 et du 6 avril 1988 le Commissaire général a une nouvelle fois attiré l'attention du Ministre de la Justice sur ce problème, particulièrement après que les Bâtonniers du Barreau de Bruxelles aient fait part de leur préoccupation en la matière lors d'un entretien avec le Commissaire général le 29 mars 1988.

174. Dans une lettre du 31 mai 1988 au nouveau Ministre de la Justice, le Commissaire général a exprimé l'espoir que, la période des affaires courantes étant terminée, le Ministre pourrait donner les instructions

nécessaires pour que ces brochures soient mises à disposition des réfugiés par l'Office des Etrangers et ce dans les langues les plus couramment utilisées.

175. Le 2 décembre 1988 le Commissaire général a de nouveau insisté auprès du Ministre de la Justice pour que la brochure rédigée par le Commissariat général soit mise à la disposition des candidats-réfugiés retenus dans la zone de transit.

176. Depuis fin octobre 1988 le Commissaire général met cette brochure, en néerlandais et en français et, depuis fin novembre, en anglais (pour une copie de la brochure destinée à être délivrée aux demandeurs d'asile en même temps que l' "Annexe 26" de l'Arrêté royal du 28 janvier 1988, voir annexe 5) à la disposition des candidats-réfugiés qui se présentent à ses services au siège du Commissariat général ou à l'office du Commissariat général au Petit Château. Grâce à l'aide bénévole d'organisations non-gouvernementales une version de cette brochure sera bientôt disponible en arabe, en espagnol, en roumain et en turque. Le Commissaire général continue cependant à insister pour que l'Office des Etrangers délivre cette brochure aux candidats-réfugiés dans le Centre de transit et aux bureaux de l'Office des Etrangers du Petit Château.

D. Relations avec d'autres instances

177. Les principales autres instances ministérielles avec lesquelles le Commissariat général a eu contact, sont le Ministère des Affaires Etrangères, ainsi que les ministres compétents en matière de l'Intérieur et des P.T.T. En ce qui concerne les Affaires Etrangères, il faut souligner la coopération reçue de la part de la Direction générale de la Chancellerie et du Contentieux en matière de délivrance de documents, tâche qui précédemment était prise en charge en grande mesure par cette Direction générale. C'est également par l'intermédiaire de cette Direction générale que le Commissariat général s'informe auprès des Ambassades et des Consulats belges entre autres sur les circonstances dans lesquelles un visa a éventuellement été délivré à un demandeur d'asile. Il est à espérer qu'il sera bientôt possible de trouver un règlement qui permettra au Commissariat général d'entretenir les contacts internationaux indispensables à l'exercice de ses compétences prévues par la loi en pleine connaissance de cause.

1. Relations extérieures

178. Sur invitation du Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Office des Nations Unies à Genève le Commissaire général l'a accompagné les 28 et 29 janvier 1988 à une "Réunion informelle sur les demandeurs d'asile et les réfugiés en Europe et en Amérique du Nord" organisé à Genève par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Le Commissaire général estime qu'il s'agit d'occasions privilégiées pour s'informer des courants actuels des demandeurs d'asile dans les pays voisins et nouer des contacts particulièrement instructifs avec des collègues d'autres pays européens et d'Amérique du Nord.

179. A l'invitation du Coordinateur du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour les consultations intergouvernementales sur les demandeurs d'asile en Europe et en Amérique du Nord, le Commissaire général a présidé à Genève un Séminaire de travail organisé par ledit Haut Commissariat les 16 et 17 juin 1988 sur "le Développement de procédures efficaces et équitables pour la détermination du statut des réfugiés".

180. Entre temps le Commissaire général avait appris que des réserves étaient formulées quant à sa présence éventuelle à la réunion annuelle des 12 pays participant régulièrement aux "Consultations informelles", réunion organisée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à Oslo du 18 au 20 mai 1988. Le Commissaire général estime que la participation à ce genre de réunions d'un représentant du Commissariat général est nécessaire afin d'une part de garantir au sein de la délégation belge

la présence d'une personne familière avec les questions relevant de la compétence exclusive du Commissariat général et d'autre part de permettre au Commissaire général d'avoir des contacts avec des collègues exerçant les mêmes compétences quoiqu'avec des statuts internes variés.

181. Le Commissaire général s'était exprimé dans ce sens le 4 février 1988 lors de son allocution au Palais d'Egmont à l'occasion de la visite du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés:

"Nous savons que la question des réfugiés ne se pose pas dans le vide, mais qu'elle doit être située dans son contexte européen et mondial. C'est pourquoi nous suivrons attentivement et de près vos efforts de coordination et nous envisageons de participer activement aux consultations informelles que vous organisez régulièrement."

182. Le Commissaire général estime qu'il serait dans l'impossibilité d'exercer ses compétences en pleine connaissance de cause s'il lui était interdit d'avoir des contacts réguliers et dans un cadre organisé avec les homologues des pays confrontés en matière de réfugiés avec des problèmes analogues. Ceci vaut essentiellement pour les questions relatives à la reconnaissance de réfugiés, pour lesquelles le Commissaire général a une compétence exclusive, mais également pour les questions d'accès et de séjour au territoire pour lesquelles il a une compétence consultative dans le cadre des demandes urgentes de réexamen qui lie notamment le délégué du Ministre de la Justice.

183. Pour ces raisons, le Commissaire général a demandé dans une lettre du 21 septembre 1988 au Ministre de la Justice de bien vouloir prendre l'initiative d'une concertation entre la Justice, les Affaires étrangères et le Commissariat général afin de voir de quelle manière un règlement satisfaisant pouvait être trouvé, respectant les compétences respectives des instances concernées.

184. Dans une lettre du 24 octobre 1988 le Ministre de la Justice a fait savoir au Commissaire général qu'il a demandé au Ministre des Relations extérieures de lui faire part de ses observations sur les modalités convenables et utiles pour que le Commissaire général ait accès aux diverses données que l'exercice de sa mission implique.

185. Dans une lettre du 16 novembre 1988 adressée au Ministre de la Justice, le Commissaire général a exprimé l'avis que la nécessité de tenir le Commissariat général au courant des consultations au niveau international et européen à l'égard du problème des réfugiés et d'impliquer le Commissariat général dans les discussions quand celles-ci portent sur des matières ayant une répercussion sur les activités du Commissariat général, a encore récemment été démontrée par l'adoption au sein de la Communauté européenne d'un formulaire uniforme pour demandeurs d'asile sans même que le Commissariat général n'ait été informé de l'intention de créer un tel formulaire. Le Commissaire général est d'avis qu'il faut vérifier à quelles consultations ayant trait à la compétence du Commissariat général et tenues dans le cadre des Communautés européennes ou du Conseil de l'Europe il convient d'associer ce dernier.

186. Il est évident que le problème des réfugiés ne peut être traité que dans le cadre d'une coopération internationale. Ceci se fait actuellement tant par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui organise régulièrement des consultations informelles entre une douzaine de pays occidentaux, qu'au niveau du Conseil de l'Europe et des Communautés européennes, qui doivent en la matière prendre les mesures qui s'imposent en vue de l'élimination des frontières de l'Europe de 1992, et dans le cadre de l'Accord de Schengen conclu entre la République fédérale d'Allemagne, la France et les trois pays du Bénélux.

187. Il faut poursuivre des accords sur trois points:
- a. la désignation du pays qui dans chaque cas individuel devra prendre en charge la procédure de reconnaissance d'un candidat-réfugié;
 - b. la reconnaissance réciproque des décisions positives et négatives en matière de reconnaissance;
 - c. une politique en matière d'éloignement du territoire de la Communauté européenne de candidats-réfugiés non reconnus.

Il est évident que ce dernier point est extrêmement délicat, mais surtout lorsque les frontières des Douze cesseront d'exister, il ne sera plus possible d'espérer que les candidats-réfugiés refusés partiront à destination d'un autre pays de la Communauté européenne afin d'entrer dans une nouvelle procédure de reconnaissance ou de se retrouver dans l'illégalité.

2. Contacts avec d'autres ministères

188. En ce qui concerne certains problèmes rencontrés par les réfugiés reconnus et surtout par les candidats-réfugiés quand ils entrent en contact avec les autorités belges, le Commissaire général s'est adressé aux Ministres compétents de l'Intérieur et des P.T.T.

a. L'Intérieur

189. Puisqu'il est apparu que les réfugiés reconnus ainsi que les candidats-réfugiés rencontrent des difficultés sur le plan communal, le Commissaire général a adressé le 22 septembre 1988 des lettres au Ministre de l'Intérieur (voir annexe 3), au Ministre de la Région bruxelloise, au Ministre de la Communauté flamande des Affaires intérieures et au Ministre de la Région wallonne des Pouvoirs locaux.

190. Dans ces lettres il a été demandé de porter attention aux problèmes posés en matière: 1) du refus de procéder à l'inscription; 2) des impôts communaux; 3) du fait que plusieurs communes refusent de reconnaître la validité des certificats délivrés par le Commissariat général tenant lieu d'actes authentiques délivrés par les administrations de l'état civil; 4) de l'utilisation erronée du mot "réfugié" sur les cartes d'identité. Dans chaque cas il a été demandé au Ministre exerçant la tutelle à l'égard des communes concernées, d'intervenir afin de faire respecter la législation en matière de réfugiés.

191. Le 14 octobre 1988, le Ministre régional wallon chargé des pouvoirs locaux a fait savoir au Commissaire général qu'il avait chargé son administration d'examiner ce dossier.

192. Le 25 novembre 1988, le Commissaire général a attiré l'attention du nouveau Ministre des Affaires intérieures de la Communauté flamande sur la missive qui a été adressée le 22 septembre 1988 à son prédécesseur.

193. Le 7 décembre 1988, le nouveau Ministre des Affaires intérieures de la Communauté flamande a fait savoir au Commissaire général qu'il avait immédiatement adressé une circulaire aux Gouverneurs de Province en la matière avec instruction de prendre des mesures en ce qui concerne les impôts communaux. Quant aux autres pratiques, il a demandé au Ministre de la Justice d'agir avec diligence à ce sujet.

194. Le 20 décembre 1988, le Commissaire général a reçu une lettre dans laquelle le Ministre de l'Intérieur faisait savoir que son administration préparait des circulaires adressées aux communes sur lesquelles il exerce la tutelle au sujet des refus de procéder à l'inscription au registre des étrangers et au sujet des impôts communaux majorés. Concernant les refus de reconnaître la validité des attestations délivrées par le Commissariat général tenant lieu d'actes authentiques délivrés par l'état civil, il informe avoir adressé une lettre au Ministre de la Justice.

b. Les P.T.T.

195. Le 9 février 1988, le Commissaire général a demandé au Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones de fournir des instructions précises à tous les bureaux des Postes afin que sur présentation de l' "Annexe 25 ou 26" prévue à l'Arrêté royal du 28 janvier 1988, ils délivrent les envois enregistrés aux candidats-réfugiés qui ne sont pas en possession des documents habituellement requis.

196. Le 18 mars 1988, le Secrétaire d'Etat aux P.T.T. a fait savoir au Commissaire général qu'en analogie à la réglementation des Postes en matière d'attestations de déclaration de perte ou de destruction d'une carte d'identité, les attestations conformes aux annexes 25 et 26 de l'Arrêté royal du 28 janvier 1988 sont acceptées valablement pour la délivrance d'envois enregistrés adressés aux candidats-réfugiés.

197. A la demande du 26 septembre 1988 du Commissaire général, le Ministre au Postes, Télégraphes et Téléphones a fait parvenir le 6 octobre 1988 une photocopie des directives envoyées le 26 avril 1988 au personnel des Postes. Ces directives sont insérées en face de l'article 4.301 des règlements.

IV. CONCLUSION

198. Pour conclure il sera tout d'abord tenté, sur base des données statistiques disponibles au 31 décembre 1988, de faire une projection de la charge imposée aux instances pour réfugiés à la suite des demandes d'asile introduites en 1988. Ensuite quelques observations finales seront formulées.

**A. Projection de la charge imposée
aux instances pour réfugiés**

199. Les statistiques arrêtées le 31 décembre 1988 permettent de faire quelques projections concernant la charge à prévoir pour les instances compétentes en matière de réfugiés. D'autres données empiriques datant d'avant la nouvelle loi sur les réfugiés ne permettent pas de faire de projections, non seulement du fait que la nouvelle loi a radicalement modifié quelques données de base, mais aussi parce que l'Office des Etrangers ne dispose que de statistiques des demandes, tandis que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ne comptabilisait que les décisions qu'il prenait, de sorte qu'il était impossible de faire les rapports nécessaires entre ces deux statistiques.

200. Premièrement il faut constater que la situation au 31 décembre 1988 de la procédure relative aux 1.789 demandes introduites pendant les cinq premiers mois de fonctionnement (février - juin 1988) peut être décrite de la façon suivante: 36 % de demandes déclarées recevables; 11 % des demandes en cours de traitement pour décision quant à la recevabilité à l'Office des Etrangers; 21 % des demandes en cours de traitement quant au fond au Commissariat général; pour 10 % des demandes une décision positive a été rendue par le Commissariat général; pour 12 % des demandes une décision négative a été rendue par le Commissariat général sans que la Commission permanente de recours n'en soit saisie; pour 8 % des demandes une décision négative a été rendue par le Commissariat général mais un recours a été introduit devant la Commission permanente.

201. Ensuite il faut aussi noter que six mois après l'introduction de ces premières 1.789 demandes, le Commissariat général devait encore rendre une décision pour plus de la moitié des demandes recevables. Au 31 décembre 1988 le Commissariat général n'avait pu prendre une décision pour la moitié des demandes recevables que pour celles introduites pendant les mois de février, mars et avril 1988, tandis que la Commission de recours devait encore commencer ses travaux.

1. L'Office des Etrangers

202. En ce qui concerne les décisions de recevabilité, il faut compter sur la base des cinq premiers mois de fonctionnement (février - juin 1988), pour lesquels le nombre des décisions non encore prises atteint 11 %, au moins 60 % de demandes recevables (après "demande urgente de réexamen"). Pris sur base annuelle et calculé au rythme d'introduction des demandes en 1988 (4.700 demandes sur base annuelle) cela exigerait du Commissariat général un total d'environ 2.800 décisions par an.

203. Si la moyenne des onze derniers mois peut être considérée comme la vitesse de croisière de l'Office des Etrangers, les demandes de 1988 pourraient être traitées à l'Office des Etrangers vers le mois de mai 1989, pour autant qu'aucune décision concernant une demande introduite en 1989 ne soit prise avant celles de 1988. Afin de ne pas encourir de retard, l'Office des Etrangers doit être à même de prendre 400 décisions par mois en matière de recevabilité. En moyenne, il y a eu, en 1988, 280 décisions par mois (avec un maximum de 706 en décembre 1988 et un minimum de 147 en avril 1988). La charge actuelle en matière de demandes régies par la nouvelle loi sur les réfugiés est de 1.236 au 31 décembre 1988, ce qui représente au rythme actuel de l'Office des Etrangers, une charge de quatre mois.

2. Le Commissariat général

204. En ce qui concerne les décisions de fond du Commissariat général, il faut restreindre la base des statistiques aux deux premiers mois de fonctionnement (février-mars 1988), car seulement pour les demandes introduites dans ces deux mois le nombre de décisions non encore rendues se situe au-dessous de 25 % (pour avril 1988 ce chiffre s'élève déjà à 46 %). Pour autant que ces deux mois représentent une base statistiquement représentative, il apparaît que grosso modo 25% des demandes recevables entraînent une reconnaissance et 75% un refus. Cependant, environ la moitié des décisions de refus sont prises pour des raisons techniques (RB, RC, RD). Les reconnaissances sur le fond (FA) et les refus motivés quant au fond (RA), qui nécessitent le plus de travail, représentent respectivement 15 % et 38 % des décisions prises. Reprenant cette même base, le taux de reconnaissance peut être évalué à 14 % du nombre de demandes - y compris les 4 % de demandeurs possédant un permis de séjour temporaire (FB) et pour lesquels le taux de reconnaissance peut être assimilé à 100 % - ce qui représente moins de 700 reconnaissances annuelles au rythme actuel d'introduction des demandes.

205. Depuis que le Commissariat général prend des

décisions (avril 1988), le nombre de décisions prises sur six mois s'élevait à 57 décisions par mois en moyenne, après quoi ce chiffre a progressivement augmenté pendant les trois mois suivants (octobre - décembre 1988) pour atteindre 120 décisions en moyenne par mois. Pour autant qu'il soit possible d'estimer (ou d'espérer) que ce dernier rythme de prise de décisions constitue la vitesse de croisière du Commissariat général avec les effectifs actuels, il serait possible d'avoir traité les demandes introduites au Commissariat général en 1988 vers le mois de juin de 1990 pour autant qu'aucune décision concernant les requêtes introduites en 1989 ou 1990 ne soit prise avant. Afin de ne pas encourir de retard, le Commissariat général devrait être en mesure de prendre plus de 230 décisions par mois. La charge au 31 décembre 1988 doit cependant être évaluée à 2.000 dossiers, ce qui au rythme actuel du Commissariat général représenterait une charge de 17 mois.

206. Une augmentation du rythme auquel les décisions sont prises à l'Office des Etrangers et a fortiori une liquidation du retard déjà accumulé en matière de décisions sur la recevabilité, représenteraient de surcroît inévitablement une plus grande charge pour le Commissariat général en matière de "demande urgente de réexamen". En 1988, les 1.125 décisions concernant la recevabilité ont engendré 658 "demandes urgentes de réexamen". Il est donc possible d'estimer que le Commissariat général devra en 1989 rendre encore des avis concernant 722 "demandes urgentes de réexamen" pour les requêtes introduites en 1988, sans compter les "demandes urgentes de réexamen" concernant les demandes introduites en 1989. La prochaine entrée en fonction de la Commission de recours sans augmentation simultanée des effectifs aura en outre inévitablement l'effet de ralentir le fonctionnement du Commissariat général.

3. La Commission permanente de recours

207. Toujours sur la base des demandes introduites pendant les deux premiers mois de fonctionnement, il est possible de prévoir que 80 % des refus motivés sur le fond (RA) feront l'objet d'un recours auprès de la Commission permanente de recours. Sur la base de ces indications, les demandes introduites en 1988 donneront lieu à quelques 850 recours. Etant donné que la Commission de recours ne fonctionne pas encore, il dès lors impossible d'avoir une idée de la durée d'une procédure de recours.

208. Il est évident que les extrapolations précitées doivent être interprétées avec précaution d'autant plus que la base statistique est encore très restreinte. Toute

modification des paramètres peut changer les projections faites. Seules les décisions prises en matière de recevabilité fournissent une base relativement fiable qui aura déjà pris une forme définitive dans six mois. En ce qui concerne le Commissariat général, cela prendra encore au moins un an et en ce qui concerne la Commission de recours cela nécessitera encore au moins deux ou trois ans.

209. Les chiffres déjà disponibles font cependant croire que la crainte exprimée par le Commissaire général immédiatement après sa nomination en novembre 1987 n'est malheureusement pas démentie par les projections fondées sur les statistiques actuellement disponibles.

B. Observations finales

210. Ce premier rapport annuel vise surtout à refléter fidèlement et en toute franchise la manière par laquelle le Commissariat général aux réfugiés et apatrides s'est acquitté des compétences qui lui sont confiées par la loi avec les moyens mis à sa disposition.

211. Il ressort de ce rapport que, comme souvent lorsqu'une nouvelle instance entre en fonction, le début du fonctionnement du Commissariat général ne s'est pas déroulé sans entraves. Nombre de difficultés supplémentaires peuvent certainement être attribuées à la circonstance que les nouveaux services ont dû commencer leur activité dans une période où le Cabinet du Ministre de la Justice ne pouvait que gérer les affaires courantes et que le Cabinet qui lui a succédé devait encore trouver sa voie. Ceci en combinaison avec un Office des Etrangers sous-équipé et surchargé explique en grande mesure pourquoi tout ne s'est pas toujours déroulé promptement.

212. Dans le nouveau système, instauré par la loi du 14 juillet 1987 sur les réfugiés, le Commissariat général occupe une place centrale. La tâche principale du Commissaire général est d'examiner qui est demandeur d'asile "craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques".

213. Bien que l'on ne puisse nier que la définition du réfugié par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés a été sujette à une certaine tension ces dernières années, le Commissaire général estime qu'il est possible de se rallier à la position formulée en la matière par M. André JACOMET, Conseiller d'Etat et Président de la Commission française de recours des réfugiés, qui souligne (dans son avant-propos à la première édition du livre de Frédéric TIBERGHIEN, La protection des réfugiés en France, P.U. d'Aix-Marseille, 1984, pp. 3-5) que les migrations ont trois causes principales: l'appel à une main-d'oeuvre étrangère, le sous-développement et la persécution.

214. M. JACOMET reconnaît que:

"[...] devant l'augmentation des malheurs des pays pauvres, il paraît moins aisé de faire une distinction tranchée entre les immigrés clandestins et les réfugiés [...] Ces arguments ne justifient pas que, comme certains le préconisent, souvent par générosité, la notion de réfugié soit assouplie, devienne moins juridique, plus humanitaire, de manière à englober une partie au moins des immigrés clandestins. Ce serait s'engager sur une pente fatale qui, en favorisant les migrations économiques,

déstabiliserait à coup sûr les nations riches, tout en créant entre les nationaux des pays pauvres des situations génératrices de conflits [...] Devant la confusion qui s'instaure dans les esprits, le moment est au contraire venu, d'affirmer les différences fondamentales qui existent entre les réfugiés et les immigrés clandestins et qui justifient que seuls les premiers bénéficient de la Convention de Genève. Rejeté par son Etat qui lui refuse sa protection, le réfugié a le droit de bénéficier de la protection d'un autre Etat. En revanche, l'immigré clandestin peut toujours se réclamer de la protection de son Etat qui n'a pas rompu les liens qui l'unissent à lui. L'extension du droit et du devoir d'asile aux immigrés clandestins est un moyen inopérant et même nocif, pour lutter contre la faim, la misère et le chômage [...] Les nombreuses demandes de statut de réfugié présentées par des immigrés économiques, dans le seul but d'échapper aux règles qui limitent le travail de nombreux étrangers, doivent être résolument rejetées".

215. Ce n'est qu'envers les demandeurs d'asile qui correspondent à la définition donnée dans la Convention de Genève et pour qui la Belgique constitue le premier pays d'accueil, que notre pays a assumé l'obligation internationale de les accueillir. Par ailleurs, des considérations humanitaires et l'obligation de solidarité avec d'autres pays de premier accueil exigent que des réfugiés, qui se trouvent dans des pays où ils ne peuvent rester, soient invités à venir dans notre pays. Déterminer combien d'étrangers et lesquels peuvent être autorisés à s'établir en notre pays pour des raisons économiques ou humanitaires dans le cadre de la politique d'immigration, appartient à la compétence souveraine du Gouvernement, tenant compte évidemment de la mesure de disponibilité nécessaire à l'intégration de ces étrangers. Il n'appartient au Commissaire général que de déterminer quels sont les demandeurs d'asile qui sont effectivement réfugiés et quels sont ceux qui ont demandé à tort d'être reconnus réfugiés.

216. Bien que les demandeurs d'asile soient devenus très nombreux, le nombre des reconnaissances ne semble pas augmenter en conséquence, de telle sorte que le nombre de nouveaux réfugiés reconnus annuellement (certainement moins de 1.000 par an) ne pose pas de problèmes sérieux. Les difficultés sont par contre graves quant au grand nombre de personnes qui s'installent dans la procédure de reconnaissance, bien qu'elles n'éprouvent pas de crainte au sens de la Convention de Genève.

217. En réponse (voir annexe no 6) à quelque quatre cents cartes que le Commissaire général, ainsi que le Premier Ministre et le Ministre de la Justice, avaient reçues de la part des membres d'"Amnesty International Belgique francophone", le Commissaire général a indiqué

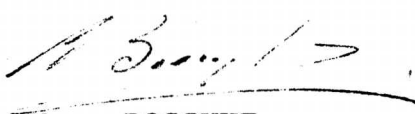
que "les quelques mois de fonctionnement lui ont fait comprendre - plus qu'il ne pouvait l'imaginer - que nombreux sont les demandeurs d'asile qui n'ont pas une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève".

218. La confiance dans les instances pour réfugiés constitue la condition essentielle pour pouvoir mener une politique en matière de réfugiés. Sans confiance dans la procédure, il ne s'avérera pas possible de parvenir à réaliser tout ce qui est nécessaire pour accueillir et intégrer les réfugiés reconnus et à faire accepter que les réfugiés refusés soient éloignés du territoire.

219. Vu le caractère délicat des avis et décisions du Commissaire général et eu égard à leur conséquences considérables pour les intéressés, il est par conséquent d'importance cruciale qu'il n'y ait pas de doute quant à la fiabilité et l'indépendance avec lesquelles le Commissaire général exerce ses compétences. C'est la raison pour laquelle le Commissaire général a indiqué dans sa réponse précitée un certain nombre d'initiatives qu'il a prises afin d'assurer le déroulement de la procédure dans le respect maximal des droits des demandeurs d'asile. C'est dans cette même perspective qu'il faut voir les efforts entrepris par le Commissaire général pour qu'une information idoine soit fournie aux demandeurs d'asile quant à la procédure à suivre.

220. Une procédure suffisamment rapide constitue une autre condition essentielle pour pouvoir mener une politique responsable en matière de réfugiés. Surtout en ce qui concerne la partie de ce rapport traitant des effectifs du personnel, l'importance en a été soulignée amplement. Il ne faut pas sous-estimer les coûts financier, social et finalement aussi politique engendrés par une longue procédure. Depuis novembre 1987 le Commissaire général y a appelé l'attention sans que les mesures qui s'imposent aient été prises en temps voulu afin d'éviter qu'un retard important se forme très rapidement. Un tel retard constitue cependant une cause majeure de la longueur de la procédure, ce qui en soi attire des personnes qui, malgré la limitation de l'immigration mais grâce aux procédures interminables, espèrent pouvoir séjourner au moins pendant quelque temps dans notre pays. Le Commissaire général espère contribuer, grâce à ce rapport, à un meilleur diagnostic et une plus grande prise de conscience du problème des réfugiés.

Bruxelles, le 27 janvier 1989


Marc BOSSUYT
Commissaire général

V. DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES

A. ANNEXES

ROYAUME DE BELGIQUE

COMMISSARIAT GENERAL
AUX REFUGIES
ET AUX APATRIDESAnnexe 1

1000 BRUXELLES, le 14 novembre 1988

Rue de la Régence 61

Tél. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

PAR PORTEURMonsieur le Ministre de la Justice,
Office des Etrangers,
A l'attention de M. S. SCHEWEBACH,
Administrateur adjoint
Square de Meeûs 8, bte 5
1000 BRUXELLES.

N.Réf. : CG/88/0794/423M/S407/ADEF

V.Réf. : 5/3.407.111

Objet: Procédure d'avis - article 63/2 de la loi du 15 décembre 1980

Concerne: NOM, PRENOM: RYAN, Patrick
NE A: Tipperary LE: 26.06.1930
NATIONALITE: irlandaise

Monsieur le Ministre,

Suite à la demande urgente de réexamen dirigée contre la décision de refus de séjour émanant du Ministre de la Justice et qui lui a été notifiée le 7 novembre 1988, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a l'honneur de vous communiquer l'avis suivant:

" M. Patrick RYAN, ressortissant de la République d'Irlande, a été arrêté à Bruxelles le 30 juin 1988, lendemain de son arrivée présumée dans le Royaume. Le 1er juillet 1988, un mandat d'arrêt lui a été décerné des chefs d'infraction à la loi du 28 mai 1956 sur les explosifs et de faux en écritures et usage. Le 6 septembre 1988, l'intéressé a été placé sous mandat d'arrêt provisoire, les autorités britanniques ayant informé leurs homologues belges qu'une demande d'extradition allait leur être officiellement adressée. Cette circonstance aurait déterminé l'intéressé à se déclarer réfugié le lendemain. Le 15 septembre 1988, un nouveau mandat d'arrêt a été décerné à l'encontre de l'intéressé inculpé d'association de malfaiteurs. Par note du 20 septembre 1988, l'Ambassade du Royaume-Uni a transmis officiellement la demande d'extradition susmentionnée, entraînant de la sorte confirmation du mandat d'arrêt.

Le 20 octobre 1988, l'intéressé a fait l'objet d'une décision de refus de séjour en application de l'art. 52 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ladite décision, prise par le Ministre de la Justice, lui a été notifiée le 27 octobre 1988.

Suite N°1 de la lettre
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Le 30 octobre 1988, il a introduit une demande urgente de réexamen. Le 8 novembre 1988, le Ministre de la Justice a sollicité l'avis du Commissaire général conformément à l'art. 63 de la loi du 15 décembre 1980 précitée. M. RYAN a été entendu le 8 novembre 1988 par un Commissaire adjoint assisté de deux juristes du Commissariat général; ses conseils ont, pour leur part, été reçus par le Commissaire général.

La décision de refus de séjour prise par le Ministre de la Justice est fondée sur plusieurs motifs qu'il convient d'examiner séparément.

Quant au 1er motif:

La décision de refus de séjour est en premier lieu fondée sur le motif que M. RYAN est "considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale". Il convient de relever que c'est la première fois que le Commissaire général est appelé à donner un avis relatif à une décision de refus de séjour fondée, entre autres, sur ce motif. Le Commissaire général est conscient de ce que la responsabilité pour l'ordre public ou la sécurité nationale incombe en cette matière au Ministre de la Justice et non pas au Commissaire général. Par conséquent, l'appréciation qu'exprime le Commissaire général sur ce point ne peut avoir qu'un caractère marginal.

Dans le cas d'espèce, le Ministre de la Justice justifie l'appel à ce motif en affirmant que "l'intéressé est soupçonné d'être un membre actif de l'I.R.A. (Irish Republican Army). Il était notamment lors de son entrée en Belgique porteur d'un faux passeport".

Ce dernier élément, en lui-même, peut difficilement mener à la conclusion que l'intéressé pourrait compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale. Le Ministre de la Justice n'est d'ailleurs jamais arrivé, jusqu'à ce jour, à une telle conclusion, alors que nombreux sont les demandeurs d'asile détenteurs de faux documents d'identité à leur entrée dans le Royaume.

En revanche, en ce qui concerne l'autre élément ("soupçonné d'être un membre actif de l'I.R.A.") et bien que le Commissaire général ne dispose pas en ce moment où la procédure de demande d'extradition est encore en cours, d'éléments suffisants lui permettant d'évaluer le bien-fondé des charges avancées contre M. RYAN, il ressort du dossier qui lui est transmis qu'elles peuvent avoir des incidences manifestes quant à l'ordre public et la sécurité nationale. Il n'y a donc pas d'élément qui laisse supposer que le Ministre de la Justice a excédé le pouvoir d'appréciation discrétionnaire qu'il faut lui reconnaître en la matière.

Suite N°2 de la lettre
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Quant au 2ème motif:

La décision querellée se base ensuite sur le fait que la demande de l'intéressé serait "manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile en particulier parce qu'elle est frauduleuse ou parce qu'elle ne se rattache ni aux critères prévus par l'article 1er, A(2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951, ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile".

Il est tout d'abord reproché à M. RYAN d'avoir introduit une demande frauduleuse parce que "les déclarations de l'intéressé concernant ses nombreuses activités et voyages sont confuses et incomplètes dans le but de tromper délibérément les autorités belges".

Ses déclarations ne doivent pas être nécessairement considérées comme procédant d'une volonté délibérée de tromper les autorités belges aux fins d'obtenir l'accès à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. En effet, l'intéressé faisant l'objet d'une demande d'extradition sur laquelle il n'a pas encore été statué et ne sachant pas s'il aura accès à la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, il ne saurait lui être reproché de ne pas dévoiler toutes les activités qui sont antérieures au fait qui a entraîné sa demande d'asile et qui pourraient lui valoir des poursuites dans le pays où précisément il prétend craindre une persécution.

Il lui est fait grief en outre de tenter de "justifier les faits de droit commun qui lui sont reprochés en se référant à la Convention internationale de Genève" et de n'invoquer "donc aucun motif se rattachant aux critères justifiant l'octroi de l'asile politique".

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la décision incriminée, le bénéfice de la Convention de Genève n'est pas réservé aux seules victimes de persécutions pour cause d'opinions politiques. Il convient en outre de noter que l'intéressé nie avoir commis les faits qui lui sont reprochés et affirme être en réalité poursuivi en raison de ses convictions politiques. Il invoque notamment des motifs tels que sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social ou ses opinions politiques qui se rattachent indéniablement aux critères de la Convention de Genève. Au stade de l'examen de la recevabilité de la demande d'asile, il ne peut donc être conclu, sur cette seule base, que celle-ci est manifestement étrangère à l'asile.

Toutefois, il ressort de l'entretien du 8 novembre 1988 d'une part que l'intéressé ne demande pas à être reconnu réfugié par crainte de persécution dans le pays dont il a la nationalité (la République d'Irlande) et, d'autre part, qu'il n'a pas réclamé la protection de ce pays.

Suite N°3 de la lettre
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Nonobstant les craintes exprimées par les conseils de l'intéressé en particulier dans une note adressée au Commissaire général, rien ne permet d'affirmer a priori que les autorités irlandaises lui refuseraient leur protection. De son propre aveu, M. RYAN formait d'ailleurs au moment de son arrestation le projet de regagner la République d'Irlande au cours de la seconde quinzaine de juillet 1988 en vue d'y faire renouveler son passeport.

A ce sujet, il importe de rappeler que selon le "Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié" du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Genève, septembre 1979) "la question de savoir si l'intéressé craint avec raison d'être persécuté doit être examinée par rapport au pays dont celui-ci a la nationalité. Tant que l'intéressé n'éprouve aucune crainte vis-à-vis du pays dont il a la nationalité, il est possible d'attendre de lui qu'il se prévale de la protection de ce pays. Il n'a pas besoin d'une protection internationale et par conséquent, il n'est pas un réfugié."

De surcroît l'art. 1er de la Convention de Genève prévoit explicitement en son al. 2 du par. A (2) que "ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité".

Il n'y a dès lors pas lieu d'accorder à M. RYAN une protection qu'il est censé obtenir de la part de ses autorités nationales. Sous cet angle, sa demande se situe en dehors du champ d'application de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Quant au 3ème motif:

Il est également reproché à l'intéressé d'avoir "résidé dans plusieurs pays tiers pendant une durée totale supérieure à trois mois" et d'avoir "quitté le dernier de ces pays en l'absence de crainte au sens de l'article 1er, A(2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Selon ses déclarations, l'intéressé aurait quitté son pays d'origine en 1968. Il aurait séjourné dans plusieurs pays à savoir en France, en Espagne et en Italie. L'intéressé ne veut donner aucune date précise sur ces différents séjours".

Ce motif ne peut valablement être retenu, puisque l'intéressé ne prétend pas avoir quitté son pays d'origine en 1968 par crainte au sens de l'art. 1er de la Convention de Genève. Il a demandé à être reconnu réfugié par crainte d'une extradition vers le Royaume-Uni. L'intéressé se trouvant en Belgique au moment où son extradition a été sollicitée, c'est dans ce pays qu'il a demandé l'asile. M. RYAN n'a donc pas séjourné plus de trois mois dans un pays tiers depuis l'occurrence du fait l'ayant amené à se déclarer réfugié.

Suite N°4 de la lettre
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Quant au 4ème motif:

Le dernier motif sur lequel se fonde la décision du Ministre de la Justice repose sur le retard que l'intéressé aurait mis à présenter "sans justification, sa demande après l'expiration des 8 jours ouvrables, après son entrée dans le Royaume".

Toutefois, les délais légaux belges pour l'introduction d'une demande d'asile ne peuvent prendre cours avant la date de survenance des événements ayant incité M. RYAN à demander l'asile, en l'occurrence le 6 septembre 1988. Par conséquent, sa demande introduite le 7 septembre 1988 ne saurait être considérée comme tardive au regard de l'art. 50 de la loi du 15 décembre 1980.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, et en particulier ayant apprécié la pertinence des deux premiers motifs invoqués par le Ministre de la Justice, le Commissaire général émet un avis défavorable au séjour de l'intéressé en sa qualité de demandeur d'asile.

Cependant, eu égard au fait que ce dernier prétend craindre une persécution du fait de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques au Royaume-Uni en raison de ses activités contre la politique de ce pays en Irlande du Nord, il paraîtrait indiqué, en cas d'éloignement, que l'intéressé soit plutôt dirigé vers le pays dont il a la nationalité, à savoir la République d'Irlande dont les autorités sont d'ailleurs mieux à même d'apprécier le bien-fondé de cette crainte que les autorités belges."

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le Commissaire général

(signé)

M. BOSSUYT

Le présent avis a été notifié
le 14 novembre 1988
par fax n° 314 à 16.45 h.

Annexe 2

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES RÉFUGIÉS

*Délégation pour la Belgique,
le Luxembourg et les
Institutions Européennes*

Rue van Eyck 11 a
B - 1050 BRUXELLES
Téléfax: 641 90 05
Téléphone:
649 01 51 649 01 52 649 01 53
Télex: 64352

RÉFÉRENCES À RAPPELER:

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGIEES

*Branch Office for Belgium,
Luxembourg and the
European Institutions*

VERENIGDE NATIES
HOOG COMMISSARIAAT
VOOR DE VLUCHTELINGEN

*Vertegenwoordiging voor België,
Luxemburg en de
Europese Instellingen*

Van Eyckstraat 11 a
B - 1050 BRUSSEL
Telefax: 641 90 05
Telefoon:
649 01 51 649 01 52 649 01 53
Telex: 64352

REFERENTIES:

NOTE

concernant la délivrance de cartes de réfugié et
attestations par la Délégation à Bruxelles
du Haut Commissariat pour les réfugiés depuis le 1er février 1988

En attendant d'autres dispositions qui pourraient être prises à l'avenir concernant les cartes de réfugié et attestations y afférent, il est important de souligner qu'actuellement il y a deux cartes officielles de réfugié simultanément en vigueur: l'une délivrée par le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et l'autre délivrée par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA).

- - - - -

En concertation avec le CGRA, il y a lieu d'attirer l'attention des autorités, organismes et personnes intéressées que depuis le 1er février 1988, la Délégation continue à délivrer les documents suivants:

1. Une carte de réfugié ou attestation aux personnes conformément à l'Article 22 de la loi du 14 juillet 1987: réfugiés reconnus par le HCR et, le cas échéant, ensemble avec des enfants sous leur autorité parentale ou tutelle, à condition qu'une telle situation et résidence effective existait en Belgique avant le 1er février 1988. Ceci peut être prouvé par l'inscription de ces enfants soit sur les "Annexes 25/26", soit dans le rapport de l'Office des Etrangers, soit dans le formulaire du HCR. Quand les enfants de parents réfugiés ne figurent pas dans les dossiers du HCR et s'adressent à la Délégation postérieurement au 1er février 1988, la nouvelle responsabilité de délivrance d'une carte de réfugié ou d'une attestation de réfugié incombera au CGRA. Il est évident que la Délégation reste disposée à fournir tout renseignement utile à l'accomplissement de cette tâche spécifique.

2. Un duplicata de la carte de réfugié à ceux reconnus avant le 1er février 1988, dans les circonstances suivantes:

- (a) Vol ou perte de la carte de réfugié, sur présentation:
- d'un document de séjour valable;
 - d'une attestation de perte/vol de l'original de la carte de réfugié ou du duplicata précédemment délivré;
 - de deux photos récentes et identiques;

- (b) en cas de changement de physionomie ou de détérioration de la carte de réfugié, sur présentation:
 - de l'ancienne carte de réfugié;
 - d'un document de séjour valable;
 - de deux photos récentes et identiques;
- (c) en cas de changement de données (p.ex. nom, date et lieu de naissance), officiellement acté par le CGRA ou par une commune, sur présentation:
 - de l'ancienne carte de réfugié;
 - d'un document de séjour valable;
 - de deux photos récentes et identiques.

La Délégation continuera à prendre soin d'apporter sur l'original du duplicata l'ancien numéro et date de délivrance de la carte de réfugié précédemment attribuée.

3. Une attestation faisant état qu'un réfugié a été reconnu dans un autre pays, sur présentation d'une attestation émise soit par une autorité HCR/PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), soit par une autre autorité (après vérification), soit finalement sur présentation d'un Titre de voyage de la Convention.

4. Une attestation de cessation du statut de réfugié pour des cas auxquels le HCR a retiré le statut avant le 1er février 1988.

5. Attestation ou carte de réfugié aux enfants sous l'autorité parentale ou tutelle nonobstant la renonciation au statut de réfugié de leurs parents ou tuteurs reconnus par le HCR.

6. Une attestation aux anciens réfugiés qui sollicitent pour diverses raisons (demandes de l'Administration belge en vue de compléter un dossier relatif à une procédure de naturalisation, bourse d'étude, pension) la preuve de la période de reconnaissance comme réfugié.

7. A la demande des deux parents, attestation ou carte de réfugié aux enfants sous l'autorité parentale dont un seul des parents est réfugié, à condition qu'ils ne bénéficient pas de la protection juridique et de la nationalité de l'autre parent.

8. Attestation selon laquelle l'enfant d'un réfugié reconnu par le HCR n'a jamais été reconnu comme réfugié par la Délégation à Bruxelles du HCR.

- - - - -

Il est évident que toutes les situations non-couvertes par la présente pourront faire l'objet d'une concertation entre le HCR et l'Autorité belge responsable.

Bruxelles, le 7 décembre 1988

ROYAUME DE BELGIQUE

COMMISSARIAT GENERAL
AUX REFUGIES
ET AUX APATRIDESAnnexe 3

1000 BRUXELLES, le 22 septembre 1988

Rue de la Régence 61

Tél. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

Monsieur Louis TOBRACK,
Ministre de l'Intérieur,
Rue de la Loi, 2,
1000 BRUXELLES.

N.Réf. : CG/88/178F/5.5.

V.Réf. :

Concerne : Problèmes en matière de réfugiés

Monsieur le Ministre,

Après quelques mois depuis l'entrée en fonction le 1er février 1988 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides créé par la loi du 14 juillet 1987, je crois opportun de vous faire part de différentes difficultés que les demandeurs d'asile, ainsi que les réfugiés reconnus, rencontrent en Belgique.

Ainsi, eu égard à la tutelle que vous exercez sur les communes situées en région wallonne, je tiens à attirer votre attention sur les problèmes qui se posent en ce qui concerne 1) les refus d'inscription; 2) les taxes communales; 3) les refus par certaines communes de reconnaître la validité des certificats tenant lieu d'actes d'état civil délivrés par le Commissariat général; 4) les abus dans l'emploi du terme "réfugié ONU" sur les cartes d'identité.

1. Les refus d'inscription

L'article 74, alinéa 2, de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose que "[l'administration communale du lieu où loge l'étranger], sur le vu du document remis par les autorités chargées aux contrôles des frontières, procède à l'inscription au registre des étrangers et à la remise d'une attestation d'immatriculation du modèle A, valable trois mois à partir de la date de sa délivrance".

Or, il arrive fréquemment que des administrations communales refusent d'inscrire dans le registre des étrangers de leur commune des demandeurs d'asile et même des réfugiés reconnus. Ce faisant, il est clair que ces communes violent manifestement l'obligation légale d'inscrire les étrangers qui se présentent.

Ce refus d'inscription provoque pour le demandeur d'asile et le réfugié reconnu des difficultés considérables, puisque sans inscription au registre des étrangers, il lui est pratiquement impossible:

- de s'affilier à une mutuelle (un extrait du registre est requis);
- d'inscrire un enfant dans une école;
- d'encaisser un chèque dans une banque ou à la poste;
- de bénéficier d'allocations familiales pour lesquelles une inscription et une composition de famille sont indispensables;
- de se faire admettre dans un hôpital (le cas s'est déjà présenté dans un grand hôpital bruxellois);
- de retirer un pli recommandé à la poste.

Ce dernier point est particulièrement gênant pour le Commissariat général puisque que la loi du 14 juillet 1987 prévoit, dans son article 57/8 notamment, que toute correspondance et toute convocation adressée au demandeur d'asile doivent se faire par pli recommandé à la poste avec accusé de réception envoyé à son domicile élu.

Il arrive aussi que des communes n'expriment pas un refus d'inscrire formel, mais profitent de leur position d'interlocuteur forcé dans la délivrance des titres de séjour et autres permis de travail pour employer des manoeuvres dilatoires tendant à différer sans cesse la délivrance de ces documents afin de décourager l'étranger dans ses démarches administratives et l'inciter à quitter le territoire communal.

Il serait donc utile de rappeler aux autorités communales sur lesquelles vous exercez la tutelle que l'inscription dans les registres des étrangers est une obligation légale et que l'absence ou le refus d'inscrire est fortement préjudiciable à l'application des lois sociales et heurte profondément l'ordre public (Bruxelles, 30 septembre 1986, R.D.E., 1987, p. 24).

2. Les taxes communales

Afin de freiner l'arrivée d'étrangers, certaines communes imposent des taxes communales élevées sur la délivrance des documents qu'elles sont tenues de délivrer aux étrangers résidant sur leur territoire. Ces impositions sont pourtant contraires à la loi du 14 mars 1968 sur les frais de délivrance, de renouvellement, de prorogation ou de remplacement des titres de séjour.

L'illégalité de ces prélèvements a déjà été soulevée dans des questions parlementaires (voir par exemple la question n° 28 bis de Mme Vogels du 11 mars 1988) et a déjà fait l'objet d'arrêts d'annulation du Conseil d'Etat (voir notamment, les arrêts n°s 28.277 et 28.895)

En matière de délivrance des permis de travail A et B, il s'avère qu'il existe aussi des distinctions de traitement entre les différentes communes; certaines d'entre elles exigent, en effet, une taxe communale variable et parfois fort élevée s'ajoutant au coût légal de délivrance des permis.

Ceci a pour conséquence que les réfugiés et autres étrangers intéressés affluent dans les communes où les coûts de délivrance des titres de séjour et des autres documents sont les plus raisonnables. Les communes qui respectent la loi se trouvent ainsi pénalisées, ce qui entraîne le risque qu'elles prennent à l'avenir les mêmes mesures abusives à l'égard des étrangers.

3. Les certificats tenant lieu d'actes d'état civil

L'article 25 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés approuvée par la loi du 26 juin 1953 dispose que les autorités du pays d'asile délivreront aux réfugiés les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire. L'article 57/6, al. 4°, de la loi du 15 décembre 1980, modifiée par la loi du 14 juillet 1987, attribue au Commissariat général la compétence de délivrer ces documents aux réfugiés et aux apatrides. Ces documents ou certificats qui tiennent lieu d'actes d'état civil, font foi jusqu'à preuve du contraire.

Ces documents ont été délivrés par le Ministère des Affaires étrangères (Direction générale de la Chancellerie et du Contentieux) pendant 35 ans sans problèmes notoires. Toutefois, le Commissariat général s'est trouvé confronté à un refus par une grande ville de reconnaître la validité de certificats délivrés à des réfugiés en vue de leur mariage.

Ce comportement contraire à ladite Convention de Genève applicable en Belgique (cf. Cass. 16 avril 1984, R.D.E., 1984, p. 75) et à la loi récente du 14 juillet 1987 est hautement préjudiciable aux réfugiés concernés: ceux-ci ne pourront se marier qu'après des délais parfois importants et en s'exposant à des frais inutiles. Le certificat délivré par le Commissariat général coûte seulement 150 francs de timbres fiscaux, tandis qu'un acte de notoriété obtenu auprès du juge de paix coûte plusieurs centaines de francs et la procédure prévue par l'article 72 bis du Code civil devant le Tribunal de première in-

stance et exigée par la ville susmentionnée coûte plusieurs milliers de francs.

J'espère que votre intervention pourra mettre fin à cette situation illégale.

4. Les abus dans l'emploi du terme "réfugié ONU" sur les cartes d'identité

Mes services constatent fréquemment que des administrations communales portent automatiquement la mention "réfugié ONU" sur les cartes d'identité des enfants de réfugiés reconnus. Or, le statut de réfugié ne peut être reconnu que par les autorités habilitées par la loi: à savoir le Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour les demandes introduites par les parents des enfants en question avant le 1er février 1988 et le Commissaire général pour les demandes introduites à partir de cette date.

Outre le fait que ces administrations communales se substituent à ces autorités, la situation ainsi créée peut porter préjudice à ces enfants de réfugiés pour les raisons suivantes:

- a) Certains parents réfugiés ne souhaitent en effet pas toujours que leurs enfants bénéficient du statut de réfugié; le statut de réfugié, en Belgique, exclut tout voyage au pays d'origine, même pour des visites à la famille restée sur place.
- b) Les enfants eux-mêmes qui se sont vus attribuer automatiquement le statut de réfugié par les autorités communales, arrivés à l'âge de la majorité, se voient refuser la délivrance immédiate d'une carte de réfugié. Dans ce cas, le Commissariat général est dans l'obligation d'exiger l'introduction d'une demande d'asile comme n'importe quel autre candidat réfugié arrivant en Belgique, ce qui alourdit inutilement les procédures et allonge les délais.

En conséquence, il me semble nécessaire d'attirer l'attention des administrations communales sur le fait qu'une attestation délivrée par l'autorité compétente (désormais le Commissariat général) doit être exigée avant de procéder à l'inscription "réfugié ONU" à la rubrique "nationalité" du titre de séjour.

*
* *

De ce qui précède, il est clair que l'intérêt général, l'ordre public et la légalité sont parfois gravement mis en danger par certaines pratiques communales. J'ose donc espérer que vous interviendrez à l'égard des communes sur lesquelles vous exercez la tutelle pour faire respecter la loi en matière de réfugiés. En vue de l'établissement du rapport annuel que je dois établir pour le Ministre de la Justice qui le transmettra au Parlement, j'aimerais être informé de la suite que vous estimez pouvoir réserver à la présente lettre.

Je viens d'adresser une lettre analogue au Ministre de l'Intérieur, au Ministre de la Région bruxelloise et au Ministre communautaire flamand des Affaires intérieures.

En vous remerciant d'avance, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Commissaire général

(signé)

M. BOSSUYT

Annexe 4

NOTE

concernant la pénurie de personnel de l'"Office français de protection des réfugiés et des apatrides"

1. Dans sa préface à la première édition du livre de Frédéric TIBERGHIEU sur La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1984, pp. 9-11, M. André JACOMET, Conseiller d'Etat, Président de la Commission française des recours des réfugiés, souligne le problème posé par l'allongement excessif des procédures. Il note que malgré l'augmentation des ses effectifs, l'O.F.P.R.A. ne dispose pas d'un personnel suffisamment qualifié pour statuer sur toutes les demandes dont il est saisi:

"Bien que le Président de la Commission ait demandé avec la plus grande insistance, dès les premiers mois de 1979, un accroissement substantiel de ses moyens, c'est seulement à la fin de 1980, après une intervention personnelle du Président de la République, que les principales mesures sollicitées sont intervenues. [...] La durée de la procédure est beaucoup trop longue. Elle crée, pour tous les requérants de bonne foi, une attente insupportable dans la situation précaire où ils se trouvent. Elle pénalise indûment ceux à qui la Commission reconnaît en définitive la qualité de réfugié. Elle rend humainement impossible la reconduite à la frontière de ceux qui ont demandé le statut, même de mauvaise foi, et à qui il est définitivement refusé plus de quinze ou dix-huit mois après leur venue en France... La principale difficulté à laquelle se heurte le juge administratif dans le domaine de la protection des réfugiés est l'incapacité où il se trouve de statuer assez rapidement sur les recours de plus en plus nombreux, dont il est saisi. [...] Elle entrave sérieusement l'exercice d'un droit fondamental de la personne".

2. Dans sa deuxième édition de "La protection des réfugiés en France", d'Aix-Marseille, 1988, pp. 37-38, M. Frédéric TIBERGHIEU, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, écrit:

"Il reste à renforcer les moyens de l'O.F.P.R.A. et de la Commission de manière à permettre un raccourcissement du délai d'examen des demandes. La situation est aujourd'hui très critique et il faut méditer avec soin l'expérience du passé. [...] Les mesures adoptées l'ont toujours été trop tard. Elles ont été également insuffisantes au regard de l'ampleur de la crise.

Il est temps de tirer, sur le plan administratif et budgétaire, les conséquences de l'accroissement du nombre des réfugiés. On ne peut plus raisonner comme s'il s'agissait simplement d'un problème conjoncturel, soluble par des demi-mesures. Il est urgent de prendre acte de ce problème permanent que le 20ème siècle a amplifié. L'option sage ayant été prise de ne pas modifier les textes, il faut permettre au dispositif d'accueil de fonctionner avec une rapidité et une efficacité accrues. L'objectif à atteindre par l'O.F.P.R.A. et

par la Commission devrait être de statuer sur les demandes dans un délai maximal d'un an, délai au-delà duquel la reconduite à la frontière devient humainement difficile. [...]

En ce qui concerne l'O.F.P.R.A., une nouvelle augmentation de ses effectifs est inéluctable. [...] Il conviendrait en particulier de doubler le nombre des officiers de protection, actuellement au nombre de 29, chargés d'examiner les demandes, afin de rétablir l'entretien individuel systématique avec le demandeur."

3. Le Monde du 28 juin 1988 a annoncé la démission du Directeur général de l'O.F.P.R.A. Il voulait ainsi "tirer la sonnette d'alarme", cet organisme ne disposant pas, selon lui, de moyens suffisants pour faire face à un afflux de demandes. Dans le même article le journaliste Robert Solé écrit:

"L'O.F.P.R.A. compte aujourd'hui 175 employés, soit le tiers de son homologue allemand. Le Directeur général de l'O.F.P.R.A. note que chacun de ses agents instruit en moyenne deux fois plus de dossiers par semaine qu'un agent allemand et quatre fois plus qu'un agent suisse ou canadien. Les employés français n'étant pas forcément de 2 à 4 fois plus efficaces que leurs collègues étrangers, il est permis de craindre que les dossiers soient moins bien instruits à Paris qu'à Bonn ou à Berne. En tout cas les retards s'accumulent. [...]

Or la longueur de la procédure à des effets doublement pervers. D'abord, elle attire les resquilleurs... La longueur de la procédure présente un autre inconvénient grave : comment refuser le statut de réfugié à un candidat en attente depuis deux ou trois ans et qui, dans l'intervalle, s'est inséré ici".

4. Le Monde du 7 octobre 1988 a annoncé que le Gouvernement (français) s'était engagé à donner des moyens supplémentaires à l'O.F.P.R.A. afin qu'il puisse statuer plus rapidement sur les demandes d'asile politique et donc limiter le délai - de trois ou quatre ans actuellement - pendant lesquels ces étrangers demeurent sans statut sur le territoire français.

RESUME

1. Le candidat réfugié doit se déclarer réfugié dans les huit jours ouvrables qui suivent son entrée en Belgique ou, s'il est entré régulièrement en Belgique, avant que son séjour cesse d'être régulier.
 2. Le séjour sur le territoire belge peut-être refusé au candidat:
 - a) par le Ministre de la Justice:
 - s'il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;
 - si sa demande est frauduleuse (contenant de fausses indications, dissimulant des faits essentiels ou fondée sur des documents qui ne sont pas authentiques) ou pas fondée sur une crainte de persécution du fait de sa race, de sa religion de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (art. 52, § 1er, alinéa 1er, 2°)
 - b) par le Ministre de la Justice ou de son délégué:
 - s'il a présenté, sans justification, sa demande après les délais soulignés plus haut;
 - s'il est renvoyé ou expulsé de la Belgique depuis moins de dix ans;
 - s'il a résidé dans un ou plusieurs pays tiers pendant plus de trois mois;
 3. En cas de notification de refus, il peut au plus tard dans les 3 jours introduire une demande urgente de réexamen auprès de l'autorité qui a pris la décision. Dans ce cas, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides devra dans les sept jours donner un avis qui liera le délégué du Ministre, mais non le Ministre lui-même. Toutefois, ce dernier doit motiver sa décision s'il maintient le refus malgré un avis favorable du Commissaire général.
 4. Si le Ministre décide de reconduire le candidat dans le pays où il prétend que sa vie ou sa liberté serait menacée, il peut au plus tard dans les deux jours ouvrables introduire un recours devant le Président du tribunal de première instance, qui doit statuer dans les 15 jours. Pendant cette procédure, selon les formes du référé, le candidat ne peut être reconduit dans le pays en question. En cas de rejet de la demande, le Président peut accorder un délai d'un mois maximum pour se faire admettre dans un autre pays.
- NB: Le candidat-réfugié doit élire domicile en Belgique. Toute notification lui sera valablement faite au domicile élu (art. 57/8). L'étranger qui ne satisfait pas à l'obligation d'élire domicile en Belgique ou qui ne donne pas suite à une convocation ou une demande de renseignements dans le mois de son envoi; peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié (art. 57/10).

B R O C H U R E

établie par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
à l'intention des candidats-réfugiés à qui une Annexe 26
à l'Arrêté royal du 28 janvier 1988 a été délivrée

BROCHURE

établie par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et à remettre à l'étranger qui est entré dans le Royaume et qui désire obtenir le statut de réfugié. Les articles se réfèrent à la Loi du 14 juillet 1987 (M.B., 18 juillet 1987, p. 11.111-11.119).

1. L'étranger qui désire obtenir le statut de réfugié doit se déclarer réfugié dans les huit jours ouvrables qui suivent son entrée dans le Royaume auprès:

- du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de son délégué;
- d'un officier de police judiciaire;
- d'un sous-officier de la gendarmerie;
- du directeur d'un établissement pénitentiaire;
- d'un agent de l'Administration des Douanes et Accises ou
- de l'administration de la commune où il loge (art. 50, alinéa 1er).

L'étranger qui est entré régulièrement dans le Royaume sans avoir le statut de réfugié et qui désire l'obtenir doit faire sa déclaration à l'une des autorités susmentionnées avant que le séjour cesse d'être régulier (art. 51).

2. Le séjour de ces étrangers sur le territoire national peut être refusée pour les motifs suivants:

a) par le Ministre de la Justice:

- si l'étranger est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale (art. 52, § 1er, alinéa 1er, 1°);
- si la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse (contenant de fausses indications, dissimulant des faits essentiels ou fondée sur des documents qui ne sont pas authentiques) ou parce qu'elle ne se rattache pas aux critères prévus par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, à savoir "craindre avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques" (art. 52, § 1er, alinéa 1er, 2°);

b) par le Ministre de la Justice ou son délégué:

- si l'étranger a présenté, sans justification, sa demande après les délais soulignés plus haut (art. 52, § 2, alinéa 2, 1°; § 3, alinéa 2, 1°);
- si l'étranger a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans (art. 52, § 1er, alinéa 2, 2°);
- si l'étranger a résidé dans un ou dans plusieurs pays tiers pendant une durée totale supérieure à trois mois et a quitté le dernier de ces pays sans crainte fondée de persécution (art. 52, § 1er, alinéa 2, 3° & 4°).

Si cet étranger ne s'est pas vu refuser l'entrée sur le territoire du Royaume, le séjour ou l'établissement, le Ministre de la Justice ne peut lui donner l'ordre de quitter le territoire que si l'étranger est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale et après avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou d'un de ses adjoints (art. 53, alinéa 1er).

3. Demande urgente de réexamen:

- Dans les trois jours ouvrables de la notification du refus de séjour ou l'établissement, une demande urgente de réexamen peut être introduite auprès de l'autorité qui a refusé le séjour ou l'établissement (art. 63/2, alinéa 1 & 2; art. 63/3, alinéa 1 & 2).
- Avant de statuer l'autorité en question doit demander un avis au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Cet avis doit être donné dans les sept jours de la réception de la demande d'avis (art. 63/2, alinéa 3 & 4; art. 63/3, alinéa 3 & 4).
- Pendant la durée de l'examen de la demande urgente de réexamen, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée (art. 63/5).
- En cas d'avis du Commissaire général favorable au séjour ou à l'établissement, le séjour ou l'établissement doit être autorisé si le refus avait été décidé par le délégué du Ministre de la Justice (art. 63/3, alinéa 5). Si le refus avait été décidé par le Ministre de la Justice, celui-ci doit en cas d'avis du Commissaire général favorable au séjour ou à l'établissement, motiver la décision nouvelle lorsqu'il veut maintenir la mesure (art. 63/2, alinéa 6).
- Un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat peut être introduit contre la décision nouvelle dans un délai de soixante jours (art. 63/4).

4. Reconduction de l'étranger à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée:

- Seul le Ministre de Justice peut décider de reconduire un étranger à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon la déclaration de ce dernier, sa vie ou sa liberté serait menacée (art. 53bis, alinéa 1er.).
- Dans ce cas, l'étranger peut introduire, dans les deux jours ouvrables, un recours devant le président du tribunal de première instance qui vérifie dans une procédure qui se déroule selon les formes du référé qu'il y a des indices sérieux qu'une telle menace existe (art. 70bis, alinéa 1 & 2). Ce recours est suspensif (art. 70bis, alinéa 5).
- Le Ministre de la Justice peut enjoindre à l'étranger qui a introduit un recours devant le président du tribunal de première instance de résider en un lieu déterminé pendant que sa demande est à l'examen. Dans des circonstances exceptionnellement graves, le Ministre de la Justice, s'il estime nécessaire pour la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale, peut mettre l'intéressé à titre provisoire à la disposition du Gouvernement (art. 53bis, alinéa 2 & 3).
- La décision du président du tribunal de première instance doit être rendue dans les quinze jours de l'introduction du recours et n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel (art. 70bis, alinéa 4). Toutefois, l'absence de décision du juge dans le délai requis de 15 jours ne permet pas d'exécuter la décision (cf. Déclaration du Ministre de la Justice au Sénat, Ann. Parl., 2 juillet 1987, p. 2.571).
- En cas de rejet de la demande, le président peut, le cas échéant, accorder à l'étranger un délai d'un mois maximum pour se faire admettre dans un autre pays (art. 70bis, alinéa 3).

ROYAUME DE BELGIQUE

COMMISSARIAT GENERAL
AUX REFUGIES
ET AUX APATRIDESAnnexe 6

1000 BRUXELLES, le 18 août 1988

Rue de la Régence 61

Tél. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

Monsieur Eric GILLET,
Président d'Amnesty International
Belgique francophone asbl,
Rue Berckmans 9,
1060 BRUXELLES.

N.Réf. : CG/88/144/4.2.3

V.Réf. :

Monsieur le Président,

C'est avec un très grand intérêt que j'ai pris connaissance de votre brochure intitulée "Droit d'asile: candidats réfugiés politiques en Belgique 1988". En outre, votre "Charte des droits du demandeur d'asile" m'a valu, ainsi qu'au Premier Ministre et au Ministre de la Justice, une correspondance nombreuse - quoiqu'un peu stéréotypée - de la part de vos membres. Dans l'impossibilité de répondre personnellement à chacun d'entre eux, je m'adresse à vous en espérant que vous aurez l'amabilité de leur transmettre ces quelques observations.

C'est plus particulièrement la contribution de Me Georges-Henri BEAUTHIER intitulée "La loi belge relative aux réfugiés, expliquée et dénoncée" qui appelle quelques remarques:

- 1) Il est sans doute vrai que "la pratique dira si cette indépendance (du Commissaire général) affirmée dans les textes se vérifiera ...". De toute façon, en ce qui le concerne le Commissaire général tient à vous assurer qu'il n'aurait pas accepté cette fonction si cette indépendance ne lui était pas garantie et le Gouvernement n'aurait vraisemblablement pas proposé au Roi la nomination d'un professeur d'université, spécialisé dans le droit international des droits de l'homme, pour la fonction de Commissaire général aux réfugiés s'il ne comptait pas respecter son indépendance.
- 2) Il ne me paraît pas exact d'affirmer que les motifs de refus que peut invoquer le Ministre de la Justice ou son Délégué ne touchent pas au fond. En effet, un des motifs de refus est précisément "une demande manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse ou parce qu'elle ne se rattache pas aux critères prévus par l'article 1er, A (2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951, ni à d'autres critères justifiant l'oc-

trois de l'asile". Le Commissaire général doit donc également "se prononcer sur l'opportunité du refus" à la lumière de la Convention de Genève à laquelle la Belgique est partie. Pour cette raison, il donne un avis favorable à l'entrée ou au séjour lorsque l'application mécanique d'un motif d'irrecevabilité pourrait conduire à une violation par la Belgique de la Convention de Genève.

- 3) Il est tout à fait compatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 93 de la Constitution belge de confier à un tribunal administratif les contestations portant sur des droits autres que les droits civils. Un tribunal administratif spécialisé dans cette matière pourra sans doute mieux garantir que les décisions seront prises en connaissance de cause que les juges des différents arrondissements judiciaires.
- 4) Contrairement à ce qui est affirmé, les décisions du Commissaire général aux réfugiés, en premier degré, sont notifiées au conseil des intéressés. Bien que la loi ne prescrive cette notification que pour les décisions de la Commission permanente de recours, le Commissaire général a décidé de sa propre initiative de notifier au conseil des candidats réfugiés, sa décision positive (lettre type CG-58) ou négative (lettre type CG-65).

Le Commissaire général a pris d'autres initiatives accordant plus de garanties aux candidats réfugiés que celles prescrites par la loi, qu'il considère comme des exigences minimales. Ceci est particulièrement le cas dans le cadre de la procédure urgente de réexamen. Lorsque la demande concerne un refus de séjour (avis à donner dans les sept jours), le Commissariat général convoque immédiatement par écrit le candidat réfugié et, le cas échéant, son conseil en est averti par téléphone. Lorsque la demande concerne un refus d'entrée (avis à donner dans les 24 h), un des deux Commissaires adjoints et/ou un collaborateur-juriste du Commissariat général se rendent immédiatement à l'Aéroport National pour entendre le candidat réfugié. Bien que la loi demande au Commissaire général de donner un avis favorable ou non sans exiger de motivation, le Commissaire général émet toujours des avis motivés. Surtout en cas d'avis favorable (à l'entrée ou au séjour) concernant une décision de refus prise par le Ministre, il importe précisément de convaincre le Ministre - qui n'est pas lié par l'avis du Commissaire général - du bien fondé de son avis.

Bien que la loi ne prescrive l'accès au dossier que pendant cinq jours ouvrables avant l'audience de la Commission permanente de recours, le Commissaire général a décidé de permettre l'accès au dossier au candidat réfugié et, le cas échéant, à son conseil, ainsi qu'au Ministre de la Justice ou à son Délégué, pendant le délai de trente

jours pendant lequel le candidat réfugié ou le Ministre de la Justice peuvent introduire un recours contre ses décisions.

Le Commissaire général sait que la préoccupation exprimée par Amnesty International est sincère et justifiée. Toutefois, les quelques mois de fonctionnement lui ont fait comprendre - plus qu'il ne pouvait l'imaginer - que nombreux sont les demandeurs d'asile qui n'ont pas une crainte fondée de persécution au sens la Convention de Genève. Plusieurs d'entre eux n'hésitent pas à inventer de toutes pièces des histoires qui n'ont rien à voir avec la réalité vécue. Cette situation est dangereuse puisque'elle risque de saper le droit d'asile au détriment des personnes qui sont réellement persécutées et pour qui le renvoi dans leur pays d'origine risque de porter atteinte à leur vie, à leur intégrité physique ou à leur liberté. Or, les droits des réfugiés ne seront pas mieux respectés, bien au contraire, en permettant à des gens de s'installer pour de longs mois dans la procédure de reconnaissance belge alors qu'ils ne sont manifestement pas réfugiés, soit que cela ressorte de leurs propres déclarations, soit que cela ait été établi par les instances compétentes des pays voisins, soit encore que leurs déclarations se révèlent être manifestement mensongères (usage de faux documents, voire de plusieurs identités).

Il est évident que la tâche du Commissaire général et de la Commission permanente de recours des réfugiés est difficile et délicate et que tout doit être fait pour garantir une procédure rapide et équitable. Les garanties juridiques servent toutefois à préserver les droits des réfugiés et ne peuvent être détournées par des personnes peu scrupuleuses, dont certaines arrivent en Belgique par l'intermédiaire de filières motivées par un esprit de lucre, pour séjourner dans notre pays où ils représentent une charge pour la communauté belge et provoquent des difficultés croissantes pour l'accueil de réfugiés.

Le risque que des réfugiés soient refoulés vers un pays dans lequel leur vie ou leur liberté sont menacées ne doit pas être exagéré. En effet, pour un candidat réfugié qui épuise les recours disponibles au stade de l'examen de la recevabilité, cela suppose généralement l'erreur combinée a) du Ministre de la Justice qui doit prendre personnellement, à deux reprises, la décision (préparée par son Cabinet et par l'Office des étrangers qui a interrogé la personne en question), b) du Commissaire général qui doit donner un avis et qui - en général par l'intermédiaire d'un Commissaire adjoint - a également interrogé la personne en question, et c) du Président du Tribunal de première instance qui l'a entendu selon les formes du référé. Certes aucune loi n'est parfaite et la loi belge sur les réfugiés ne fait pas exception, mais dire qu'elle n'offre pas de garanties contre le refoulement est quand même excessif.

D'ailleurs - malgré des imperfections certaines - la nouvelle loi belge sur les réfugiés contient plusieurs éléments positifs qui lui permettent de prendre une place honorable parmi ses consœurs européennes. Certes, l'ancien système qui confiait la compétence de reconnaître des réfugiés au Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés offrait beaucoup d'avantages. Toutefois, le fait est que le Haut Commissaire a demandé depuis quinze ans à être déchargé de cette compétence et que le Législateur a finalement accédé à ce vœu. D'ailleurs le fonctionnement du Haut Commissariat en Belgique faisait l'objet de critiques - pas toujours de bonne foi - en raison de l'absence de motivation des décisions de refus et de l'absence d'une possibilité de recours.

De toute façon, ces deux garanties (motivation et recours) - formellement absentes avant la nouvelle loi - sont désormais prévues. En outre, la nouvelle instance (le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides) est - selon les termes même de l'exposé des motifs - "une autorité administrative indépendante jouissant de l'autonomie de décision". Pourtant, nombreux sont les pays - tels que par exemple l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse - où les organes compétents pour décider de l'octroi du statut de réfugié dépendent du pouvoir exécutif.

La Commission permanente de recours, dont chaque chambre est composée d'un magistrat du siège - président avec voix prépondérante -, d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice et d'un fonctionnaire du Ministère des Affaires Etrangères - siégeant à titre individuel et non pas en tant que représentants de leur Ministre -, d'un avocat et, avec voix consultative, du Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, offre également toutes les garanties d'indépendance. L'ensemble du système est en outre sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Le fait d'avoir confié cette compétence à des instances centrales, qui auront une vue d'ensemble et une spécialisation en la matière paraît certes préférable à un système décentralisé où des juges nullement familiarisés avec la situation des droits de l'homme dans les pays en question doivent décider. En cela, le nouveau système belge correspond aux standards préconisés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Ceci n'est pas le cas pour la procédure de recevabilité, puisque les standards du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés préconisent une décision par l'instance compétente pour déterminer le statut de réfugié, alors que la nouvelle loi prévoit que cette décision est prise par le Ministre ou son Délégué. L'instance compétente pour déterminer le statut (en Belgique désormais le Commissaire général) n'intervient qu'en cas de procédure urgente de réexamen et bien que son avis lie

le Délégué du Ministre, il ne lie pas le Ministre lui-même.

De ceci et d'autres imperfections de la nouvelle loi, le Commissaire général compte faire état dans le rapport annuel qu'il fera au Ministre de la Justice et qui sera transmis à la Chambre des Représentants et au Sénat. Toutefois, il estime que pour la plupart des dispositions il serait prématuré de critiquer déjà le fonctionnement de la nouvelle loi quelques mois seulement après son entrée en vigueur.

En tout état de cause, le Commissaire général compte sur la vigilance d'Amnesty International et des autres organisations actives dans le domaine des réfugiés et des droits de l'homme pour agir en temps utile afin d'obtenir un meilleur fonctionnement et - le moment venu - une meilleure rédaction de la loi belge sur les réfugiés.

En vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le Commissaire général

(signé)

M. BOSSUYT

B. Tableaux

OE-DT-88.02-12.1 (01.01.89)

Tableau 1: Demandes d'asile introduites en 1988

	CG	ZVT	(ZVT-GHA)	OE/DV	Tot	(TotGHA)	(TotIND)	(TotZRE)
01.88					[480]	[129]	[40]	[49]
02.88	5	35	(11)	311	351	101	24	66
03.88	25	38	(20)	266	329	93	37	37
04.88	22	35	(19)	266	323	85	55	40
05.88	28	71	(47)	291	390	127	39	24
06.88	96	52	(21)	248	396	79	79	38
07.88	116	65	(10)	187	368	49	70	44
08.88	225	32	(13)	227	484	139	34	45
09.88	139	44	(14)	275	458	113	31	37
10.88	166	65	(26)	269	500	143	33	24
11.88	62	42	(20)	260	364	67	39	43
12.88	42	85	(53)	215	342	89	24	36
01-12.88					[4.784]	[1.214]	[947]	[483]
02-12.88	926	564	(254)	2.814	4.304	1.085	465	434
	22%	13%	(45%)	65%	100%	25%	10%	10%

CG: Com. Gén.; ZVT: Zaventem; OE/DV: Office des Etrangers; GHA: Ghana; IND: Inde; ZRE: Zaïre

Tableau 2: Nombre d'avis du Commissaire général par mois concernant
des "Demandes urgentes de réexamen"

du 01.02.88 au 31.12.88

mois	Tot.	E	S	A	M	D	F	NF
02.88	23	8	15	-	5	18	11	12
03.88	67	14	53	-	29	38	23	44
04.88	55	19	36	-	22	33	15	40
05.88	72	21	51	-	32	40	26	46
06.88	86	30	51	5	55	31	34	52
07.88	48	9	38	1	33	15	12	36
08.88	62	18	33	11	47	15	24	38
09.88	91	20	58	13	62	29	20	71
10.88	79	16	55	8	57	22	37	42
11.88	58	14	40	4	46	12	23	35
12.88	68	19	40	9	44	24	18	50
02-12.88	709	188	470	51	432	277	243	466

mois	E		S		A		M		D	
	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF
02.88	8	0	3	12	-	-	5	0	6	12
03.88	7	7	16	37	-	-	15	14	8	30
04.88	11	8	4	32	-	-	10	12	5	28
05.88	11	10	15	36	-	-	13	19	13	27
06.88	4	26	28	23	2	3	20	35	14	17
07.88	5	4	7	31	-	1	10	23	2	13
08.88	9	9	10	23	5	6	21	26	3	12
09.88	4	16	15	43	1	12	15	47	5	24
10.88	8	8	29	26	-	8	25	32	12	10
11.88	8	6	15	25	-	4	20	26	3	9
12.88	5	14	11	29	2	7	11	33	7	17
02.12.88	80	108	153	317	10	41	165	267	78	199

2ième décisions du Ministre: - conf. 267
- n-conf. 18
- s.d. 147

432

E: - avis (24 h) concernant des refus d'entrée
S: - avis (7 j) concernant des refus de séjour relatifs à des demandes introduites à partir du 1er février 1988
A: - avis (7 j) concernant des rejets de séjour relatifs à des demandes introduites avant le 1er février 1988
M: - avis concernant des décisions prises par le Ministre de la Justice
D: - avis concernant des décisions prises par le Délégué du Ministre
F: - avis favorables du Commissaire général
NF: - avis défavorables du Commissaire général
conf.: - conformes à l'avis du Commissaire général
n-conf.: - non-conformes à l'avis du Commissaire général
s.d.: - sans décision

Tableau 3: Avis du Commissaire général selon la nationalité concernant des
"Demandes urgentes de réexamen"
cumulatives du 01.02.88 au 31.12.88

1. Refus d'entrée (E)

Pays d'origine	favorable	défavor.
AFRIQUE DU SUD	1	
ALGERIE	1	3
BANGLADESH	2	1
BENIN	1	
BURKINA FASO	1	
CAMEROUN	1	1
COTE D'IVOIRE		1
ETHIOPIE	3	
GHANA	26	76
INDE	2	3
IRAK	1	
IRAN	6	1
LIBAN	2	
MAROC		1
NAMIBIE	6	3
NIGERIA	13	7
OUGANDA	1	
SENEGAL		1
SOMALIE	10	
SRI LANKA		1
ZAIRE	3	9
Tot.	80	108

2. Refus de séjour (A)

Pays d'origine	favorable	défavor.
ALBANIE		1
ALGERIE	1	
BANGLADESH	1	2
CHILI		2
GHANA	1	24
INDE		7
IRAN	1	
NIGERIA	1	1
PAKISTAN	2	4
POLOGNE	1	
ZAIRE	2	
Tot.	10	41

3. Refus de séjour (S)

Pays d'origine	favorable	défavor.
AFGHANISTAN	1	
AFRIQUE DU SUD		1
ALGERIE	2	
ANGOLA	1	
BANGLADESH	4	13
BENIN		1
BRESIL	1	
BULGARIE		1
BURUNDI	1	
CAMEROUN	2	
CHILI	1	
COTE D'IVOIRE	1	1
CUBA	1	
EGYPTE	2	
GAMBIE		4
GHANA	27	135
GRANDE-BRETAGNE		1
GUINEE		1
HONGRIE	5	2
INDE	10	60
IRAK	2	1
IRAN	10	1
IRLANDE		1
JORDANIE	1	1
LIBAN	4	1
LIBERIA	1	1
LIBYE	1	
MAROC		2
NAMIBIE	1	
NIGARAGUA	1	
NIGERIA	8	10
PAKISTAN	13	22
PALESTINE		1
POLOGNE	8	15
ROUMANIE		1
RWANDA	1	
SENEGAL		1
SIERRA LEONE	1	
SOUDAN	1	
SYRIE	2	2
SRI LANKA		1
TOGO	1	2
TURQUIE	7	7
URSS		1
VIETNAM		1
YUGOSLAVIE	4	9
ZAIRE	27	16
Tot.	153	317

4. Refus d'entrée ou de séjour (E+A+S)

Pays d'origine	favorable	défavor.	Tot.
AFGHANISTAN	1		1
AFRIQUE DU SUD	1	1	2
ALBANIE		1	1
ALGERIE	4	3	7
ANGOLA	1		1
BANGLADESH	7	16	23
BENIN	1	1	2
BRESIL	1		1
BULGARIE		1	1
BURKINA FASO	1		1
BURUNDI	1		1
CAMEROUN	3	1	4
CHILI	1	2	3
COTE D'IVOIRE	1	2	3
CUBA	1		1
EGYPTE	2		2
ETHIOPIE	3		3
GAMBIE		4	4
GHANA	54	235	289
GRANDE-BRETAGNE		1	1
GUINEE		1	1
HONGRIE	5	2	7
INDIE	12	70	82
IRAK	3	1	4
IRAN	17	2	19
IRLANDE		1	1
JORDANIE	1	1	2
LIBAN	6	1	7
LIBERIA	1	1	2
LIBYE	1		1
MAROC		3	3
NAMIBIE	7	3	10
NIGARAGUA	1		1
NIGERIA	22	18	40
OUGANDA	1		1
PAKISTAN	15	26	41
PALESTINE		1	1
POLOGNE	9	15	24
ROUMANIE		1	1
RWANDA	1		1
SENEGAL		2	2
SIERRA LEONE	1		1
SOMALIE	10		10
SOUDAN	1		1
SRI LANKA		2	2
SYRIE	2	2	4
TOGO	1	2	3
TURQUIE	7	7	14
URSS		1	1
VIETNAM		1	1
YUGOSLAVIE	4	9	13
ZAIRE	32	25	57
Tot.	243	466	709

- avis (24 h) concernant des refus d'entrée

- avis (7 j) concernant des refus de séjour relatifs à des demandes introduites à partir du 1er février 1988

- avis (7 j) concernant des refus de séjour relatifs à des demandes introduites avant le 1er février 1988

Tableau 4a: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus d'entrée concernant des "Demandes urgentes de réexamen"

1. Refus d'entrée(E) cumulatives du 01.02.88 au 31.12.88

Motif	Total	Délégué du Ministre			Ministre					
		Pays d'origine	favorable à l'entrée	défavor. à l'entrée	Pays d'origine	favorable à l'entrée	défavor. à l'entrée	2° décision conf.	non-conf.	sans décis.
A. Demande frauduleuse ou étrangère aux critères de la Convention de Genève, combinée éventuellement avec d'autres motifs	150				ALGERIE	1	3	3		1
					BANGLADESH	1	1	2		
					BENIN	1				1
					BURKINA FASO	1		1		
					CAMEROUN	1				1
					ETHIOPIE	3		2		1
					GHANA	17	67	54	6	24
					INDE	2	3	5		
					IRAK	1				1
					IRAN	2	1	2		1
					COTE D'IVOIRE		1	1		
					LIBAN	2			2	
					MAROC		1	1		
					NAMIBIE	3	3	4	2	
					NIGERIA	5	7	10		2
					OUGANDA	1		1		
					SENEGAL		1	1		
					SOMALIE	9		7	1	1
					SRI LANKA		1			1
					ZAIRE	2	9	9		2
B. Titre de transport	14	GHANA	4		GHANA		1			1
		NAMIBIE	1		NIGERIA	8		8		
C. 3 Mois dans un pays tiers ou	10	AFRIQUE DU SUD	1		BANGLADESH	1		1		
		CAMEROUN		1	GHANA		1	1		
D. 3 Mois dans plus. pays tiers		GHANA	2	4						
G. Autres motifs (B+C)	14	GHANA	2	1	GHANA	1		1		
					IRAN	2			2	
(B+D)					ZAIRE	1		1		
		GHANA		1	GHANA		1	1		
		IRAN	2		SOMALIE	1		1		
		NAMIBIE	2							
TOTAL	188	21	14	7	167	66	101	117	13	37

TOTAL : Avis favorables à l'entrée: 80 ; avis défavorables à l'entrée: 108

CG-A-88.02-12.1 (01.01.89)

Total des avis (E+S+A):..... 709

Avis favorables à l'entrée ou au séjour

- consécutives à une décision du Ministre:..... 165

- consécutives à une décision du Délégué du Ministre: 78

Total des avis favorables:..... 243

Avis défavorables à l'entrée ou au séjour

- consécutives à une décision du Ministre:..... 267

- consécutives à une décision du Délégué du Ministre: 199

Total des avis défavorables:..... 466

2ième décisions du Ministre: - conformes: 267

- non-conformes:..... 18

- sans décision:..... 147

432

Tableau 4b: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Ministre de la Justice concernant des "Demandes urgentes de réexamen" cumulatives du 01.02.88 au 31.12.88

2a. Refus de séjour par le Ministre de la Justice (A+S)

Motif	Total	Ministre					
		Pays d'origine	favorable au séjour	défavor. au séjour	2 ^e décision conf.	non-conf.	sans décis.
A. Demande frauduleuse ou étrangère aux critères de la Convention de Genève, combinée éventuellement avec d'autres motifs	212	AFGHANISTAN	1		1		
		ALGERIE	1				1
		BANGLADESH	4	3	4		3
		BENIN		1	1		
		BULGARIE		1	1		
		CAMEROUN	2				2
		GAMBIE		2	2		
		GHANA	17	45	38	2	22
		HONGRIE	1				1
		INDE	8	32	32		8
		IRAN	9	1	4		6
		COTE D'IVOIRE	1	1	1		1
		JORDANIE	1	1	1		1
		LIBAN	1				1
		LIBERIA	1	1	1		1
		NAMIBIE	1		1		
		NIGARAGUA	1		1		
		NIGERIA	7	7	8		6
		PAKISTAN	10	11	17		4
		POLOGNE	2	3	2		3
		SIERRA LEONE	1		1		
		TURQUIE	3	4	3		4
		YUGOSLAVIE		3			3
		ZAIRE	17	7	4	2	18
B. Titre de transport							
C. 3 Mois dans un pays tiers ou	45	ALBANIE		1	1		
D. 3 Mois dans plusieurs pays tiers		BANGLADESH	1	2	2		1
		CHILI		2			2
		GHANA	1	23	13		11
		INDE		7	4		3
		IRAN	1			1	
		PAKISTAN	2	4	4		2
		SRI LANKA		1	1		
E. Demande tardive	6	ALGERIE	1				1
		INDE		1	1		
		NIGERIA	1				1
		POLOGNE	1				1
		ZAIRE	2				2
F. Ordre public combiné avec d'autres motifs	1	IRLANDE		1			1
G. Autres motifs (C+E)	1	GHANA		1	1		
TOTAL	265	265	99	166	150	5	110

S:- avis (7 j) concernant des refus de séjour relatifs à des demandes introduites à partir du 1er février 1988
A:- avis (7 j) concernant des refus de séjour relatifs à des demandes introduites avant le 1er février 1988

Tableau 4c: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Délégué du Ministre de la Justice concernant des "Demandes urgentes de réexamen" cumulatives de 01.02.88 au 31.12.88

2b. Refus de séjour par le Délégué du Ministre de la Justice (A+S)

Motif	Total	Délégué du Ministre		
		Pays d'origine	favorable au séjour	défavor. au séjour
C. 3 Mois dans un pays tiers ou D. 3 Mois dans plusieurs pays tiers	182	AFRIQUE DU SUD		1
		BANGLADESH		10
		CUBA	1	
		GAMBIE		1
		GHANA	8	84
		GRANDE-BRETAGNE		1
		GUINEE		1
		HONGRIE		2
		INDIE		25
		IRAK	2	1
		IRAN	1	
		LIBAN	2	1
		MAROC		1
		NIGERIA	1	3
		PAKISTAN	3	10
		PALESTINE		1
		POLOGNE		2
		ROUMANIE		1
		SENEGAL		1
		SOUDAN	1	
		SYRIE		2
		TOGO	1	2
		TURQUIE	2	3
		YOUgoslavie	2	1
		ZAIRE	2	2
E. Demande tardive	69	ALGERIE	1	
		ANGOLA	1	
		BRESIL	1	
		BURUNDI	1	
		CHILI	1	
		EGYPTE	2	
		GAMBIE		1
		GHANA	2	5
		HONGRIE	3	
		INDIE	2	2
		LIBAN	1	
		MAROC		1
		NIGERIA		1
		PAKISTAN		1
		POLOGNE	6	10
		RWANDA	1	
		SYRIE	2	
		TURQUIE	2	
		URSS		1
		YOUgoslavie	2	5
G. Autres motifs (C+E) (D+E)	5	ZAIRE	7	7
		LYBIE	1	
		ZAIRE	1	
		GHANA		1
		HONGRIE	1	
		VIETNAM		1
TOTAL	256	256	64	192

TOTAL: Avis favorable au séjour (A+S): 163 ; avis défavorables au séjour : 358

TOTAL DES AVIS EN MATIERE DE REFUS DE SEJOUR (A+S): 521

Tableau 5:

CG - D.04-12.88 (01.01.89)

Décisions du Commissaire général prises aux mois d'
AVRIL-DECEMBRE 1988
relatives aux demandes introduites aux mois indiqués

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	S.D.
02.88	29	5	11	45	92	25	33	150	5	200	33
03.88	22	19	9	50	39	26	18	83	3	136	45
04.88	21	8	8	37	23	19	4	46	3	86	75
05.88	12	10	3	25	23	24	12	59	2	86	112
06.88	8	14	8	30	4	8	7	19	1	50	109
07.88	6	5	1	12	0	5	18	23	3	38	113
08.88	2	22	1	25	2	4	6	12	1	38	140
09.88	3	27	1	31	0	0	0	0	1	32	158
10.88	1	23	1	25	0	0	0	0	0	25	155
11.88	0	13	0	13	0	0	0	0	0	13	69
12.88	0	3	0	3	0	0	0	0	0	3	63
02-12.88	104	149	43	296	183	111	98	392	19	707	1072

CG - DT.04-12.88 (01.01.89)

Décisions du Commissaire général prises aux mois d'
AVRIL-DECEMBRE 1988

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	S.D.
D.04.88	1	2	0	3	24	4	26	54	0	57	
D.05.88	5	1	2	8	18	1	4	23	0	31	
D.06.88	9	7	0	16	27	10	3	40	0	56	
D.07.88	10	11	7	28	17	7	13	37	0	65	513
D.08.88	12	12	2	26	10	10	1	21	0	47	619
D.09.88	11	26	7	44	16	7	15	38	7	89	640
D.10.88	17	33	12	62	24	19	10	53	3	118	823
D.11.88	16	39	7	62	30	37	22	89	5	156	768
D.12.88	23	18	6	47	17	16	4	37	4	88	1072
D.04-12.88	104	149	43	296	183	111	98	392	19	707	

FA : Décisions favorables quant au fond (reconnaisances)
 FB : Décisions favorables pour les personnes auxquelles une autorisation de séjour avait préalablement été accordée
 FC : Décisions favorables pour des enfants mineurs ou réunion de famille
 TOTF : Nombre total de décisions favorables (reconnaisances)
 RA : Refus motivés quant au fond
 RB : Refus suite à une demande de renseignement sans suite
 RC : Refus suite à une convocation restée sans suite
 RD : Refus suite à l'absence d'élection de domicile
 TOTR : Nombre total de refus
 C : Conclusion sans décision à cause de désistement ou pour autre raison
 S.D. : Sans décision quant au fond en ce qui concerne les demandes d'asile recevables

Tableau 6:

C-R-05-12.88 (01.01.1989)

Recours auprès de la Commission permanente des réfugiés
introduits de mai à décembre 1988

	CG-D	Div.	HCR	TOT.
N	50	30	370	450
F	94	0	9	103
TOT.	144	30	379	553

N: Recours néerlandophones

F: Recours francophones

CG-D: Recours contre des décisions du Commissaire général

Div: Divers recours contre des avis du Commissaire général, des décisions du Ministre de la Justice etc.

HCR: Recours contre des décisions du Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

TOT.: Total

Tableau 7:

CG-Doc-88.02-12.1 (1.01.1989)

Délivrance de documents par le Commissariat général
de mai à décembre 1988

situation au 1er janvier 1989

	Enregistrés	Etablis	En cours
Actes d'état civil	1170	1103	67
Attestations	440	435	5
Légalisations	265	265	0
Certificats de réfugiés	320	295	25
Renonciations au statut	93	93	0
Total	2.288	2.191	97

Visiteurs enregistrés au siège du Commissariat général

02.88:	267
03.88:	347
04.88:	382
05.88:	387
06.88:	553
07.88:	473
08.88:	633
09.88:	510
10.88:	551
11.88:	441
12.88:	499

02.88-12.88: 5.043

BIJLAGE

**EERSTE JAARVERSLAG
VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN
EN DE STAATLOZEN**

Werkingsjaar 1988

INHOUD

I. InleidingII. De werking van de nieuwe vluchtelingenwet

- A. De toegang tot de procedure
 - 1. De asielaanvragen ingediend in 1988
 - 2. De ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg
- B. De dringende verzoeken tot heronderzoek
 - 1. De adviezen gegeven in 1988
 - 2. Suggesties tot wijziging van de procedure
- C. Het onderzoek ten gronde
 - 1. De beslissingen van de Commissaris-generaal
 - 2. De werkzaamheden van de Vaste Beroepscommissie
- D. Het uitreiken van documenten
 - 1. Akten van Burgerlijke Stand
 - 2. Andere documenten

III. Het opstarten van de nieuwe vluchtelingeninstanties

- A. Het personeel van het Commissariaat-generaal
 - 1. De krappe personeelsformatie van het Commissariaat-generaal
 - 2. Het statuut van de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen
- B. De infrastructuur van het Commissariaat-generaal
 - 1. Gebouw en Begroting
 - 2. Informatisering van de diensten
- C. Problemen inzake het onthaal van vluchtelingen
 - 1. Het Transitcentrum voor asielzoekers
 - 2. De informatie van de asielzoekers
- D. Betrekkingen met andere instanties
 - 1. Buitenlandse Betrekkingen
 - 2. Contacten met andere Ministeries

IV. Besluit

- A. Projectie van de belasting van de vluchtelingeninstanties
- B. Slotbeschouwingen

V. Aanvullende documenten

- A. Bijlagen
- B. Tabellen

I. INLEIDING

1. Krachtens artikel 57/28 van de Vluchtelingenwet van 14 juli 1987 "brengt de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen elk jaar aan de Minister van Justitie verslag uit over zijn opdracht. Een afschrift van dat verslag met de eventuele opmerkingen van de Minister van Justitie wordt door de Minister van Justitie aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat overgezonden".

2. De Memorie van toelichting (Parl. St., Kamer nr 689/1, 86/87, p. 15) verduidelijkt dat "Het jaarlijks verslag, dat de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie geeft, moet hem onder meer toelaten een algemeen overzicht van de toestand van de vluchtelingen in België te geven en alle suggesties te doen die hij ter zake passend acht".

3. Benoemd op 4 november 1987, maar zijn bevoegdheden slechts uitoefenend sinds 1 februari 1988, heeft de Commissaris-generaal besloten zijn eerste jaarverslag af te sluiten op 31 december 1988. Het verslag betreft dus de eerste 14 werkingsmaanden van de Commissaris-generaal en de eerste 11 werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal. Aldus wordt het mogelijk de volgende jaarverslagen te laten samenvallen met kalenderjaren.

4. Alhoewel de Memorie van toelichting de Commissaris-generaal uitnodigt om "een algemeen overzicht te geven van de toestand van de vluchtelingen in België" zal dit eerste jaarverslag zich vooral toespitsen op de eigenlijke activiteiten van het Commissariaat-generaal zelf. Over andere aspecten van "de toestand van de vluchtelingen in België" zal dit eerste jaarverslag in beginsel slechts melding maken voor zover de Commissaris-generaal ter zake is tussengekomen om de aandacht van de bevoegde overheden op een aantal problemen te vestigen.

5. Ook wat het doen van suggesties betreft, zal dit eerste verslag zich in beginsel beperken tot een aantal punten die rechtstreeks de werking van het Commissariaat-generaal betreffen. De ervaring met de nieuwe vluchtelingenwet is ook nog te beperkt om reeds tot een evaluatie ervan over te gaan. Alleen wat de procedure betreft van het "Dringend verzoek tot heronderzoek" is het nu reeds mogelijk zich een idee te vormen over de werking ervan, zodat suggesties tot aanpassing van de Vluchtelingenwet zich in dit eerste jaarverslag tot die procedure zullen beperken.

6. Van bij de aanvang heeft het Commissariaat-generaal groot belang gehecht aan het bijhouden van statistische gegevens, zonder daarbij uit het oog te verliezen

dat achter deze statistische gegevens steeds mensen van vlees en bloed schuilen, wiens lot op ingrijpende wijze wordt bepaald door de beslissingen van de vluchtelingeninstanties. Deze statistische gegevens zijn onontbeerlijk om inzicht te kunnen verwerven over de juiste omvang en aard van de asielzoekers die zich in België aanmelden en over de wijze waarop het Commissariaat-generaal zijn bevoegdheden uitoefent. Hierdoor wordt ook de noodzakelijke basis verschaft opdat het vluchtelingenbeleid met kennis van zaken zou kunnen worden bijgestuurd.

7. Spijtig genoeg zijn de vroegere statistieken te fragmentarisch van aard om meer dan summiere vergelijkingen tussen de werking van de vroegere wet en de huidige vluchtelingenwet toe te laten. Een informatisering van de Dienst Vreemdelingenzaken zal ook onontbeerlijk zijn om een beter zicht te kunnen verkrijgen op het soort van personen dat asiel aanvraagt en over de wijze waarop zij in België terechtkomen.

8. Weinigen blijken in België vertrouwd te zijn met de vluchtelingenproblematiek, mogelijk mede omdat de erkenningsbevoegdheid in België tot 31 januari 1988 werd uitgeoefend door een internationale instantie, met name de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, die de Commissaris-generaal met raad en daad heeft bijgestaan. Met dit jaarverslag wordt dan ook gehoopt een bijdrage te leveren tot een beter begrip ervan, zonder hetwelk een verantwoord beleid ter zake niet mogelijk is.

9. Graag wil de Commissaris-generaal nog dank uitspreken ten overstaan van de vele instanties, organisaties en personen, die in deze startperiode bijstand en medewerking hebben verleend. Het personeel door de Minister van Justitie ter beschikking gesteld van de nieuwe vluchtelingeninstanties en de Adjunct-Commissarissen dienen hierbij in het bijzonder vermeld te worden.

II. DE WERKING VAN DE NIEUWE VLUCHTELINGENWET

10. Begin 1988 was België nog het enige land dat de bevoegdheid tot het erkennen van vluchtelingen had toevertrouwd aan de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen. Deze bevoegdheid was hem op 22 februari 1954 gedelegeerd geworden door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het aantal vluchtelingen erkend door de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen bedroeg in 1985 36.421. Met 3,6 per 1.000 inwoners is dit percentsgewijze het hoogste getal van de Europese Gemeenschap. In Europa hebben alleen Zweden en Zwitserland percentsgewijze een hoger aantal erkende vluchtelingen. Het aantal daarvan dat in België verbleef met dit statuut bedroeg in 1986 evenwel slechts 21.829. Velen hebben immers België verlaten of zijn Belg geworden. Het aantal in België verblijvende erkende vluchtelingen bedraagt dus 0,2 % van de bevolking van België of 2,4 % van het totaal aantal in België verblijvende vreemdelingen (906.668 in 1986). De grootste groep daarvan zijn Vietnamezen (34 %), gevolgd door Iraniërs (11 %) en Polen (11 %).

11. Sinds ongeveer 15 jaar verzocht de VN-Hoge Commissaris om van deze erkenningsbevoegdheid in België te worden ontlast. Er mag worden aangenomen dat de redenen daartoe waren:

- a) de groeiende moeilijkheid om het stijgend aantal erkenningsaanvragen met de beperkte ter beschikking gestelde middelen te behandelen;
- b) kritiek op de afwezigheid van motivering van de weigeringsbeslissingen en op de afwezigheid van een beroepsmogelijkheid;
- c) het feit dat de VN-Hoge Commissaris zijn rol eerder wenst te zien als een advocaat van de vluchtelingen dan wel als een rechter die uitmaakt wie al dan niet vluchteling is.

12. Dit alles heeft geleid tot het aannemen van de wet van 14 juli 1987 die in werking is getreden op 1 februari 1988. Deze wet maakt een einde aan de delegatie van bevoegdheid aan de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen voor de aanvragen ingediend na 31 januari 1988. Deze bevoegdheid wordt overgenomen door een nieuw ingestelde onafhankelijke administratieve overheid: de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, die over autonome beslissingsmacht beschikt en zijn weigeringsbeslissingen moet motiveren.

A. De toegang tot de procedure

13. Het is het Ministerie van Justitie dat beslist of een vreemdeling die asiel aanvraagt de toelating krijgt om het grondgebied binnen te komen of om er te verblijven teneinde over zijn aanvraag te laten beslissen door de nieuwe vluchtelingeninstanties. De laatste jaren is het aantal asielzoekers aanzienlijk gestegen: van 945 in 1977 tot 7.456 in 1986, waaronder 2.678 Ghanezen (36 %). Een dergelijke stijging heeft zich trouwens in heel West-Europa voorgedaan. Wat België betreft is er weliswaar vooral vanaf juli 1987 een aanzienlijke daling van het aantal kandidaat-vluchtelingen dat in de Nationale Luchthaven te Zaventem de status van vluchteling aanvraagt. Het totaal aantal kandidaat-vluchtelingen daalde aldus in 1987 tot 5.352, afkomstig van 76 verschillende landen. Twee derden van de in 1987 ingediende asielaanvragen waren afkomstig van negen landen: Ghana (1.152), Iran (602), India (574), Zaïre (487), Joegoslavië (381), Sri Lanka (367), Pakistan (346), Turkije (313) en Polen (300). Een groter aantal kandidaat-vluchtelingen treedt thans evenwel België binnen (meestal illegaal) via andere wegen dan Zaventem.

14. De Vluchtelingenwet bepaalt dat asielaanvragen kunnen worden ingediend bij de Commissaris-generaal, een officier van gerechtelijke politie, een onderofficier van de Rijkswacht, de directeur van een strafinrichting, een ambtenaar van het Bestuur van de Openbare Veiligheid of van de Administratie der Douane en Accijnzen of bij het bestuur van de gemeente waar de vreemdeling logeert. Op enkele zeldzame uitzonderingen na, kan worden vastgesteld dat de overgrote meerderheid van de aanvragen wordt ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die deel uitmaakt van het Bestuur van de Openbare Veiligheid, en een minderheid op het Commissariaat-generaal. Slechts zeer zelden worden aanvragen ingediend bij de andere daartoe gemachtigde instanties.

1. De asielaanvragen ingediend in 1988

15. Volgens de gegevens beschikbaar op 31 december 1988 bedroeg het totaal aantal aanvragen ingediend in 1988 4.784, die met uitzondering van de 480 aanvragen ingediend in januari 1988 allen volledig onder de nieuwe procedure vallen. In vergelijking met het jaar 1987, waarin er 5.352 aanvragen werden ingediend, is er dus een daling met 11 %. Deze asielaanvragers zijn afkomstig uit 78 landen; bijna de helft van de aanvragers zijn afkomstig uit drie landen, met name Ghana (1.085 = 25 %), India (465 = 10 %) en Zaïre (434 = 10 %) gevolgd door Joegoslavië (316), Turkije (327), Pakistan (262), Iran (193) en Polen (164) (zie tabel 1). In vergelijking met 1987 zijn wat de grootste groepen betreft de belangrijkste wijzigingen vast te

stellen inzake kandidaat-vluchtelingen afkomstig van Iran (een daling van 11 % naar 4 %) en Sri Lanka (een daling van 6 % naar 0,7 %).

16. Het is merkwaardig dat van de 12 Westerse landen die deelnemen aan het informeel overleg van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen België relatief gezien het hoogst scoort inzake Ghanese asielzoekers (25 %) en dat in absolute cijfers alleen Canada en de Bondsrepubliek Duitsland een weinig hoger scoren. In 1986 bedroeg het aandeel van de Ghanezen in het totaal aantal asielzoekers zelfs 36 % (2.678 Ghanezen op een totaal van 7.456 asielzoekers); dit percentage daalde in 1987 tot 21 % (1.152 Ghanezen op een totaal van 5.352 asielzoekers).

17. Het aantal aanvragen op de Nationale Luchthaven te Zaventem is weliswaar drastisch gedaald sinds een hoogtepunt werd bereikt in de periode maart 1986/februari 1987 (4.516 aanvragen of gemiddeld 376 aanvragen per maand te Zaventem). Vermoedelijk als gevolg van de maatregelen genomen in uitvoering van het Koninklijk Besluit van 9 maart 1987 dat het recht van asielzoekers tot toegang tot het grondgebied omvormde tot een mogelijkheid, daalde het aantal asielaanvragen op de Nationale Luchthaven in de periode maart/juni 1987 tot gemiddeld 103 aanvragen per maand.

18. Vermoedelijk als gevolg van het in werking treden op 17 augustus 1987 van artikel 17 van de nieuwe Vluchtelingenwet van 14 juli 1987, waardoor sancties worden ingesteld voor de vervoerders van meer dan vier asielzoekers zonder de nodige documenten, daalde het aantal asielaanvragen op de Nationale Luchthaven in de periode juli 1987/januari 1988 verder tot gemiddeld 22 per maand. Sinds de inwerkingtreding van de overige bepalingen van de nieuwe wet op 1 februari 1988 is er opnieuw een zekere stijging van het aantal aanvragen in Zaventem: gemiddeld 51 per maand (met een minimum van 28 in augustus 1988 en een maximum van 85 in december 1988). Meer dan driekwart (430) van het totaal aantal aanvragers in Zaventem (564) waren Afrikanen, waaronder 45 % Ghanezen (254), 9 % Nigerianen (53) en 7 % Zaïrezen (39); 9 % aanvragers in Zaventem waren Iraniërs (55).

19. Het aantal asielaanvragen ingediend op de zetel van het Commissariaat-generaal was bijzonder laag gedurende de eerste vier werkingsmaanden (78 of gemiddeld 20 per maand) om in juni 1988 alleen reeds te stijgen tot 89 en in augustus 1988 zelfs tot 226! De oorzaak daarvan bleek te liggen in het wegens personeelsgebrek doorsturen van aanvragers door de Dienst Vreemdelingenzaken op het Klein Kasteeltje naar het Commissariaat-generaal. Bepaalde groepen (vooral Ghanezen 376/926 of 40 %) ontdekten de "voordelen" van het indienen van een aanvraag zonder

identificatie of ondervraging, hetgeen alleen op het Klein Kasteeltje kan gebeuren. Sinds de Dienst Vreemdelingen-zaken op het Klein Kasteeltje vanaf eind augustus 1988 geen asielaanvragers meer doorstuurde naar het Commissariaat-generaal, dat op zijn beurt vanaf eind september 1988 de aanvragers zonder identiteitsdocumenten verwees naar het Klein Kasteeltje, daalde het aantal aanvragen ingediend op het Commissariaat-generaal aanzienlijk.

20. De overgrote meerderheid van de asielaanvragen wordt ingediend door alleenstaanden (3.760). Slechts 272 personen hebben tevens een aanvraag ingediend voor hun echtgenote. Daarenboven werd ook nog asiel aangevraagd voor 482 vergezellende kinderen. Vooral Joegoslaven en Turken blijken in gezinsverband asiel aan te vragen. Ook vanuit Zaïre komen nogal wat asielzoekers met minderjarige kinderen.

2. De ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg

21. Op 31 december 1988 was over 1.236 (28 %) van de sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet ingediende aanvragen nog geen beslissing over de ontvankelijkheid genomen door het Ministerie van Justitie. In eerste aanleg werden 1.125 aanvragen (40 % van de beslissingen) onontvankelijk verklaard, terwijl 1.637 (59 % van de beslissingen) ontvankelijk werden verklaard.

22. Naar gelang van de nationaliteit van de asielzoekers zijn belangrijke verschillen in het percentage ontvankelijkheidsbeslissingen door het Ministerie van Justitie vast te stellen. Een bijzonder hoge ontvankelijkheidsgraad kan worden vastgesteld voor Vietnamezen (138-1 = 99 %), Chilenen (52 - 2 = 96 %) en Roemenen (49 - 2 = 96 %). Hoge percentages gelden ook voor Iraniërs (119-26 = 82 %) en Turken (175 - 41 = 81 %). Lager liggen de percentages voor Pakistani (160 - 59 = 73 %), Polen (79-39 = 67 %), Zaïrezen (211 - 106 = 66 %), Bangladeshi (37-24 = 60 %) en Joegoslaven (66 - 50 = 57 %) en vooral Nigerianen (36 - 46 = 44 %), Indiërs (110 - 164 = 40 %) en Ghanezen (186 - 409 = 31 %). Op te merken valt dat de bovenvermelde percentages initiële beslissingen van het Ministerie van Justitie betreffen, dus vóór "dringend verzoek tot heronderzoek".

B. De dringende verzoeken tot heronderzoek

23. In tegenstelling tot het VN-Hoog Commissariaat wordt het Commissariaat-generaal betrokken bij de beslissingen over de toelating tot de procedure. De wet van 14 juli 1987 voegt (een aantal bijkomende) onontvankelijkheidsgronden in waarvan sommige voorbehouden zijn aan de Minister van Justitie alleen (a. "aanvraag kennelijk steunend op motieven die niets uit te staan hebben met asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is of omdat ze geen verband houdt met de criteria van de Conventie van Genève van 28 juli 1951", die voorschrijven dat een vluchteling een persoon is die met reden vreest voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging; b. geacht worden de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden) en andere kunnen worden ingeroepen zowel door de Minister als door zijn Gemachtigde (a. langer dan 3 maand verbleven hebben in één land of meerdere landen waar hij geen gevaar liep; b. het land uitgedreven zijn sinds minder dan 10 jaar; c. een geldig vervoerbewijs hebben voor een derde land; d. een laattijdige aanvraag d.w.z. ingediend na het verstrijken van de geldigheid van de verblijfstitel of 7 dagen na het onwettig binnenkomen in het land).

24. In geval van weigering van toegang tot het grondgebied of van verblijf op het grondgebied door de Minister of zijn Gemachtigde kan de betrokkene aan de grens binnen de 24 uur en in het binnenland binnen de 3 werkdagen een "dringend verzoek tot heronderzoek" indienen. In dit geval moet de Commissaris-generaal wat de grens betreft (in de praktijk wil dit zeggen Zaventem) binnen de 24 uur en wat het binnenland betreft (in de praktijk wil dit zeggen op het Klein Kasteeltje) binnen de 7 dagen een advies geven. De Gemachtigde van de Minister is door dit advies gebonden. De Minister zelf evenwel niet, maar hij moet, in geval hij van het advies van de Commissaris-generaal wenst af te wijken, deze afwijking motiveren.

25. In geval van dringend verzoek tot heronderzoek betreffende een weigering van verblijf (waarbij het advies binnen 7 dagen dient te worden gegeven) nodigt het Commissariaat-generaal de kandidaat-vluchteling onmiddellijk per brief uit, en wordt, in voorkomend geval, zijn raadsman daarvan telefonisch verwittigd. In geval van dringend verzoek tot heronderzoek betreffende een weigering van toegang (waarbij het advies binnen 24 uur dient te worden gegeven) begeeft één van de twee Adjunct-Commissarissen en/of een medewerker-jurist van het Commissariaat-generaal zich onmiddellijk naar de Nationale Luchthaven om de kandidaat-vluchteling te horen. Alhoewel de wet de Commissaris-generaal verplicht enkel gunstig of ongunstig advies te geven, zonder dat een motivering wordt vereist, geeft

de Commissaris-generaal altijd gemotiveerde adviezen. Vooral in geval van gunstig advies (tot toegang of tot verblijf) na een weigeringsbeslissing van de Minister van Justitie, komt het er op aan de Minister, die niet gebonden is door het advies van de Commissaris-generaal, te overtuigen van de gegrondheid van het verstrekte advies.

1. De adviezen gegeven in 1988

26. In het eerste werkingsjaar heeft de Commissaris-generaal 709 adviezen gegeven in het kader van "dringende verzoeken tot heronderzoek" of gemiddeld 64 per maand (zie tabel 2). 188 adviezen betreffende weigeringsbeslissingen van toegang tot het Koninkrijk dienden te worden gegeven binnen 24 uur en dienden 521 adviezen betreffende weigeringsbeslissingen tot het verblijf te worden gegeven binnen 7 dagen. Onder deze laatste moeten, met ingang van juni 1988, ook 51 adviezen worden gerekend betreffende asielaanvragen ingediend vóór 1 februari 1988. Zonder uitzondering werden alle adviezen steeds binnen de door de wet gestelde - korte - termijnen gegeven.

27. Vierhonderd tweeëndertig adviezen (60%) hadden betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie en 277 hadden betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie. Sedert juni 1988 ligt het aantal adviezen betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie hoger dan deze betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie. 88 % (167 - 21) van de aan de grens (Zaventem) gegeven adviezen hebben betrekking op weigeringsbeslissingen door de Minister van Justitie, terwijl dit in het binnenland (Klein Kasteeltje) het geval is voor 50 % (265 - 256) van de adviezen.

28. In totaal werden 34 % adviezen (243) gegeven gunstig voor de asielzoekers en 65 % ongunstig (466). Aan de grens is het aantal gunstige adviezen van de Commissaris-generaal (80 - 108 = 42 %) hoger dan in het binnenland (163 - 358 = 31 %). Voor niet-Ghanezen bedraagt het aantal gunstige adviezen in Zaventem zelfs 62 % (54 - 32). Het aantal gunstige adviezen betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie is ook hoger (165 - 267 = 38 %) dan deze betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie (78 - 199 = 28 %). Dit wordt uiteraard verklaard door de grotere beoordelingsruimte die aanwezig is t.o.v. de weigeringsgronden voorbehouden aan de Minister van Justitie, vergeleken met de weigeringsgronden die ook door de Gemachtigde van de Minister kunnen worden ingeroepen.

29. De asielzoekers die een "dringend verzoek tot heronderzoek" hebben ingediend zijn vooral afkomstig van Ghana (289), India (82), Zaïre (57), Pakistan (41) en Nigeria (40) (zie tabel 3). In het bijzonder voor asielzoekers afkomstig uit Ghana ($54 - 235 = 18 \%$) en van het Indisch Subcontinent, met name Bangladesh, India en Pakistan ($34 - 112 = 23 \%$), waarop 61% ($435/709$) van het aantal adviezen betrekking heeft, ligt het aantal gunstige adviezen laag ($88 - 347 = 20 \%$). Voor de overige 48 nationaliteiten, die instaan voor 36% ($274/709$) van de adviezen ligt het aantal gunstige adviezen aanzienlijk hoger ($155 - 119 = 56 \%$).

30. De meest ingeroepen weigeringsgronden zijn "bedrieglijke aanvraag of aanvraag vreemd aan de asielcriteria" (362), verblijf in één of meer derde landen (237) en laattijdigheid (75) (zie tabel 4). Het percentage gunstige adviezen voor de asielzoekers varieert sterk naar gelang de ingeroepen weigeringsgronden: 97% ($13 - 1$) voor vervoerbewijs, 53% ($40 - 35$) voor laattijdigheid, 39% ($141 - 221$) voor bedrieglijke aanvraag of aanvraag vreemd aan asielcriteria (eventueel gecombineerd met andere weigeringsgronden), 14% ($35 - 202$) voor verblijf in één of meer derde landen en 0% ($0 - 1$) voor gevaar voor de openbare orde.

31. De Commissaris-generaal werd er van ingelicht dat in 267 gevallen de Minister van Justitie zijn adviezen heeft gevolgd en in 18 gevallen niet. Voor 147 gevallen was de Commissaris-generaal op 31 december 1988 nog in het ongewisse van het gevolg dat de Minister van Justitie aan zijn advies heeft gegeven.

32. Op 20 september 1988 had de Commissaris-generaal nochtans aangedrongen bij de Dienst Vreemdelingenzaken op onmiddellijke mededeling van de beslissingen genomen door de Minister van Justitie na advies van de Commissaris-generaal, wat zijn inziens een harmonisch verloop van de procedure alleen maar ten goede kan komen.

33. Op 11 oktober 1988 schreef de Commissaris-generaal aan de Dienst Vreemdelingenzaken dat het voor hem moeilijk was te begrijpen dat zijn adviezen binnen de 24 u of binnen de 7 dagen moeten worden verleend, terwijl het weken en maanden duurt vooraleer hij in kennis wordt gesteld van de beslissingen van de Minister van Justitie met betrekking tot deze adviezen. Hij voegde er aan toe dat deze procedure niet behoorlijk kan werken, wanneer hij maanden in de onwetendheid wordt gelaten van het gevolg dat de Minister geeft aan zijn adviezen.

34. Op 8 december 1988 heeft de Commissaris-generaal de Dienst Vreemdelingenzaken bedankt voor de kennisgeving van een aanzienlijk aantal beslissingen, genomen door de

Minister van Justitie betreffende dringende verzoeken tot heronderzoek inzake door de Minister genomen weigeringsbeslissingen tot toegang of tot verblijf. In het belang van die procedure en meer bepaald met het oog op het opstellen van zijn jaarverslag, heeft de Commissaris-generaal er evenwel op aangedrongen dat bedoelde beslissingen, waarvan een niet onaanzienlijk aantal hem nog niet waren medegedeeld, alsook die welke in de toekomst nog zouden worden genomen, hem zonder verwijl zouden worden medegedeeld.

35. Indien de Minister beslist de kandidaat-vluchteling terug te leiden naar het land waaruit hij gevlucht is en waar volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zou zijn, kan deze laatste binnen de twee werkdagen beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die een uitspraak moet doen binnen de 15 dagen. Gedurende deze procedure die verloopt volgens de vormen van het kort geding, mag de kandidaat-vluchteling niet worden teruggedleid naar bedoeld land. In geval van verwerping van de vordering kan de voorzitter aan de vreemdeling een termijn van ten hoogste één maand toekennen om toegang te krijgen tot een ander land. De Commissaris-generaal heeft geen informatie over de werking van deze beroepsprocedure.

2. Suggesties tot wijziging van de procedure

36. De ervaring met de nieuwe procedure van het "Dringend verzoek tot heronderzoek" toont aan dat de procedure grosso modo niet onbevredigend functioneert. Aan de grens is dit evenwel te danken aan een aantal bijzondere omstandigheden:

- a) het relatief laag aantal asielaanvragen dat aan de grens wordt ingediend: het spreekt vanzelf dat indien het aantal aanvragen nog gemiddeld 376 per maand zou bedragen zoals in 1986/1987 i.p.v. gemiddeld 51 per maand zoals in 1988 dit tot grote praktische moeilijkheden aanleiding zou geven;
- b) het feit dat België maar één grenspost lijkt te bezitten die dan nog op minder dan 15 km van het Commissariaat-generaal is gelegen (Zaventem): het spreekt vanzelf dat het gelijktijdig geven van adviezen in Oostende, in Aarlen en op andere plaatsen, voor onoverkomelijke hinderpalen zou zorgen;
- c) de afspraak met de Dienst Vreemdelingenzaken om, behalve in geval van noodsituaties, geen adviezen buiten de werkdagen in te winnen: een veeleisende wachtdienst zou anders moeten worden opgezet, waarvoor de vereiste middelen niet ter beschikking zijn.

37. Als tekortkomingen van het bestaande stelsel dienen de bijzonder korte termijnen voor het indienen van een verzoek en voor het geven van een advies worden ver-

meld. Rekening houdend met de oogmerken van deze procedure wordt niettemin slechts een geringe termijnverlenging voorgesteld:

- a) voor het indienen van de dringende verzoeken:
 - i) aan de grens: uiterlijk de daaropvolgende werkdag i.p.v. binnen de 24 uur;
 - ii) in het binnenland: binnen de 5 werkdagen i.p.v. binnen de 3 werkdagen.
- b) voor het geven van een advies:
 - i) aan de grens: binnen de 2 daaropvolgende werkdagen i.p.v. binnen de 24 uur;
 - ii) in het binnenland: binnen de 7 werkdagen i.p.v. binnen de 7 dagen.

38. Deze beperkte verlenging van de thans voorziene termijnen zou wat meer ruimte scheppen voor studie van het dossier zonder het nemen van de ontvankelijkheidsbeslissingen merkbaar te vertragen. Ondanks de uitzonderlijk korte termijnen voor het indienen van het verzoek en het geven van een advies door de Commissaris-generaal, kan een ontvankelijkheidsbeslissing door de Dienst Vreemdelingen-zaken of door de Minister van Justitie soms verscheidene weken in beslag nemen.

39. Met betrekking tot de motieven die kunnen worden ingeroepen om de toegang tot het grondgebied of het verblijf met het oog op de erkenningsprocedure te weigeren kunnen enkele leemten worden vastgesteld, vooral naar analogie met de onontvankelijkheidsgronden voor verzoekschriften ingediend bij de Straatsburgse instanties opgericht door de Europese Conventie voor de rechten van de mens:

- 1) het indienen van een aanvraag die in wezen gelijk is aan een reeds eerder door dezelfde persoon ingediende aanvraag (cf. art. 27, par. 1, al. b);
- 2) het voorafgaandelijk indienen van een aanvraag bij de vluchtelingeninstanties van een andere Staat, waarmede ter zake door België een akkoord zou zijn afgesloten (in het kader van het Akkoord van Schengen, de Europese Gemeenschap of de Raad van Europa) (cf. idem);
- 3) een kennelijk ongegronde aanvraag (cf. art. 27, par. 2): in sommige gevallen is een aanvraag niet bedrieglijk, noch kennelijk vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève, maar blijkt reeds uit de onder-vraging in het kader van een "dringend verzoek tot heronderzoek" dat de aanvraag kennelijk ongegrond is;
- 4) misbruik van de procedure (idem): het zich onttrekken aan de procedure op het niveau van de ontvankelijkheid - in tegenstelling tot wat het geval is op het niveau van het onderzoek ten gronde - wordt door de huidige wet niet uitdrukkelijk bepaald als een onontvankelijkheidsgrond.

40. Alhoewel aan voornoemde leemten soms langs pretoriaanse weg kan worden verholpen, lijkt het toch verkieslijk deze gronden uitdrukkelijk in de wet te vermelden. Met het oog op een grotere duidelijkheid verdient het ook aanbeveling dat de "bedrieglijke aanvraag" en de "aanvraag kennelijk vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève" als twee duidelijk onderscheiden ontvankelijkheidsgronden zouden worden aangeduid.

41. Met uitzondering van de onontvankelijkheidsgrond "gevaar van de openbare orde of de nationale veiligheid", lijkt het aangewezen dat wettelijk zou worden bepaald dat het advies van de Commissaris-generaal in alle andere gevallen dient gevolgd te worden door het Ministerie van Justitie. Op te merken valt bovendien dat de onontvankelijkheidsgrond "gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid" tijdens het eerste werkingsjaar van het Commissariaat-generaal slechts éénmaal werd ingeroepen door de Minister van Justitie (in de zaak Ryan). In dit advies (zie bijlage 1), dat door de raadsman van betrokkene werd bekendgemaakt, heeft de Commissaris-generaal erkend dat de verantwoordelijkheid voor de openbare orde of de nationale veiligheid ter zake niet bij hem berust, maar bij de Minister van Justitie, zodat de Commissaris-generaal zich slechts een marginaal toetsingsrecht voorbehoudt ten opzichte van deze discretionair geachte bevoegdheid van de Minister van Justitie.

42. In het bijzonder inzake de ontvankelijkheidsgrond "kennelijk vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève" en a fortiori betreffende de voorgestelde bijkomende onontvankelijkheidsgrond "kennelijk ongegrond" is het duidelijk dat het Commissariaat-generaal beter geplaatst is dan het Ministerie van Justitie om daarover te oordelen. Het is bovendien niet in overeenstemming met de desbetreffende standaarden voorgeschreven door de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen dat de Minister van Justitie de toegang tot de procedure kan ontzeggen aan personen waarvan de instantie bevoegd om te oordelen over de gegrondheid van de aanvraag van mening is dat de ingeroepen gronden voor onontvankelijkheid niet overtuigend zijn.

43. Het aantal gevallen waarin de Minister van Justitie is afgeweken van het advies van de Commissaris-generaal is trouwens beperkt, waardoor tezelfdertijd wordt aangetoond dat het behoud van het beslissingsrecht ter zake bij de Minister van Justitie niet onontbeerlijk is. Het huidig stelsel heeft daarentegen ook nog het nadeel dat de Minister (en zijn Kabinet) met een aanzienlijk aantal individuele gevallen worden belast, waarover de Minister persoonlijk een beslissing moet nemen, wat bovendien vertragend werkt op de beslissingen. Met uitzondering van de onontvankelijkheidsgrond "gevaar voor de

openbare orde en de nationale veiligheid" wordt dus gepleit voor het opheffen van de rechtstreekse tussenkomst van de Minister ter zake, zodat de ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg door de Dienst Vreemdelingen-zaken zouden worden genomen en in tweede aanleg door de Commissaris-generaal.

44. Er zou derhalve aan de Commissaris-generaal de volheid van bevoegdheid inzake onontvankelijkheid moeten worden toegekend. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen Minister van Justitie en zijn gemachtigde, waarbij de Commissaris-generaal slechts een consultatieve bevoegdheid heeft in tweede aanleg, leidt tot onbevredigende toestanden. Zo is het bijwijlen gebeurd dat de Commissaris-generaal een gunstig advies heeft moeten geven omdat hij zich niet kon eens verklaren met een onontvankelijkheidsgrond ingeroepen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie, terwijl hij na verhoor van de asielzoeker nochtans tot de overtuiging was gekomen dat diens aanvraag bedrieglijk was of vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève. Niettemin kon de Commissaris-generaal zich hierover niet uitspreken omdat alleen de Minister van Justitie bevoegd is om deze onontvankelijkheidsgronden in te roepen. Onjuist geachte interpretaties of verkeerd gekozen bepalingen hebben de Commissaris-generaal niettemin niet verhinderd ongunstige adviezen te geven wanneer hem dit verantwoord leek. De Commissaris-generaal is ervan overtuigd dat het opvolgen van voornoemde suggesties zowel redelijkere termijnen als een vluggere behandeling, zowel grotere doeltreffendheid en meer juridische duidelijkheid als ruimere waarborgen voor de asielzoekers, mogelijk zou maken.

C. Het onderzoek ten gronde

45. Het onderzoek ten gronde wordt verricht in eerste aanleg door de Commissaris-generaal en in beroep door de Vaste Beroepscommissie.

1. De beslissingen van de Commissaris-generaal

46. De erkenning, de weigering van erkenning, de intrekking en de bevestiging van de status van vluchteling zijn uiteraard de belangrijkste bevoegdheden van de Commissaris-generaal. Wanneer het gunstige beslissingen ten gronde (FA) of ten gronde gemotiveerde weigeringen betreft (RA), steunt de beslissing tot het al of niet erkennen minstens op drie elementen:

- a. het verslag van de ondervraging door de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie opgesteld op het ogenblik van het indienen van de aanvraag;
- b. een door de betrokkene ingevulde vragenlijst destijds opgesteld door het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen;
- c. een verhoor door één van de juristen van het Commissariaat-generaal.

47. Het is nog te vroeg om een duidelijk zicht te hebben op het uitoefenen van deze bevoegdheid door de Commissaris-generaal. Met betrekking tot de 1.782 in 1988 ontvankelijk verklaarde aanvragen heeft de Commissaris-generaal in de periode april - december 1988 707 beslissingen genomen (zie tabel 5). In de eerste twee werkingsmaanden (februari-maart 1988) werden geen beslissingen genomen. De daaropvolgende zes maanden werden gemiddeld 57 beslissingen genomen en de laatste drie maanden gemiddeld 120 beslissingen. Alleen voor de ontvankelijke aanvragen ingediend tijdens de eerste drie werkingsmaanden was het merendeel der beslissingen door de Commissaris-generaal reeds genomen op 31 december 1988.

48. Voor statistische doeleinden maakt het Commissariaat-generaal een onderscheid tussen de erkenningsbeslissingen tussen "gunstige beslissingen ten gronde" (FA), "gunstige beslissingen voor personen aan wie vooraf een verblijfsvergunning werd verleend" (FB) en "gunstige beslissingen voor minderjarige kinderen of familiehereniging" (FC). Het zijn vooral de FA-erkenningen die de grootste tijdsinvestering vereisen, terwijl de FB-erkenningen, die meestal betrekking hebben op personen die op initiatief van niet-gouvernementele organisaties de toestemming hebben verkregen om naar België te komen, gevoelig minder onderzoek behoeven.

49. Op 31 december 1988 had de Commissaris-generaal besloten tot 104 FA-erkenningen, 149 FB-erkenningen en 43 FC-erkenningen of in totaal dus 296 erkenningen. De tot

dan door de Commissaris-generaal erkende vluchtelingen zijn afkomstig uit 27 verschillende landen. Tot dan toe hadden de FA-erkenningen grotendeels betrekking op de aanvragen ingediend tijdens de eerste vier werkingsmaanden, terwijl de FB-erkenningen betrekking hadden op aanvragen ingediend tijdens de eerste tien werkingsmaanden. Wat deze laatste betreft gaat het vooral om 116 Viëtnamezen en 20 Cambodjanen.

50. Wat de weigeringen betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen "ten gronde gemotiveerde weigeringen" (RA), "weigeringen wegens geen gevolg op een vraag om inlichtingen" (RB), "weigeringen wegens geen gevolg op een oproeping" (RC) en "weigeringen wegens gebrek aan woonstkeuze" (RD). Deze laatste drie categorieën (RB, RC en RD), technische weigeringen genoemd, vragen vooral veel administratief werk. De RA-weigeringen vereisen van de juristen veruit de grootste tijdsinvestering, terwijl de RD-weigeringen het minst werk vragen. Op 31 december 1988 had de Commissaris-generaal 183 RA-weigeringen, 111 RB- of RC-weigeringen en 98 RD-weigeringen of in totaal dus tot 411 weigeringen besloten. Het grootste aantal weigeringen heeft betrekking op Ghanezen (88), Zaïrezen (87), Indiërs (58) en Pakistani (40). Alleen voor de aanvragen ingediend tijdens de eerste vier werkingsmaanden, werd er reeds een substantieel aantal weigeringsbeslissingen genomen.

2. De werkzaamheden van de Vaste Beroepscommissie

51. Zowel de Minister van Justitie als de geweigerde kandidaat-vluchteling kunnen beroep indienen binnen de dertig dagen bij de nieuwe Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen. Deze commissie zal bestaan uit minstens een nederlandstalige en een franstalige Kamer, elk voorgezeten door een rechtsprekend magistraat en verder uit een ambtenaar van Justitie en een ambtenaar van Buitenlandse Zaken (die evenwel zitting hebben als onafhankelijke leden en niet als vertegenwoordigers van hun respectieve Minister), een advocaat en ten slotte - met raadgevende stem - de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen (die aldus - op het beroepsniveau - betrokken blijft bij de erkenningsprocedure).

52. Vermits de leden van de Vaste Beroepscommissie nog niet waren benoemd op 31 december 1988, heeft de Beroepscommissie tijdens het werkingsjaar, waarover dit verslag handelt, geen beslissingen kunnen nemen. Sinds mei 1988 werden er nochtans beroepen ingediend (zie tabel 6). Tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal werd één beroep ingediend door de Minister van Justitie en 143 beroepen door geweigerde asielzoekers waarvan vooral beroepen tegen ten gronde gemotiveerde weigeringen (RA). Het merendeel van deze beroepen werd ingediend door Zaïrezen (48) en Ghanezen (36).

53. Enkele advocaten hebben ook beroep ingediend bij de Vaste Beroepscommissie tegen 379 beslissingen van de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen. Er zijn ook een dertigtal beroepen tegen adviezen van de Commissaris-generaal, tegen beslissingen van de Minister van Justitie, enz.

54. In afwachting van de benoeming van de leden van de Vaste Beroepscommissie werd, voor zover in de gegeven omstandigheden mogelijk was, al het nodige gedaan om de dossiers voor de Beroepscommissie samen te stellen. In het bijzonder werd de Dienst Vreemdelingenzaken onmiddellijk verwittigd van de ingestelde beroepen en werd de Commissaris-generaal verzocht de dossiers aan de Beroepscommissie over te maken. De geweigerde asielzoekers, die beroep hebben ingediend, werden verzocht een aantal bijkomende inlichtingen aan de Beroepscommissie te bezorgen.

D. Het uitreiken van documenten

55. Artikel 57/6, vierde lid, van de Vluchtelingenwet van 14 juli 1987 verleent aan de Commissaris-generaal de bevoegdheid om aan de vluchtelingen en staatlozen de documenten uit te reiken bedoeld in artikel 25 van de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen en in artikel 25 van de Conventie van New York betreffende de status van staatlozen. Tot op 31 januari 1988 werd deze bevoegdheid inzake de akten van de burgerlijke stand, de vrijstelling van echtverklaring en de teruggave van de reispas uit het land van herkomst uitgeoefend door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en inzake de attesten, vluchtelingengetuigschriften en machtigingen tot uitreiking door het provinciebestuur van een "roze" reisdocument aan de vreemdelingen die geen vluchteling zijn, door het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen.

56. Tijdens het eerste werkingsjaar hebben zich meer dan 5.000 personen op de zetel van het Commissariaat-generaal aangeboden, voor het merendeel met betrekking tot de aanvraag van documenten. De aanvragen betroffen akten van burgerlijke stand (1.170), attesten (440), echtverklaringen (265), vluchtelingengetuigschriften (320) en verklaringen waarbij wordt verzaakt aan de status van vluchteling (93). Op 31 december 1988 waren in totaal 2.191 documenten uitgereikt (zie tabel 7).

1. Akten van burgerlijke stand

57. In tal van omstandigheden van het dagelijks leven moet een akte van burgerlijke stand worden uitgereikt. De vluchteling, die niet in staat is een akte voor te leggen opgesteld in zijn land van oorsprong door bemiddeling van "zijn" Ambassade, kan zich wenden tot de overheid van het land dat zijn status heeft erkend om aan deze feitelijke onmogelijkheid een oplossing te geven.

a. Getuigschrift ter vervanging van een geboorteakte

58. Het getuigschrift ter vervanging van een geboorteakte wordt uitgereikt nadat fiscale zegels terwaarde van 150 frank zijn aangebracht. Van bij het begin van de werking van het Commissariaat-generaal is dit getuigschrift uitgereikt in volgende omstandigheden: aanvraag tot naturalisatie, huwelijk, bezoek aan een familielid in de gevangenis, school gelegen in het buitenland, het verkrijgen van een reisdocument voor een kind, aanvraag tot pensioenuitkering, indiening van een verzoek tot toelating tot het beroep, echtscheiding, inschrijving in de registers van bepaalde gemeenten, het toestaan van een lening door het huisvestingsfonds. In bepaald gevallen wordt, op grond van het door de vluchteling voorgelegd bewijsstuk, het getuigschrift gratis uitgereikt: inzake leerplicht, kinderbijslagen, uitkeringen van sociale zekerheid en voor arbeidsongevallenverzekering.

59. De vluchteling die een getuigschrift wenst te bekomen, heeft de keuze tusen twee mogelijkheden:

- 1) door middel van een schriftelijk verzoek:
 - het toezenden aan het Commissariaat-generaal van een afschrift van zijn verblijfsvergunning en zijn getuigschrift van vluchteling;
 - het vermelden van de afstamming bij de indiening van het verzoek;
 - in voorkomend geval, het insluiten van elk document dat zijn afstamming bewijst, alsook het bedrag of de fiscale zegels bestemd voor de verzending van de akte;
- 2) door zich persoonlijk aan te bieden op het Commissariaat-generaal, hetzij in de voormiddag, hetzij op een ander tijdstip mits het nemen van een afspraak. In zulk geval stelt de dienst bevoegd voor het afleveren van documenten een individuele fiche op die alle inlichtingen bevat die vereist zijn voor het opmaken van het getuigschrift: gekozen taal, de woonplaats van de vluchteling, de afstamming, de vermelding van betaling van 150 frank, in voorkomend geval samen met de kosten voor het verzenden per aangetekende post.

60. Het opmaken van het getuigschrift vereist voorafgaandelijk opzoekingswerk bedoeld om de verklaringen van de vluchteling te vergelijken met de gegevens uit het administratief dossier opgesteld door de gemeentelijke overheid van zijn woonplaats. De voornaamste moeilijkheid hier is het ontbreken van de machtiging tot toegang tot het Rijksregister. Tot op heden is het voor het Commissariaat-generaal alleen dank zij de goede samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken mogelijk geweest om de "normale" termijnen met betrekking tot de gevraagde getuigschriften na te leven. Bij ontstentenis van deze samenwerking zou het voor elke aanvraag vereist zijn geweest om een schrijven te richten aan de gemeentelijke overheid van de woonplaats van de vluchteling met het oog op het bekomen van de onontbeerlijke inlichtingen. Aangezien de gemeentelijke overheden vaak overlast zijn en geneigd om het inschrijven van vluchtelingen te weigeren, zou een dergelijke procedure onmogelijk voldoening kunnen geven.

61. De aandacht moet er evenwel worden op gevestigd dat toegang tot het Rijksregister niet alle problemen oplost: bepaalde gemeenten namelijk verstrekken aan het Rijksregister alleen een zeer beperkt aantal gegevens. In zulke gevallen wordt de afstamming van de betrokkene niet vermeld. Bijgevolg is het Commissariaat-generaal verplicht om in de dossiers van het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen opzoekingen te verrichten om een vergelijking mogelijk te maken met hetgeen door de vluchteling is verklaard bij zijn binnenkomst in België. In dergelijk geval blijkt het noodzakelijk om de vluchteling een ver-

klaring op eer te laten afleggen waarin zijn afstamming is opgenomen. Dit is niet erg betrouwbaar als grondslag voor een getuigschrift ter vervanging van een authentieke akte, zelfs wanneer de vluchteling wordt gewezen op het gevaar dat hij loopt in geval van valse of onjuiste verklaring. Bovendien worden in het Rijksregister regelmatig geografische onjuistheden vastgesteld, waardoor de geboorteplaats moet worden nagezien.

62. Tevens werd vastgesteld dat talrijke gemeentebesturen door gebrek aan informatie identiteitsbewijzen uitreiken zonder rekening te houden met de bestaande reglementering inzake naamgeving. Bij het merendeel van de Vietnamese vluchtelingen wordt aldus de woorden "van" en "thi" aan de naam toegevoegd, terwijl deze slechts het geslacht van de betrokkenen aangeven. Hetzelfde probleem bestaat voor vluchtelingen uit Laos. Als gevolg hiervan bestaat er een verschil tussen de vermelding op de identiteitsbewijzen en de vermelding op de getuigschriften ter vervanging van de akte van geboorte, die uitgereikt worden door het Commissariaat-generaal. De vluchtelingen worden op die manier verplicht een bijkomend verzoek te richten tot het gemeentebestuur, met name wanneer het getuigschrift wordt uitgereikt in verband met een verzoek tot naturalisatie. Eenzelfde geval doet zich voor wanneer de schrijfwijze van de geboorteplaats op het identiteitsbewijs verschillend is.

63. Ten slotte dient melding te worden gemaakt van een grote stad wiens diensten weigeren het getuigschrift te erkennen dat wordt uitgereikt door het Commissariaat-generaal ten voordele van de procedure bepaald in artikel 72bis van het Burgerlijk Wetboek, met name de verklaring onder eed bij ontstentenis van een akte van bekendheid uitgereikt door de vrederechter (artikel 70 van het Burgerlijk Wetboek) op grond van de verklaringen van twee getuigen. Dit geschil heeft aanleiding gegeven tot een nota dd. 15 juni 1988 gericht aan de Minister van Justitie die deze ter kennis heeft gebracht van de Procureur-generaal te Antwerpen.

64. Tijdens de eerste werkingsmaanden zijn verder de volgende anomalieën vastgesteld:

- het aantal door de rechtbanken gevraagde afschriften met betrekking tot een verzoek tot naturalisatie is verschillend (van één tot drie);
- bepaalde provinciebesturen vragen een geboorteakte alvorens aan het kind van een vluchteling een reisdocument wordt uitgereikt bedoeld in de Conventie van Genève of alvorens het kind wordt bijgeschreven op de reispas van de ouders; andere provinciebesturen stellen zich tevreden met de samenstelling van het gezin opgesteld door het gemeentebestuur.

65. Het lijkt eveneens aangewezen om te vermelden dat een verzoek tot uitreiking van een getuigschrift ter vervanging van een geboorteakte vaak voor het Commissariaat-generaal aanleiding is om voorafgaandelijk een getuigschrift van identiteit op te maken bedoeld om de geboortedatum van de betrokkenen bij te schrijven zowel op het identiteitsbewijs als in de registers van de gemeente waar de vluchteling zijn woonplaats heeft. Dit is noodzakelijk omdat bepaalde instellingen, zoals de Rijksdienst voor Pensioenen, een volledige geboortedatum eisen (dag, maand en jaar) bij het opmaken van het dossier. Dergelijke verwikkelingen verlengen vanzelfsprekend de termijn voor het uitreiken van de getuigschriften.

66. Deze termijnen sedert november 1988 teruggebracht tot veertien dagen/drie weken, waren tijdens de eerste werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal erg lang. Aangezien het opstellen van akten van de burgerlijke stand een kiese aangelegenheid is, omwille van het feit dat twee akten opgesteld op verschillende tijdstippen op straffe van vervolging elkaar niet mogen tegenspreken, was het derhalve van het grootste belang dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemene Directie van de Kanselarij en de Geschillen, aan het Commissariaat-generaal de archieven zou overmaken van de akten die door het voornoemde Bestuur werden opgesteld overeenkomstig artikel 25 van de Conventie van Genève. Aangezien de reispassen uitgereikt door het land van herkomst van de vluchtelingen voor het Commissariaat-generaal belangrijke gegevens bevatten, was het onmisbaar om over deze documenten te beschikken.

67. De overdracht van deze archieven plaatste het Commissariaat-generaal evenwel voor een belangrijke moeilijkheid: de chronologische rangschikking ervan maakte gebruik onmogelijk. Slechts met behulp van een computerprogramma dat de mogelijkheid bood tot zoeken op naam, geboortedatum, enz ... en dank zij een voortreffelijke samenwerking tussen de betrokken diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen konden te lange wachttijden voor de aanvragers van een getuigschrift worden vermeden. Ondanks enkele problemen inzake het inlezen van de gegevens, is het Commissariaat-generaal wat dit betreft bedrijfsklaar totdat de volgende zending vanwege de dienst "paspoorten en visas" van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal zijn toegekomen die het Commissariaat-generaal de beschikking moet geven over de vóór 1980 ingeleverde reispassen uitgereikt door het land van herkomst van de vluchtelingen.

b. Getuigschrift ter vervanging van een overlijdensakte

68. Het is vanzelfsprekend dat een getuigschrift ter vervanging van een akte van overlijden slechts kan worden uitgereikt na veelvuldig en langdurig opzoekingswerk: onderzoek verricht door de Ambassade van België, het oproepen van getuigen, het nagaan van dagbladuittreksels, enz ... Wegens de moeilijkheid om de vereiste gegevens te verzamelen, is het in 1988 slechts in één op vier van de gevallen van aanvraag tot het bekomen van een dergelijk getuigschrift mogelijk geweest over te gaan tot uitreiking.

c. Getuigschrift van identiteit

69. De getuigschriften van identiteit beogen een element van de burgerlijke stand van de vluchteling recht te zetten. In de meeste gevallen dient de geboortedatum te worden aangevuld (veel landen vermelden slechts het geboortjaar; andere afwijkingen zijn het gevolg van een slechte vertaling van de oorspronkelijke akte) of gewijzigd. Dit laatste geval betreft bijna uitsluitend kinderen van vluchtelingen van Turkse oorsprong en stelt enkele problemen. Ook in dit geval is het van belang om de archieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te kunnen raadplegen om de misbruiken op het spoor te komen.

70. Bepaalde vluchtelingen vragen stelselmatig om herziening van de geboortedatum naar gelang van de omstandigheden: problemen inzake leerplicht, kinderbijslag, huwelijk of pensioen. Verscheidene aanvragen werden om deze reden geweigerd. Het getuigschrift van identiteit vereist verscheidene verklaringen op de eer (van beide ouders) en een verslag van een radiografisch onderzoek verricht door een ziekenhuis. Wanneer de twee elementen in overeenstemming zijn kan, in principe, worden overgegaan tot het opstellen van de akte. Het is evenwel verscheidene malen voorgekomen dat het Commissariaat-generaal moet oordelen op grond van onbetrouwbare radiografische opnamen; met de hulp van sociale diensten van niet-gouvernementele organisaties die zich hebben ingezet voor de verzoekende familie en door het vergelijken van de verscheidene geboortedata van de kinderen, het dossier van de Dienst Vreemdelingenzaken en de fysiologische vaststellingen, is het Commissariaat-generaal bijna altijd in staat geweest om de betrokken persoon voldoening te schenken. Het enige geval dat nog niet bevredigend werd opgelost betreft een kind waarvan de vader weigert een verklaring op de eer te ondertekenen (om redenen verband houdende met kinderbijslag).

71. Het getuigschrift van identiteit wordt steeds toegezonden aan het gemeentebestuur, met verzoek aan de Burgemeester om wijzigingen aan te brengen in de registers

van de gemeente en op het identiteitsbewijs. Met het oog op de prijs die veel gemeenten vragen voor het uitreiken van een identiteitsbewijs, is dit getuigschrift gratis.

72. Ook in deze aangelegenheid is het Commissariaat-generaal verplicht er op te wijzen dat bepaalde gemeente-besturen:

- de geboortedatum wijzigen zonder het wijzigende getuigschrift van identiteit af te wachten en zich hierdoor te buiten gaan aan machtsmisbruik;
- weigeren de inhoud van het getuigschrift in toepassing te brengen, hetgeen het Commissariaat-generaal noodzaakt verscheidene malen telefonisch in contact te treden met de bevoegde vreemdelingendiensten om te wijzen op de gegrondheid van het getuigschrift: dit is met name het geval wanneer de gewijzigde ouderdom de betrokkene in staat stelt een pensioenaanvraag in te dienen;
- de wijzigingen in het gemeentelijk register afhankelijk stellen van de wijziging van het getuigschrift van vluchteling (hetgeen normaliter nadien geschiedt), wat opnieuw telefonisch contact noodzakelijk maakt van het Commissariaat-generaal en voor de vluchteling heen en weer geloop meebrengt van het Commissariaat-generaal naar zijn gemeentebestuur en terug.

73. Tot slot wijst de Commissaris-generaal er op dat de gegevens opgenomen in het Rijksregister niet in elk voorkomend geval worden aangepast bij een wijziging van identiteit.

d. Getuigschrift ter vervanging van een huwelijksakte

74. Het getuigschrift ter vervanging van een huwelijksakte wordt voornamelijk gevraagd met betrekking tot het indienen van een dossier met het oog op het bekomen van naturalisatie. Het betreft de verklaring dat twee personen in de echt zijn getreden, met vermelding van de plaats en datum waar en wanneer dit is geschied, de datum, de geboorteplaats en de datum waar en wanneer de personen geboren zijn.

75. In dit verband is het meest kiese probleem huwelijken gesloten tussen Vietnamese vluchtelingen in vluchtelingenkampen in Thailand. Deze huwelijken worden door de Thaise overheid niet erkend en zijn dus niet rechtsgeldig. Het komt er ditmaal op aan uit te leggen aan de gemeentelijke overheid dat de personen die zij (in hun registers en in het Rijksregister) hebben ingeschreven als zijnde gehuwd, niet gehuwd zijn en dat zij deze personen <opnieuw> moeten huwen. De onderhandelingen hieromtrent vragen meestal veel tijd en wanneer het paar kinderen heeft bemoeilijkt dit de toestand alleen maar. De vertraging die dit meebrengt wordt door de vluchtelingen als zeer onaangenaam ervaren te meer daar zij over het al-

gemeen de aanvraag aanvankelijk te laat indienen en dienen te zorgen voor de vervanging van documenten die een beperkte geldigheidsduur hebben.

e. Getuigschrift van ongehuwde staat

76. Het gemeentebestuur vraagt vaak een getuigschrift van ongehuwde staat wanneer twee vluchtelingen in het huwelijk treden. Het Commissariaat-generaal is evenwel terughoudend inzake het uitreiken van dergelijke documenten, gelet op een probleemgeval waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken mee in betrokken was en dat is uitgelopen op een rechtsgeding. De dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevoegd voor het uitreiken van de documenten werd er ten onrechte van beschuldigd lichtzinnig akten op te stellen. Tot op heden heeft het Commissariaat-generaal kunnen vermijden om dergelijke getuigschriften op te maken, hetzij door de eerste bladzijde van de reispas uit het betrokken land van herkomst van de betrokkene te kopiëren (wanneer dit in het archief van het Commissariaat-generaal aanwezig is), hetzij door overleg met de gemeente na onderzoek van het dossier van de vluchteling op het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen.

f. Getuigschrift van echtscheiding

77. Het opstellen van een getuigschrift van echtscheiding is een even kiese zaak als het opstellen van een getuigschrift van overlijden of van ongehuwde staat. Ook hier is de uiterste voorzichtigheid geboden. Dit getuigschrift wordt slechts opgemaakt wanneer het Commissariaat-generaal in het bezit is van een rechterlijke uitspraak in het land van herkomst en na onderzoek van de authenticiteit door de Ambassade van België ter plaatse door tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Omwille van deze omvangrijke procedure van onderzoek is het Commissariaat-generaal slechts in staat geweest om één dergelijk getuigschrift uit te reiken in 1988 (na overigens een dubbele vertaling van de uitspraak te hebben gevraagd).

2. Andere documenten

78. De andere documenten omvatten verschillende attesten, vrijstellingen van echtverklaring, vluchtelingengetuigschriften, het verzaken aan de status van vluchteling, de teruggave van de reispas uit het land van herkomst en het uitreiken van het "roze" reisdocument.

a. Attesten

79. Het Commissariaat-generaal en het VN-Hoog Commissariaat zijn bevoegd voor het uitreiken van attesten aan de vluchtelingen. De verdeling van de bevoegdheid ter zake werd bepaald in een nota dd. 7 december 1988 van het VN-Hoog Commissariaat (zie bijlage 2).

80. Inzake attesten geldt een algemene opmerking betreffende de gemeentebesturen. Ook in een nota gericht aan de Ministers die de voogdij over de gemeenten uitoefenen (zie bijlage 3), heeft de Commissaris-generaal er op gewezen dat bijna alle Belgische gemeenten misbruik maken van het woord "vluchteling" bij vermelding op het identiteitsbewijs. Zonder enige vorm van onderzoek bij de bevoegde overheid (het VN-Hoog Commissariaat of het Commissariaat-generaal) bepalen zij in die gevallen dat de kinderen van de vluchtelingen automatisch ook vluchteling zijn.

1) Attest van vluchteling

81. De attesten houdende de status van vluchteling worden aangevraagd door:

- a) kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaar (die bijgevolg niet in het bezit zijn van een getuigschrift van vluchteling): deze attesten strekken tot inschrijving op een reisdocument voor de vluchteling; tot het bekomen van een reisdocument voor vluchteling; tot inschrijving in een schoolinstelling; tot inschrijving bij een ziekenfonds; tot het bekomen van kinderbijslagen; tot inschrijving in een gemeenten (voor die gemeenten waar dit bij uitzondering wordt gevraagd). Dit attest kan zelden onmiddellijk worden uitgereikt. Het Commissariaat-generaal dient telefonisch contact te nemen met het VN-Hoog Commissariaat of dient het dossier ter plaatse te gaan raadplegen met het oog op:
- het vaststellen of de ouders de status hebben aangevraagd voor hun minderjarig kind of kinderen;
 - bij ontstentenis, het laten opmaken en ondertekenen van een verklaring vanwege beide ouders dat zij de status aanvragen voor hun minderjarig kind of kinderen.

Het Commissariaat-generaal vraagt ook de samenstelling van het gezin of elk officieel bescheid dat toelaat de afstamming vast te stellen. Een bijzonder probleem doet zich voor wanneer een van de ouders, die vluchteling is, de status aanvraagt voor zijn kinderen, terwijl de andere ouder geen vluchteling is. Een onderzoek moet worden verricht met het oog op het vaststellen of de kinderen niet voorkomen op de reispas van het land van herkomst van de ouder die geen vluchteling is. In zulk geval eist het Commissariaat-generaal dat die ouder een

- nieuwe reispas aanvraagt zonder vermelding van de kinderen, zodat voor deze laatsten geen dubbele bescherming ontstaat, nationaal dan wel internationaal.
- b) de ouders: inzake aanvraag tot naturalisatie vervangen deze attesten het getuigschrift van nationaliteit dat vereist is voor bepaalde rechtbanken. Voor andere rechtbanken is een afschrift van het getuigschrift van vluchteling voldoende.

2) Attest van niet-vluchteling

82. De attesten die verklaren dat iemand geen vluchteling is, betreffen:

- a) de kinderen van vluchtelingen voor wie het statuut van vluchteling niet uit eigen beweging is aangevraagd, zodat zij naar hun land van herkomst kunnen reizen om familie te gaan bezoeken;
- b) Chileense kinderen in België geboren die de Belgische nationaliteit aanvragen op grond van artikel 10 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (Wet van 28 juni 1984) om te vermijden staatloze te worden. Vooral eer dit attest wordt uitgereikt is een contact met het VN-Hoog Commissariaat vereist;
- c) personen die verzaken aan de status van vluchteling en aan hun Ambassade bewijs willen voorleggen dat zij geen vluchteling zijn.

3) Attest stellende dat de betrokkene niet langer vluchteling is

83. Wanneer de betrokkene verzaakt aan de status van vluchteling, strekt een attest stellende dat de betrokkene niet langer vluchteling is tot het bekomen van een nieuw identiteitsbewijs bij het gemeentebestuur zonder de vermelding "vluchteling van ... oorsprong" .

4) Attest stellende dat betrokkene vluchteling is geweest

84. Een attest dat betrokkene vluchteling is geweest, wordt vaak gevraagd vanwege de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening met betrekking tot de werkloosheid.

5) Bijzondere gevallen

85. Het Parket vraagt in sommige gevallen aan het Commissariaat-generaal om de naam (namen) en voornaam (voornamen) van personen van Vietnamese of Laotiaanse oorsprong te verduidelijken in verband met een onderzoek betreffende een aanvraag tot naturalisatie.

b. Vrijstelling van echtverklaring

86. Om vrijgesteld te worden van echtverklaring moet aan de volgende twee voorwaarden zijn voldaan: 1) erkend

vluchteling zijn in België; 2) in het bezit zijn van een akte opgesteld in het land van herkomst. Inzake vrijstelling van echtverklaring wordt een register bijgehouden en wordt een kopie gemaakt van ieder voorgelegd document. Vrijstelling van echtverklaring is gratis.

1) Authenticiteit van de voorgelegde stukken

87. Alvorens aan een akte van buitenlandse oorsprong (een akte van de burgerlijke stand, een vonnis, een akte van bekendheid, ...) een attest te hechten dat de onmiskenbare authenticiteit van het document erkent en vrijstelling verleent van echtverklaring door een overheid in het buitenland alvorens het stuk in België kan worden aangewend, onderzoekt het Commissariaat-generaal de authenticiteit van de voorgelegde documenten. Dit onderzoek geschiedt door tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vergt een tamelijk lange procedure. Het beschikken over een model van de akten van de burgerlijke stand opgesteld door het land van herkomst van de vluchtelingen zou de taak van het Commissariaat-generaal aanzienlijk vergemakkelijken.

2) Vertaling van originele documenten

88. Om te kunnen worden aangewend in België moeten de akten worden vertaald in een van de nationale talen:

- hetzij door een beëdigd vertaler;
- hetzij in het land van herkomst, maar met het visum door de Ambassade van België ter plaatse.

In geval van twijfel gaat het Commissariaat-generaal de authenticiteit van de stukken na.

3) Voorkomende moeilijkheden

89. Bepaalde vluchtelingen vragen het Commissariaat-generaal een getuigschrift van geboorte op te stellen nadat zij vrijstelling hebben bekomen van echtverklaring. In enkele gevallen stemmen de gegevens die worden overgemaakt met het oog op het opstellen van het getuigschrift niet overeen met de inhoud van de oorspronkelijke akte. In zulke gevallen weigert het Commissariaat-generaal het attest uit te reiken om niet in tegenspraak te komen met de originele akte. Deze ervaring deed het Commissariaat-generaal besluiten dat het onontbeerlijk is om in de archieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken na te gaan of de betrokkenen er een dossier hebben en desgevallend in het dossier een afschrift van de vrijstelling van echtverklaring bij te voegen.

c. Het vluchtelingengetuigschrift

90. Bij het uitreiken van een getuigschrift van vluchteling zijn enkele opmerkingen te formuleren naar gelang van de categorie van vluchteling die de aanvraag indient.

- 1) Getuigschriften uitgereikt aan vluchtelingen die België zijn binnengekomen na 31 januari 1988

91. Het volstaat het aantal personen na te gaan die vermeld worden in het dossier. Ingeval er minderjarige kinderen zijn vermeld, wordt aan deze kinderen eveneens een getuigschrift van vluchteling uitgereikt wanneer zij de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt, een attest wanneer zij die leeftijd nog niet hebben bereikt, op voorwaarde dat de ouders een aanvraag tot toekenning van de status hebben ingediend voor de kinderen.

- 2) Getuigschriften uitgereikt aan de kinderen van vluchtelingen die zijn erkend door de VN-Hoog Commissaris en die de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt.

92. Er moet contact worden opgenomen met het VN-Hoog Commissariaat om na te gaan of zij aan de voorwaarden voldoen (of de status is aangevraagd door de ouders) en zo niet, de ouders de aanvraag doen ondertekenen. Het bepalen van de bevoegde instantie geschiedt in overeenstemming met de nota dd. 7 december 1988 van het VN-Hoog Commissariaat (zie bijlage 2).

3) Duplicata

93. De vluchteling moet een bewijs voorleggen uitgereikt door de politie van de gemeente waar hij verblijft dat de diefstal of het verlies van het getuigschrift word aangegeven. In ieder geval wordt de Minister van Justitie verwittigd van het uitreiken van een nieuw getuigschrift. Overeenkomstig voornoemde nota van 7 december 1988 blijft het VN-Hoog Commissariaat bevoegd voor het uitreiken van afschriften van verloren gegane of gestolen vluchtelingengetuigschriften of getuigschriften waarvan het voorkomen is aangetast, voorheen uitgereikt door het VN-Hoog Commissariaat.

d. Afstand van de status van vluchteling en teruggave van de reispas van het land van herkomst

94. Wanneer een vluchteling wenst terug te keren naar zijn land van herkomst en teruggave wenst van zijn reispas uitgereikt door dat land, dient hij zich aan te bieden op het Commissariaat-generaal of op het Ministerie van Buitenlandse Zaken wanneer zijn erkenning geschiedde vóór

juni 1980 (wegens een archiefprobleem op de dienst bevoegd voor de reispassen en visa). Dit brengt voor de vluchtelingen af en toe mee dat zij moeten pendelen tussen het Commissariaat-generaal en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan de gebouwen zich gelukkig dicht bij elkaar bevinden.

95. Wanneer de verklaring van afstand van de status van vluchteling naar behoren is ingevuld, overhandigt de vluchteling zijn bewijs van vluchteling en zijn reisdocument dat hem is uitgereikt op grond van de Conventie van Genève aan de diensten van de Commissaris-generaal, waarna hem zijn reispas uitgereikt in het land van herkomst wordt overhandigd. De Commissaris-generaal verwittigt de Minister van Justitie en zendt een afschrift aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en aan de Staatssecretaris voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie. Tevens zendt hij het reisdocument terug aan het bevoegde Provinciebestuur en het getuigschrift van vluchteling aan het VN-Hoog Commissariaat. Het Commissariaat-generaal reikt vervolgens de nodige attesten (betreffende het niet of niet meer vluchteling zijn) uit aan de betrokkene.

96. Ook de vluchtelingen die Belg zijn geworden, halen de oude reispas af en moeten die inleveren bij de overheid van hun land van herkomst. Het Commissariaat-generaal gaat op dezelfde manier te werk als bij een afstand van de status van vluchteling en licht dezelfde personen in. Er wordt een statistiek bijgehouden van de redenen tot teruggave van de reispas, het land van herkomst en de namen van de betrokkenen.

e. De "roze" reistitel

97. In overeenstemming met de België geldende reglementering, kunnen de vluchtelingen over de hele wereld reizen, met uitzondering van hun land van herkomst. In uitzonderlijke omstandigheden kan een vluchteling ertoe gebracht worden om voor korte tijd wensen terug te keren naar zijn land van herkomst. Na uitleg omtrent de reden van terugkeer en aan de hand van het voorleggen van een telegram, brief of verklaring op eer, is de Commissaris-generaal gemachtigd in die omstandigheden het Provinciebestuur, dat de reispas voor vluchtelingen (blauwe reispas) heeft uitgereikt, toe te staan tijdelijk (voor een korte periode van maximum enkele weken) het reisdocument bedoeld in de Conventie van Genève en het getuigschrift van vluchteling in te trekken. In dat geval wordt de reistitel voor buitenlanders, van roze kleur, uitgereikt die de vluchteling toelaat naar zijn land van herkomst te reizen. De vluchteling moet toestemming bekomen zowel van de Commissaris-generaal als van de Minister van Buitenlandse Betrekkingen (dienst bevoegd voor de reispassen en visa). Tot op heden werd aan zes personen de toestemming tot het verkrijgen van een roze reistitel verleend; aan twee personen werd de toestemming geweigerd.

III. HET OPSTARTEN VAN DE NIEUWE VLUCHTELINGENINSTANTIES

98. Het opstarten van de nieuwe vluchtelingeninstanties is niet zonder moeilijkheden verlopen. De noodzaak te starten tijdens een langdurige periode van "lopende zaken" was onbetwistbaar een bijkomende hinderpaal. Waar veel moeilijkheden ongetwijfeld eigen zijn aan elke nieuwe start, waren andere meer specifiek voor de nieuwe vluchtelingeninstanties. Alleen over deze laatste wordt het relevant geacht verslag uit te brengen.

A. Het personeel van het Commissariaat-generaal

99. Met uitzondering van de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen, die een bijzonder statuut genieten, wordt het personeel door de Minister van Justitie toegewezen aan het Commissariaat-generaal. Volgende formatie werd aan de nieuwe vluchtelingeninstanties toegerekend: a) 22 personeelsleden voor het Commissariaat-generaal: 2 adviseur/adjunct-adviseur, 4 juristen, 8 opstellers, 1 directiesecretaris, 3 typistes, 2 klasseerders; 1 bode, 1 geschoold arbeider; b) 19 personeelsleden voor de Vaste Beroepscommissie: 2 adviseur/adjunct-adviseur, 4 juristen, 7 opstellers, 3 typistes, 2 klasseerders; 1 bode.

100. De meerderheid van het voor de nieuwe diensten aangeworven personeel was beschikbaar op 1 februari 1988. Het voordien aangeworven personeel was, wat de niveaus 2 tot 4 betreft, ter beschikking gesteld van de Dienst Vreemdelingenzaken en, wat het niveau 1 betreft, van de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor vluchtelingen. Aldus hebben de juristen van de nieuwe vluchtelingeninstanties gedurende meer dan een half jaar stage gelopen op het VN-Hoog Commissariaat, wat buitengewoon waardevol is gebleken als voorbereiding op hun huidige taak en wat ongetwijfeld in sterke mate heeft bijgedragen tot een soepele overgang tussen het oude en het nieuwe erkenningsstelsel. Het past hiervoor dank uit te spreken aan de Minister van Justitie, die dit gelukkig initiatief heeft genomen, en aan de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris, die daartoe bijzonder bereidwillig en gastvrij heeft meegewerkt.

101. De Commissaris-generaal neemt ook graag deze gelegenheid te baat om er op te wijzen dat over het algemeen het aan de nieuwe vluchtelingeninstanties toegewezen personeel van alle niveaus zich in deze startperiode enthousiast en met toewijding heeft ingezet.

102. De ervaring heeft aangetoond dat de Minister van Justitie een personeelsformatie had aangevraagd dat in hoge mate als realistisch kan worden bestempeld. Door de Adviescommissie voor Selectieve Wervingen werd evenwel op

advies van de Inspectie van Financiën in dergelijke mate gesnoeid in deze aanvraag dat reeds na zes maanden het Commissariaat-generaal in ernstige moeilijkheden is terechtgekomen. In nota's, brieven en verklaringen werd voortdurend gewezen op het personeelsgebrek van de vluchtelingeninstanties.

1. De krappe personeelsformatie van het Commissariaat-generaal

103. Op 10 november 1987, een week na zijn benoeming, heeft de Commissaris-generaal in een nota aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie volgende bedenkingen tot uiting gebracht:

"Het aantal voorziene juristen, 4 voor het Commissariaat-generaal en 4 voor de Vaste Beroepscommissie lijkt vooral voor wat betreft het Commissariaat-generaal aan de lage kant te liggen. Het is interessant hierbij op te merken dat op dit ogenblik op het Hoog Commissariaat te Brussel naast de internationale staf van 4 juristen, 21 juristen werkzaam zijn. Veel van deze juristen zijn weliswaar aangeworven om de grote achterstand in te lopen, maar er mag ook niet uit het oog verloren worden dat het Hoog Commissariaat geen verplichte bevoegdheden heeft inzake de toegang tot het grondgebied. Ook het aantal klerk-typistes is eerder aan de lage kant In het bijzonder voor wat betreft de juristen vrees ik dat reeds op korte tijd tot een aanpassing van de voorlopige formatie zal moeten worden overgegaan om de ophoping van dossiers van in de beginfase te vermijden. ... Er werd geenszins rekening gehouden met de door het Parlement ingevoegde bijkomende procedure van het "Dringend verzoek tot heronderzoek", waaraan de Commissaris-generaal en zijn Adjuncten prioritair hun aandacht zullen moeten schenken, gezien het dringend karakter van deze procedure waarbij een advies binnen de 24 uur dient te worden gegeven."

104. Op vraag van BRT 1 Radio "Actueel" (17 november 1987 te 18 u en 19 u) "Gaaf U vlugger kunnen werken dan de UNO-Vertegenwoordiger voor het afhandelen van de dossiers?" antwoordde de Commissaris-generaal:

"Ik weet dat het de bedoeling en de wens is dat men dat zou kunnen doen in 6 maanden, maar dat zal alleen maar mogelijk zijn als de nodige middelen ter beschikking van het Commissariaat-generaal zullen worden gesteld."

105. Op vraag van RTBF Radio 21 (23 november 1987 te 7 u. 30) "Tot op heden nam de behandeling van een dossier ongeveer anderhalf jaar in beslag. Het is uw bedoeling deze termijn te beperken tot zes maanden ?" antwoordde de Commissaris-generaal:

"Ik geloof dat het de bedoeling is van de wetgever om deze termijn te beperken tot zes maanden. Het is duidelijk dat niertoe de nodige middelen aanwezig moeten zijn. [Vert.]"

106. Op 21 december 1987 heeft de Commissaris-generaal in een nota nogmaals de aandacht van de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie gevestigd op de bijzonder krappe personeelsbezetting van het Commissariaat-generaal, waarbij hij ernaar verwees dat het Commissariaat-generaal 51 % (22/43) van het door de Minister van Justitie aangevraagde kader had verkregen en de Vaste Beroepscommissie 65 % (19/29).

107. Op 5 januari 1988 heeft de Commissaris-generaal in een brief gericht aan de Minister van Begroting aangedrongen om het bij hem neerliggend ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende een tijdelijke personeelsformatie van het Commissariaat-generaal te ondertekenen. De Minister van Justitie had immers een tijdelijke personeelsformatie voorgesteld bestaande uit 10 personen (3 bestuurssecretarissen-juristen, 5 opstellers en 2 klerk-typistes). Door de "Adviescommissie voor selectieve wervingen" werd op 2 december 1986 evenwel voorgesteld deze tijdelijke personeelsformatie terug te brengen tot 4 personen (1 klerk-typiste, 1 klasseerder en 2 bode-kamer-bewaarders)!

108. Op vraag van "**Demain le Monde**" van 18 januari 1988 "Kan niet worden gevreesd dat de toegewezen ploeg juristen onvoldoende zal blijken voor het verwerken van de talrijke dossiers die aan de nieuwe instelling zullen worden voorgelegd?" antwoordde de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen:

"Dat risico is inderdaad niet onbestaande. De Minister heeft nochtans belangrijkere middelen gevraagd, maar de budgettaire overwegingen zijn ten slotte doorslaggevend geweest. Deze beperkingen zullen naar mijn mening ernstige gevolgen hebben en ik vrees dat het Commissariaat-generaal - alhoewel door sommigen werd gehoopt dat de behandeling van dossiers sneller zou verlopen - ten slotte aan een ritme zal moeten werken dat aanzienlijk lager zal liggen dan het onze. Het gevaar bestaat derhalve dat dit aan de Staat meer zal kosten vanwege een abnormale verlenging van de uitbetalingen van uitkeringen aan kandidaat-vluchtelingen waarvan de dossiers in behandeling zijn, hetgeen uiteindelijk zwaarder zal wegen op de begroting dan de aanstelling van enkele ambtenaren, hetgeen nu wordt geweigerd. [Vert.]"

109. Ter gelegenheid van het bezoek te Brussel van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen op 4 februari 1988 verklaarde de Commissaris-generaal:

"Van onze kant durven wij er ook op rekenen dat de Regering ons de middelen ter beschikking zal stellen die onontbeerlijk zijn om de ons toevertrouwde taak met de gewenste spoed te kunnen vervullen."

110. Op RTL-TV I (4 februari 1988 te 19 u) verklaarde de Commissaris-generaal:

"Er wordt vooral gehoopt dat de nieuwe instellingen vlugger zullen werken, maar dat zal vooral afhankelijk zijn van de middelen die de nieuwe instellingen ter beschikking zullen worden gesteld. [Vert.]"

111. Onder de titel "Commissaris-generaal voor vluchtelingen wil vlotte afwerking dossiers: Voldoende personeel dat heb ik nodig" verklaarde de Commissaris-generaal in de Gazet van Antwerpen van 8 februari 1988:

"Ik wil niet op de tijd vooruitlopen, maar ik stel me toch nu al de vraag of mijn personeelsbestand voldoende groot zal blijken om dit doel te verwezenlijken. Mocht spoedig blijken dat ik meer personeel nodig heb, dan zijn er ministeriële beslissingen nodig om dat te verhelpen."

112. Onder de titel "Snel afhandelen dossiers kan als je voldoende mensen hebt ..." verklaarde de Commissaris-generaal in Het Volk van 12 februari 1988:

"We vertrekken immers met een bijzonder groot voordeel vermits de hangende dossiers, die van vóór 1 februari 1988, nog door het VN-Hoog Commissariaat afgehandeld worden. Toch kregen we een aantal opdrachten bij waardoor het niet vanzelfsprekend zal zijn dat de procedure zal worden versneld ... Vooreerst kost het de gemeenschap ontzettend veel. Een ruwe berekening: als je aanneemt dat jaarlijks zo'n 7.000 mensen asiel aanvragen, dan weten we nu al uit ervaring dat zowat 25 % effectief erkend worden. Dit betekent dat er 5.000 uiteindelijk toch weer zullen worden geweigerd. Zij hebben echter recht op steun van het O.C.M.W. terwijl de procedure loopt. Per jaar zou dus ongeveer 1 miljard fr. uitgegeven worden. Dan zwijgen we nog over de menselijke drama's die zich voordoen. Hoe kan je immers nog zonder moeilijkheden mensen wegsturen die hier 1 à 2 jaar verbleven? Geen wonder dat daar ook het probleem met de illegalen bijkomt. Bovendien is het best mogelijk dat het aantal zogenaamde onechte asielzoekers zal verminderen wanneer bekend is dat ze in ons land slechts kunnen rekenen op een aantal maanden bijstand. Een steviger personeelsbestand, met vooral meer juristen, zou zowel de financiële als de sociale kost kunnen beperken. Budgettair leek dit niet mogelijk. Maar nu er geen regering is, roep ik wellicht in de woestijn."

113. Onder de titel "Een deskundige op het gebied van de mensenrechten voor de vluchtelingen: de nieuwe Commissaris-generaal voor de vluchtelingen is geïnstalleerd". Drie dingen ontbreken in hoge mate: juristen, typistes en boden-kamerbewaarders. Het enthousiasme is er" antwoordde de Commissaris-generaal op de vraag van La Cité van 18-24 februari 1988: "Er kan bijgevolg worden gevreesd dat de behandeling van de aanvragen zal vastlopen?":

"Dat is voorspelbaar. Nieuw is dat sedert zes maanden een centraal opvangcentrum is ingericht in het Klein Kasteeltje. Het blijft behoren tot de bevoegdheid van de Minister van Volksgezondheid om de O.C.M.W.'s te ontlasten. Dit kost aan de O.C.M.W.'s gemiddeld 13.000 BF per maand en per persoon. Wanneer wij, zoals in 1986, 7.000 aanvragen voor het statuut van vluchteling ontvangen, waarvan er slechts 25 % worden erkend (hetgeen het gemiddelde is van de laatste maanden) kunnen 5.000 personen de procedure tot erkenning van het statuut inzetten. Wanneer wij dit cijfer vermenigvuldigen met 13.000 en met de twaalf maanden van de procedure ... Aan U om de vergelijking te maken tussen de kosten van een procedure gedurende anderhalf jaar en de kosten van een zes maanden durende procedure. De aanstelling van voldoende juristen om zodoende de dossiers vlugger te kunnen behandelen zou een besparing van honderden miljoenen betekenen. [Vert.]"

114. Ingeleid op RTBF TV1 (26 maart 1988 om 19 u. 30 en om 23 u. 30)(... de Commissaris-generaal luidt reeds aan de alarmbel"), verklaarde de Commissaris-generaal:

"Het gevaar bestaat dat wij binnen enkele maanden ernstige problemen zullen kennen, met name met betrekking tot de zeer beperkte personeelsformatie, in vergelijking met hetgeen aanvankelijk was gevraagd door de Minister van Justitie. Met de huidige personeelsformatie zal het uiterst moeilijk zijn om de dossiers in voldoende mate vlug te behandelen. [Vert.]"

115. Op 6 april 1988 heeft de Commissaris-generaal de aandacht van de Minister van Justitie erop gevestigd dat de gewenste versnelling van de procedure illusoir zou blijken wanneer de mogelijkheid voor een aanvullende personeelsformatie uitgesloten zou blijven. Hij wees er bovendien op dat op 1 april 1988 in verhouding tot de door Justitie aangevraagde formatie slechts 51 % (15/29) van de aangevraagde formatie beschikbaar was voor de Vaste Beroepscommissie en voor het Commissariaat-generaal slechts 34 % (15/43).

116. Op 9 mei 1988 heeft de Commissaris-generaal een spoedig onderhoud aangevraagd aan de pas benoemde Minister van Justitie om onder meer de problemen inzake de door de Regering gewenste versnelling van de procedure aan zijn aandacht te onderwerpen.

117. Tijdens het onderhoud dat hem op 13 juni 1988 werd toegestaan heeft de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie een omstandige nota overhandigd betreffende de noodzaak de personeelsformatie van de nieuwe vluchtelingeninstanties aan te passen. In deze nota werd er op gewezen dat

"het risico zelfs zeer groot is dat de procedure aanzienlijk trager zal verlopen dan tot nu toe het geval was bij

het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen. Onder meer omdat, in tegenstelling tot wat het geval was met het VN-Hoog Commissariaat, de nieuwe procedure voorziet in de mogelijkheid van beroep en het Commissariaat-generaal ook een belangrijke adviserende bevoegdheid inzake de toegang tot het grondgebied of het verblijf op het grondgebied heeft verkregen. Met deze laatste tijdens de bespreking in de Kamer toegevoegde bevoegdheid werd bij het vastleggen van het kader van het Commissariaat-generaal geen rekening gehouden. Nochtans werd minder personeel voorzien voor het Commissariaat-generaal in vergelijking met het VN-Hoog Commissariaat en werd er op weinig oordeelkundige wijze gesnoeid in een nochtans realistische aanvraag van de Minister van Justitie."

118. De Commissaris-generaal wees er verder op dat de versnelling van de erkenningsprocedure nochtans om vele redenen hoogst wenselijk is:

"a) Voor de echte vluchtelingen die als dusdanig zullen worden erkend verdient het uiteraard aanbeveling dat zij zo spoedig mogelijk uit de onzekerheid worden geholpen.

b) De financiële kost van een langdurige procedure loopt hoog op: voor elke bijkomende maand dat een kandidaat-vluchteling, die uiteindelijk niet zal worden erkend, in België verblijft dient gemiddeld 13.000 BF uitgetrokken worden voor verblijf in het Klein Kasteeltje of ten laste van de O.C.M.W.'s. Op begroting van Volksgezondheid ter zake voor 1987 was hiervoor 1,6 miljard frank ingeschreven. Het is dus duidelijk dat een versnelling van de procedure enkele honderd miljoenen zou kunnen besparen. Een trage procedure is dan nog op zich zelf een factor die een groter aantal economische vluchtelingen aantrekt, omdat zij tijdens de duur van de procedure aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum.

c) De sociale en politieke kost van een trage procedure is vermoedelijk nog het grootst: ontmoediging bij de talrijke organisaties en personen die instaan voor de opvang van kandidaat-vluchtelingen (soms gedurende een paar jaar) om uiteindelijk geconfronteerd te worden met een bevel het grondgebied binnen de vijf dagen te verlaten; het verspreiden over het grondgebied - noodzakelijk wegens het aanslepen van de erkenningsprocedure en het gebrek aan voldoende behoorlijke opvangcentra - van een groot aantal kandidaat-vluchtelingen, waarvan slechts een beperkt aantal onder hen zal worden erkend, verwekt bovendien in een aantal gemeenten een sfeer van xenofobie en racisme en bemoeilijkt de uitwijzing van de geweigerde kandidaat-vluchtelingen."

119. Teneinde een normale werking van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie te kunnen waarborgen, stelde de Commissaris-generaal voor de formatie dringend, en uiterlijk met ingang van 1989, aan te passen met 12 personeelsleden. Hij wees erop dat de

moeilijkheden veroorzaakt door het bijzonder gering aantal personeelsleden alleen maar konden worden opgevangen, mede dank zij het begrip en de samenwerking van de Kamervoorzitters van de Vaste Beroepscommissie, wiens leden nog niet benoemd waren, doordat enerzijds het Commissariaat-generaal in deze beginfase een beroep deed op bijna alle personeelsleden van de Vaste Beroepscommissie en door anderzijds een groot aantal taken gemeenschappelijk voor het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie te laten vervullen. Dit laatste is in het bijzonder het geval voor het onthaal, het klassement, de documentatie, het personeel, de registratie binnenkomende dossiers, de registratie en verzending van de beslissingen, het opmaken van de statistieken en de werking van de computers.

120. Hij wees er ook op dat alhoewel 48 % meer personeel voor het Commissariaat-generaal aangevraagd was geworden dan voor de Vaste Beroepscommissie, het Commissariaat-generaal slechts 15 % personeel meer toegekend had gekregen, ondanks het feit dat het Commissariaat-generaal een groot aantal taken dient te vervullen waarvan geen weerslag te vinden is op het niveau van de Vaste Beroepscommissie, zoals het uitreiken van documenten aan de erkende vluchtelingen, de dienstverlening op het Klein Kasteeltje, het registreren van de onontvankelijke dossiers, het samenstellen van de dossiers en het eerste onderzoek ten gronde, het opvolgen van de werkzaamheden van de Vaste Beroepscommissie en de procedure van het dringend verzoek tot heronderzoek. Hij wees er ook op dat het nodige gedaan moest worden om de Dienst Vreemdelingenzaken in de mogelijkheid te stellen met de vereiste spoed de ontvankelijkheid van de asielaanvragen te behandelen. Hij hield zich ook ter beschikking om meer gedetailleerde toelichtingen te verstrekken bij de in deze nota voorgestelde personeelsuitbreiding.

121. Op 8 augustus 1988 werd het Commissariaat-generaal in kennis gesteld van het ongunstig advies van de Inspecteur van Financiën betreffende de dringende aanvraag tot uitbreiding van de formatie. De Inspecteur van Financiën vroeg zich af

"of de aangeklaagde moeilijkheden niet zijn te verhelpen door een volledige bezetting van de vaste en tijdelijke personeelsformatie, mede gezien de onmiskenbare daling van het aantal asielaanvragen. [Vert.]"

122. Op verzoek van de Kabinetschef van de Minister van Justitie heeft de Adjunct-Commissaris in een omstandige nota dd. 10 augustus 1988 erop gewezen dat de voorgestelde kaderuitbreiding een "onsamendrukbaar minimum" betrof.

123. In een nota dd. 26 augustus 1988 deelde de Adjunct-Kabinetschef van de Minister van Justitie aan de Commissaris-generaal mede dat de Minister van Justitie

"wenst dat de personeelsleden van de Vaste Beroepscommissie zo vlug mogelijk zouden worden ontheven van de taken die behoren tot de bevoegdheid van het Commissariaat-generaal, om de Commissie toe te laten zo vlug mogelijk te werken. [Vert.]"

124. Op 2 september 1988 liet de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie weten dat:

"bij ontstentenis van de benoeming door de Koning van de leden van de Commissie, de Commissie thans zeer weinig taken kan uitvoeren. Van zodra die benoeming is gebeurd, zal de Commissaris-generaal onmiddellijk in overleg met de Kamervoorzitters van de Commissie de nodige maatregelen nemen om met de ter beschikking staande middelen de inwerkingtreding van de Commissie mogelijk te maken. Hij kan U verzekeren dat inmiddels alles in het werk wordt gesteld om de dossiers van de Commissie voor te bereiden. [Vert.]"

125. In een noot gepubliceerd door De Standaard van 15 september 1988 onder de titel "Afhandeling dossiers vluchtelingen duurt te lang" schreef de Commissaris-generaal:

"Indien het nodige personeel voor een spoedige afhandeling van de dossiers niet onverwijld ter beschikking van de vluchtelingeninstanties wordt gesteld, kan een versnelling van de procedure geenszins worden verwacht. Integendeel zelfs."

126. Verwijzend naar de hypothese van de Inspecteur van Financiën volgens dewelke "een ambtenaar 220 dagen per jaar presteert", deelde de Commissaris-generaal op 28 september 1988 aan de Minister van Justitie mede dat op basis van de ervaring van de eerste zes werkingsmaanden van de nieuwe vluchtelingeninstanties bleek dat de gemiddelde beschikbaarheid van het personeel op een totaal van 250 werkdagen per jaar kon worden geschat op 186 dagen per jurist en 168 dagen voor de andere personeelsleden. Deze geringere beschikbaarheid was, wat de juristen betreft, vooral te wijten aan stageverplichtingen en, wat de andere personeelsleden betreft aan verlof, zwangerschapsverlof, nog niet ingenomen plaatsen van de formatie, militaire dienst of ziekte.

127. Op 20 oktober 1988 heeft de Commissaris-generaal de aandacht van de Eerste Minister erop gevestigd dat

"de maandelijkse statistieken van het Commissariaat-generaal reeds voldoende aanwijzingen bevatten die aantonen dat in de huidige omstandigheden de in de regeringsverklaring in het vooruitzicht gestelde versnelde erkenningsprocedure niet zal kunnen worden gerealiseerd. Zonder

energieke maatregelen zullen de nieuwe vluchtelingeninstanties weldra met een berg achterstand worden geconfronteerd."

128. Op 25 oktober 1988 deelde de Minister van Justitie aan de Commissaris-generaal mede dat hij "voor de posten op de begroting met betrekking tot de vluchtelingen een globaal budget van 40.1 miljoen had kunnen bekomen voor het jaar 1989, uitgetrokken voor uitgaven inzake vergoedingen voor het personeel, hetzij een verhoging van 20 miljoen op het bedrag bepaald vóór het overleg. [Vert.]" Hij liet verder weten dat hij aan de diensten van zijn departement had gevraagd "de nodige maatregelen te nemen met betrekking tot het aanwenden van deze begrotingsposten". Hij liet evenwel opmerken dat de Commissaris-generaal in zijn nota van 13 juni 1988 was vooruitgelopen op de eerste balans van zijn werkzaamheden, die hij op 12 september 1988 had bekendgemaakt, en dat diens eerste aanvraag tot kaderuitbreiding "bij nader toezien niet alleen weinig overtuigend, maar tevens weinig nauwkeurig is gebleken". Later bleek evenwel dat het advies van de Inspectie van Financiën niet steunde op de nota van de Commissaris-generaal.

129. Na enkele pogingen tot het verkrijgen van een afspraak met het Kabinet van Justitie, werd door de Kabinetschef van de Minister van Justitie aan de Commissaris-generaal tijdens een onderhoud op 9 november 1988 verzekerd dat al het mogelijke werd gedaan om het personeelsbestand van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie te verhogen.

130. Op 14 november 1988 heeft de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie de balans van de werkzaamheden na negen werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal overgemaakt. In bijlage bij deze balans was ter informatie ook een nota gevoegd betreffende het personeelsgebrek van het "Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides" (zie bijlage 4) en een tabel betreffende het aantal ambtenaren van niveau 1 van de vluchtelingendiensten eerste aanleg in de Bondsrepubliek Duitsland (130), Zwitserland (74), Frankrijk (43), Nederland (40), het VN-Hoog Commissariaat in België in 1987 (21) en het Belgisch Commissariaat-generaal in 1988 (4).

131. Tijdens een onderhoud dat de Minister van Justitie op 22 november 1988 toestond aan de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen heeft deze laatste er onder meer op aangedrongen dat aan de nieuwe vluchtelingeninstanties het nodige geschoold personeel ter beschikking zou worden gesteld.

132. Op 7 december 1988 verzocht de Minister van Justitie tijdens een kort gesprek de Commissaris-generaal rechtstreeks contact op te nemen met de Inspecteur van Financiën.

133. Hierop aansluitend heeft de Commissaris-generaal op 12 december 1988 aan de Minister van Justitie geschreven dat hij weloverwogen is vooruitgelopen op de voorzienbare evolutie van het vluchtelingenprobleem, omdat hij het immers als zijn verantwoordelijkheid aanzag de aandacht van het politiek gezag te trekken vooraleer het te laat zou zijn. Hij erkende dat hij er zich van bewust was dat het meer met de administratieve tradities zou overeenstemmen om te wachten tot de dossiers zich opstapelen, vooraleer te vragen dat de maatregelen, die zich in elk geval zullen opdringen, zouden worden genomen. Hij wees erop dat met het ter beschikking gesteld personeel het volkomen uitgesloten is een snellere procedure dan vóór de nieuwe wet te verwezenlijken en dat het instellen van een nieuw organisme voor het bepalen van de status van vluchtelingen een enige gelegenheid was om de vicieuze cirkel die kenmerkend is in dit domein (trage procedure, dus meer aanvragers, dus nog tragere procedure) te doorbreken.

134. Op 28 december 1988 heeft de Commissaris-generaal tijdens een onderhoud met de Inspecteur van Financiën een uitvoerige toelichting over de belasting van de nieuwe vluchtelingeninstanties en over de te verwachten ontwikkelingen ter zake verstrekt.

135. Gevolg gevend aan een verzoek van de wvd Kabinetschef van de Minister van Justitie tijdens een onderhoud met de Commissaris-generaal op 29 december 1988, heeft deze laatste op 30 december 1988 een nota overgemaakt aan de Minister van Justitie, waarin hij voorstelde de dringende aanvraag tot uitbreiding van de formatie van de nieuwe vluchtelingeninstanties overhandigd op 13 juni 1988 aan te passen aan de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. In deze nieuwe nota werd voorgesteld de vaste formatie van het Commissariaat-generaal uit te breiden met 14 bijkomende personeelsleden, waarvoor de begrotingskost kon worden geraamd op 12 miljoen; de vaste formatie van de Vaste Beroepscommissie uit te breiden met 4 personeelsleden, waarvoor de begrotingskost kon worden geraamd op 3 miljoen, en de tijdelijke formatie van het Commissariaat-generaal uit te breiden met 5 personeelsleden, waarvoor de kostprijs kon worden geraamd op 5 miljoen.

2. Het statuut van de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen

136. Artikel 57/2 van de Vluchtelingenwet bepaalt dat "de Commissaris-generaal en zijn Adjuncten geheel onafhankelijk zijn bij het nemen van hun beslissingen en het uitbrengen van hun adviezen." De Memorie van toelichting voegt daaraan toe dat "het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een administratieve overheid is die budgettair aan het Ministerie van Justitie gehecht is. Omwille van de belangrijkheid van de te nemen beslissingen, zowel voor de verzoekers zelf als voor de openbare machten, beschikt dit organisme over autonome beslissingsmacht. Deze onafhankelijkheid betekent dat het Commissariaat-generaal alleen verantwoordelijk is voor de beslissingen die het neemt ..." (Parl. St. Kamer, 86/87, 689/1, p. 11). Een oorspronkelijk voorstel om aan het Commissariaat-generaal eigen rechtspersoonlijkheid te geven was om budgettaire overwegingen terzijde gelegd.

137. In zijn artikels 57/3 en 57/4 bepaalt de Vluchtelingenwet dat "de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en de Adjunct-Commissarissen worden benoemd door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de Minister van Justitie voor een periode van vijf jaar. Hun mandaat kan worden vernieuwd." De Memorie van toelichting (Parl. St. Kamer 86/87, 689/1, p.12) verduidelijkt dat "hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd door hun wijze van benoeming en door de duur van hun mandaat. Zij zijn dus geen rijksambtenaar in de zin van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel."

138. Op 28 september 1988 heeft de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie gevraagd welke de implicaties zijn van deze bepalingen op het sociaal statuut van de betrokken mandatarissen en in het bijzonder welke regeling zal worden toegepast in geval van blijvende werkonbekwaamheid of overlijden van één van de betrokkenen en volgens welke modaliteiten zij hun aanspraak op pensioen zullen kunnen laten gelden.

139. Krachtens artikel 57/26 van de Vluchtelingenwet bepaalt de Koning de bezoldigingsregeling van de Commissaris-generaal en van diens Adjuncten. Het desbetreffende Koninklijk Besluit werd nog niet uitgevaardigd. Voor zover bekend zou de Regering voornemens zijn de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen een administratieve rang als ambtenaar toe te kennen. Er kan worden betwijfeld of aldus op voldoende wijze met hun wettelijk statuut als onafhankelijke mandatarissen rekening wordt gehouden.

B. De infrastructuur van het Commissariaat-generaal

140. Het is niet gemakkelijk gebleken om op drie maanden tijd het nieuwe Commissariaat-generaal operationeel te maken. Er dient echter te worden vermeld dat de infrastructuur van het Commissariaat-generaal als modern en uitstekend kan worden bestempeld. Het past hiervoor erkentelijkheid uit te drukken ten overstaan van vele ambtenaren van het Hoofdbestuur van het Ministerie van Justitie die zich allen hebben ingezet om op bijzonder korte tijd de mogelijkheid te scheppen voor het Commissariaat-generaal om op het door de wet voorziene tijdstip een aanvang te kunnen nemen met het uitoefenen van zijn bevoegdheden. Heel kort wordt hier even ingegaan op enkele bijzondere problemen die zich hebben gesteld inzake gebouw en begroting en inzake informatisering van de diensten.

1. Gebouw en Begroting

141. Amper drie maanden vóór het inwerkingtreden van de nieuwe vluchtelingenwet had het Ministerie van Justitie nog geen toestemming verkregen om lokalen voor het Commissariaat-generaal te huren. In extremis moest ook worden vermeden dat de middelen voorzien op de begroting van 1987 om de nieuwe vluchtelingeninstanties op te starten onbeschikbaar zouden worden. De middelen uitgetrokken op de begroting 1988 kwamen pas eind november 1988 beschikbaar.

a. Het gebouw

142. In een brief d.d. 24 november 1987 aan de Minister van Justitie, met kopie aan de Minister van Begroting, drukte de Commissaris-generaal zijn bezorgdheid uit over het feit dat minder dan tien weken vooraleer het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen zijn bevoegdheden moest uitoefenen nog steeds geen beslissing was genomen met betrekking tot het gebouw waarin de diensten van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie zouden worden gevestigd.

143. Op 30 november 1987 heeft de Commissaris-generaal de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie gevraagd bijzondere aandacht te schenken aan de veiligheid, zowel voor wat betreft de installatie van het gebouw als voor de personeelsbezetting. Hij verwees hierbij naar een nota van 26 november 1987 hem overgemaakt door de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen.

144. Op 4 december 1987 deelde de Minister van Begroting de Commissaris-generaal mede dat de Ministerraad van 27 november 1987 ingestemd had met de huur van de gebouwen bestemd voor het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen. Hierdoor kon worden overgegaan tot de huur van

een gunstig gelegen bureelruimte op de eerste en de tweede verdieping van de Regentschapsstraat 61 te Brussel.

b. De begroting

145. Op de begroting van het Ministerie van Justitie 1988 werd voor Sectie 60 (Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen - Beroepscommissie voor de vluchtelingen) in totaal 59,9 miljoen F. ingeschreven voor volgende posten:

- voor bezoldigingen van het actief en ter beschikking gesteld personeel en voor allerhande toelagen aan het Rijkspersoneel: respectievelijk 32,8 miljoen F. en 3,2 miljoen F.;
- voor erelonen en presentiegelden: 200.000 F.;
- voor verbruiksuitgaven i.v.m. het betrekken van de lokalen en leveringen van goederen en diensten: 4 miljoen F.;
- voor uitgaven voor energieverbruik: 1 miljoen F.;
- voor huur van mechanografische installaties: 500.000 F.;
- voor allerhande vergoedingen aan het Rijkspersoneel (met inbegrip van de bijdrage van de Staat-werkgever in de prijs van de sociale abonnementen): 1,2 miljoen F.;
- voor huur van onroerende goederen: 7 miljoen F.;
- voor uitzonderingsuitgaven voor diensten en voor aankopen van niet-duurzame goederen: 1 miljoen F.;
- voor aankoop van machines, meubilair, materiëel en vervoermiddelen te land: 9 miljoen F.

146. Nadat de Commissaris-generaal verscheidene aanmaningen had gekregen tot betaling van facturen en dreiging met gerechtelijke vervolging, heeft hij op 2 september 1988 de aandacht van de Minister van Justitie hierop gevestigd, alsmede op de onmogelijkheid om over te gaan tot belangrijke bestellingen voor het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie. In toepassing van de wet Wauthy van 31 december 1986 ter reglementering van de voorlopige kredieten bleek het immers niet mogelijk, in afwachting van de goedkeuring door het Parlement van de Begroting van 1988 van het Ministerie van Justitie, een beroep te doen op voorlopige twaalfden voor deze nieuwe instanties.

147. In een nota van 25 november 1988 werd door de dienst Algemene Comptabiliteit en Begroting van het Ministerie van Justitie aan de Commissaris-generaal medegedeeld dat de Ministerraad besloten had de kredieten ingeschreven in het bijblad van het jaar 1988 te deblokkeren. In een andere nota eveneens van 25 november 1988 werd hem medegedeeld dat de Administratie van de Thesaurie geen enkele ordonnantie meer zou aannemen op de Begroting 1988, waarvan de documenten niet ten laatste op 9 december 1988 op de Algemene Comptabiliteit zouden toekomen. Het

Commissariaat-generaal heeft aldus in 1988 14 dagen de tijd gekregen om de kredieten van het jaar 1988 te laten ordonnanceren.

2. De informatisering van de nieuwe diensten

148. Op basis van een nota van 17 november 1987 opgesteld op verzoek van de Commissaris-generaal door het Centrum voor Informatieverwerking van het Ministerie van Justitie werd op 30 november 1987 een openbare aanbesteding uitgeschreven voor "personal computers" bestemd voor de informatisering van het secretariaat van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. Deze computers waren half februari 1988 ter beschikking van het Commissariaat-generaal.

149. In overleg met het Centrum voor Informatieverwerking werd op 22 maart 1988 besloten bijkomende "personal computers" te bestellen teneinde de behandeling van de dossiers op het Commissariaat-generaal te informatiseren. Wegens voornoemde wet Wauthy was het evenwel slechts mogelijk eind november 1988 tot bestelling van deze computers over te gaan, die eind december 1988 geleverd werden. Om dezelfde reden was het ook pas eind november 1988 mogelijk over te gaan tot de bestelling van een LAN-configuratie die moet toelaten de computers van het Commissariaat-generaal in netwerk te laten functioneren.

150. Niettemin was het Centrum voor Informatieverwerking van het Ministerie van Justitie reeds in juni 1988 begonnen met het schrijven van een programma dat zou toelaten het verhoorblad van de asielzoekers te informatiseren. Op 14 oktober 1988 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken de Commissaris-generaal evenwel medegedeeld dat de "EG ad hoc Werkgroep Immigratie" een geharmoniseerd aanvraagformulier voor asiel had goedgekeurd op 3 juni 1988 te München en op 9 september 1988 te Athene besloten had om dit formulier onmiddellijk te gebruiken.

151. Op 24 oktober 1988 heeft de Commissaris-generaal erop gewezen dat het informatiseringsprogramma hierdoor verscheidene maanden achterstand had opgelopen en drong hij aan op spoedig overleg tussen de Dienst Vreemdelingenzaken, het Centrum voor Informatieverwerking en het Commissariaat-generaal over de wijze waarop het nieuwe geharmoniseerd formulier kan worden geïnformatiseerd. De Commissaris-generaal is ervan overtuigd dat informatisering van de werking van de vluchtelingeninstanties onontbeerlijk is om met een buitengewoon krappe personeelsbezetting toch te pogen de groeiende achterstand in dossierbehandeling te beperken en om terzelfder tijd een beter inzicht te verkrijgen van de asielaanvragen en de verwerking ervan.

C. Problemen inzake het onthaal van vluchtelingen

152. De verantwoordelijkheid voor de opvang van de kandidaat-vluchtelingen in het binnenland berust bij het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, meer in het bijzonder bij het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie. Sinds 14 november 1986 heeft de regering besloten een centraal opvangcentrum op het Klein Kasteeltje in te richten met een capaciteit van ongeveer 400 personen. De kostprijs voor het onthaal van kandidaat-vluchtelingen zou gemiddeld 13.000 BF per maand bedragen, zowel op het Klein Kasteeltje als bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De totale kostprijs hiervoor op de begroting van Volksgezondheid voor 1987 bedroeg 1,6 miljard BF. Er is ook een spreidingsplan over de verschillende gemeenten volgens objectieve criteria.

153. Het zou vermoedelijk verkieslijker zijn alleen tot spreiding over te gaan van de erkende vluchtelingen. Vooral voor wie de toelating krijgt in België te blijven, moet worden aangedrongen op integratie met de plaatselijke bevolking. De spreiding van kandidaat-vluchtelingen, waarvan de meerderheid vermoedelijk het bevel zal krijgen het grondgebied te verlaten, riskeert de instanties die instaan voor de integratie te ontmoedigen, wrevel bij de plaatselijke bevolking te verwekken en de uiteindelijke uitwijzing te bemoeilijken. In de huidige omstandigheden is de spreiding evenwel onontbeerlijk zolang volgende twee voorwaarden niet voorafgaandelijk vervuld zijn: a) voldoende en behoorlijke opvangcentra; b) een snelle erkenningsprocedure. De toegestane capaciteit van het Klein Kasteeltje laat duidelijk niet toe om alle kandidaat-vluchtelingen die dit (bij gebrek aan beter) zouden wensen gedurende de duur van de erkenningsprocedure op te vangen.

154. In dit verband heeft de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie op 13 oktober 1988 aan de Commissaris-generaal laten weten dat rekening houdend met de huidige duur van de erkenningsprocedure het onmogelijk is om een collectieve opvang in te richten voor alle nog niet erkende vluchtelingen en dat in de huidige omstandigheden de opvangcapaciteit van het Onthaalcentrum volstaat, zeker aangezien de toegestane capaciteit flexibel wordt benaderd.

155. Tijdens het werkingsjaar 1988 hebben er zich vooral problemen voorgedaan met de opvang van asielzoekers die in de transitzone van de Nationale Luchthaven te Zaventem moesten wachten op een beslissing van het Ministerie van Justitie inzake de toegang tot het grondgebied, alsook problemen inzake de inlichtingen die aan de asielzoekers dienen te worden verschaft betreffende de bij hun aanvraag te volgen procedure.

1. Het Transitcentrum voor asielzoekers

156. Op 10 november 1987, een week na zijn benoeming, schreef de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie dat:

"Het is tevens van belang is om zonder verwijl de opvangmogelijkheden in te richten voor de kandidaat-vluchtelingen wanneer deze op de Nationale Luchthaven toekomen. Ingevolge de bepalingen van de nieuwe wet bestaat inderdaad het gevaar dat de kandidaat-vluchtelingen op de luchthaven geblokkeerd blijven voor enkele dagen. Wanneer te hunner aanzien een beslissing wordt uitgesproken met het oog op hun terugleiding naar de grens van het land waaruit zij zijn gevlucht en waar volgens hun verklaring hun leven of hun vrijheid in gevaar zou zijn, kan als gevolg van de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg die geschiedt volgens de vormen van het kort geding, hun verblijf zes bijkomende weken verlengd worden.

Het is noodzakelijk om bijtijds de nodige maatregelen te nemen om de opvang van de kandidaat-vluchtelingen te waarborgen onder voorwaarden die verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid, zodat toestanden worden vermeden die de faam van ons land en de werking van de nieuwe wet in het gedrang kunnen brengen. [Vert.]"

157. Na een bezoek aan de Nationale Luchthaven te Zaventem op 15 december 1987, onder meer vergezeld door de op dezelfde dag benoemde Adjunct-Commissarissen, heeft de Commissaris-generaal op 16 december 1987 een brief gericht aan de Minister van Justitie, de Minister van Verkeerswezen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, waarin hij onder meer schreef:

"Bij mijn bezoek gisteren aan de luchthaven van Zaventem heb ik moeten vaststellen dat de opvangmogelijkheden voor kandidaat-vluchtelingen aan wie de toegang tot het land wordt geweigerd, zelfs niet aan minimale voorwaarden voldoen."

De Commissaris-generaal vroeg de bevoegde diensten het nodige te doen om deze aangelegenheid nog vóór 1 februari 1988 te regelen.

158. Op 23 december 1987 deelde de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie aan de Commissaris-generaal mede dat zij haar medewerkers de opdracht had gegeven de besprekingen ter zake met het Ministerie van Justitie te activeren.

159. Op 2 februari 1988 deelde de Minister van Verkeerswezen aan de Commissaris-generaal mede dat de opvangmogelijkheden voor vluchtelingen werden onderzocht tijdens vergaderingen die plaatsgrepen op 13 en 19 januari 1988 en dat de Regie der Luchtwezen zich zou inspannen om de ontvangststructuren zo spoedig mogelijk in te richten.

160. Op 15 maart 1988 vestigde de Commissaris-generaal de aandacht van de Staatssecretaris voor Volksgezondheid op een hoogst bedenkelijke toestand in het zogenaamde S.O.S.-lokaal in Zaventem. De Commissaris-generaal wees erop dat:

"zowel van het oogpunt van de zedelijkheid als van de volksgezondheid is deze toestand totaal onverantwoord en de combinatie van beide factoren is ronduit verontrustend."

In afwachting van het zo spoedig mogelijk opzetten van een opvangcentrum in de luchthaven drong hij erop aan dat onmiddellijk de nodige maatregelen zouden worden genomen om op een soepele wijze aan deze beschamende toestand te verhelpen.

161. Op 18 maart 1988 deelde de Staatssecretaris voor Volksgezondheid aan de Commissaris-generaal mede dat het S.O.S-lokaal, dat vroeger diende voor de opvang van gestrande reizigers, ter beschikking werd gesteld van de Regie der Luchtwezen, terwijl de daarnaast gelegen diensten van Saniport de taken vervullen die opgelegd zijn door het Internationaal Sanitair Reglement. Zij onderschreef de wens om zo vlug mogelijk het ex-quarantaine-gebouw (gebouw 127) open te stellen voor de opvang van vluchtelingen in Zaventem, doch meende dat een ingebruikneming van de twee kleine lokalen van Saniport (maximum 8 personen) geen enkele oplossing voor de bestaande structurele problemen zou bieden.

162. In de media van 19 en 20 maart 1988 heeft de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen de opvang van asielzoekers op de Nationale Luchthaven aangeklaagd en aangestipt dat de Belgische overheid de onthaalproblemen vooraf had kunnen voorzien.

163. Ondervraagd door de **RTBF 1 Radio** op 19 maart 1988 over de toestand in Zaventem, verklaarde de Commissaris-generaal:

"Dit toont aan dat het absoluut noodzakelijk is om over een klein voorlopig opvangcentrum te beschikken te Zaventem voor de vluchtelingen die er geblokkeerd zijn omdat te hunner aanzien nog geen beslissing is genomen inzake de ontvankelijkheid van hun aanvraag [...] Het is werkelijk nodig dat de regering dringend de beslissing neemt om een voorlopig opvangcentrum in te richten op de luchthaven [...] Dat centrum zou overigens op 1 februari (1988) ter beschikking moeten hebben gestaan. Ik denk dat men helemaal niet langer meer kan wachten."

164. Op 25 maart 1988 besloot het bevoegd Interministerieel Comité dat de werkzaamheden voor een opvangcentrum voor kandidaat-vluchtelingen op de luchthaven op 28 maart 1988 zouden aanvangen en ongeveer 45 dagen zouden duren.

165. Ondervraagd op 25 maart 1988, voor een programma uitgezonden door BRT 1 TV op 28 maart 1988, over de "hemelschreiende omstandigheden" op de Nationale Luchthaven heeft de Commissaris-generaal erkend dat de toestand "onhoudbaar" was en de omstandigheden aldaar "niet behoorlijk", maar hij wees er op dat de Regering zojuist besloten had binnen de 45 dagen een opvangcentrum in te richten. Op de vraag of hij ontslag zou nemen mocht dit niet gebeuren, antwoordde de Commissaris-generaal dat hem daarvoor geen verantwoordelijkheid toekwam.

166. Op 31 mei 1988 drukte de Commissaris-generaal in een brief aan de nieuwe Minister van Justitie de hoop uit dat:

"het nodige zou worden gedaan opdat een opvangcentrum voor kandidaat-vluchtelingen op de Nationale Luchthaven zo spoedig mogelijk zou functioneren, zodanig dat er een einde zou komen aan de onbevredigende toestanden die zich daar op geregelde tijdstippen voordoen."

167. Van 1 juni tot 1 december 1988 werd het in werking treden van het nieuwe transitcentrum maand na maand verschoven.

168. Op 25 november 1988 deelde de Bestuursdirecteur van het Luchthavenbeheer aan de Commissaris-generaal mede dat na gemeenschappelijk overleg met het Ministerie van Justitie werd overeengekomen om geen permanente toegangsbewijzen af te leveren voor het Transitcentrum voor asielzoekers aan de vertegenwoordigers van diens "organisatie".

169. Op 28 november 1988 liet de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie weten dat hij meende dat het Commissariaat-generaal geen "organisatie" is, maar een "onafhankelijke administratieve dienst", die niet onder de voogdij van de Dienst Vreemdelingenzaken kan worden gesteld voor het uitoefenen van de bevoegdheden die hem door de wet worden toegekend, en dat de publieke opinie zich ongetwijfeld zou afvragen wat het Ministerie van Justitie te verbergen heeft, zodanig dat zelfs aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en zijn medewerkers geen permanente toegangsbewijzen voor het Transitcentrum voor asielzoekers kunnen worden afgeleverd.

170. Via de media vernam de Commissaris-generaal dat het Transitcentrum voor asielzoekers werd geopend op 1 december 1988. Valt het ongetwijfeld te betreuren dat het Transitcentrum pas 10 maanden na het in werking treden van de nieuwe vluchtelingenwet werd geopend, zodat gedurende al die tijd beschamende toestanden heersten op de Nationale Luchthaven, dan kan gelukkig worden gemeld dat het nieuwe Transitcentrum voor asielzoekers op behoorlijke wijze is uitgerust. Het is niettemin spijtig dat duidelijk

geen ruimte werd voorzien om het Commissariaat-generaal toe te laten op behoorlijke wijze zijn opdracht inzake "dringende verzoeken tot heronderzoek" in het Transitcentrum uit te oefenen. Het is vruchteloos dat de Commissaris-generaal in brieven van 10 november 1987 en 31 mei 1988 aan de Minister van Justitie had gevraagd om bij het uitwerken van een regeling ter zake betrokken te worden.

2. De informatie van de asielzoekers

171. Op 10 november 1987, een week na zijn benoeming, schreef de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie dat:

"de basisvoorwaarden opgesteld door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, aangenomen in oktober 1977, bepalen dat de personen die de status van vluchteling aanvragen de nodige inlichtingen moeten ontvangen met betrekking tot de te volgen procedure. Het blijkt bijgevolg nodig om een kleine brochure op te stellen die in verstaanbare termen de voornaamste elementen van de nieuwe wet aanduidt. Deze brochure zou moeten worden voorbereid in de nationale talen en ook in de Engelse en Spaanse taal en in die talen gesproken door het grootste aantal kandidaat-vluchtelingen. [Vert.]"

172. In een brief van 24 december 1987 aan de Minister van Justitie nam de Commissaris-generaal akte van diens verklaring voor de Senaat op 2 juli 1987 volgens dewelke:

"met het oog op het zo goed mogelijk inlichten van de betrokkenen aangaande het verloop van de rechtspleging en de uitoefening van hun rechten, zal een verklarende brochure ter beschikking worden gesteld van de vluchtelingen, in die talen die op een gegeven ogenblik - aangezien dit aan wijzigingen onderhevig kan zijn - het meest voorkomen onder de kandidaat-vluchtelingen. [Vert.]"

Teneinde de uitvoering van deze toezegging door de Minister van Justitie te vergemakkelijken voegde de Commissaris-generaal bij dit schrijven twee ontwerp-brochures betreffende de te volgen procedure inzake asielaanvragen respectievelijk ingediend aan de grens of in het binnenland.

173. In brieven van 11 februari 1988 en van 6 april 1988 maakte de Commissaris-generaal de Minister van Justitie opnieuw op dit probleem attent, in het bijzonder nadat de Stafhouders van de Balie te Brussel hun bezorgdheid terzake hadden uitgedrukt tijdens een onderhoud dat zij op 29 maart 1988 hadden met Commissaris-generaal.

174. In een brief van 31 mei 1988 aan de nieuwe Minister van Justitie heeft de Commissaris-generaal de hoop uitgedrukt dat, nu er een einde was gekomen aan de periode van lopende zaken, de Minister van Justitie de

nodige instructies zou geven opdat dergelijke brochures - in de meeste door de kandidaat-vluchtelingen gebruikte talen - door de Dienst Vreemdelingenzaken ter beschikking zouden worden gesteld van de kandidaat-vluchtelingen.

175. Op 2 december 1988 heeft de Commissaris-generaal bij de Minister van Justitie aangedrongen opdat de door het Commissariaat-generaal opgestelde brochure overhandigd zou worden aan de kandidaat-vluchtelingen die in de transitzone opgehouden worden.

176. Sinds eind oktober 1988 stelt de Commissaris-generaal deze brochures (voor een kopie van de brochure bestemd om met een "Bijlage 26" van het Koninklijk Besluit van 28 januari 1988 overhandigd te worden aan de asielzoekers, zie bijlage 5) in het Nederlands en het Frans - en sinds eind november eveneens in het Engels - ter beschikking van de kandidaat-vluchtelingen die zich bij zijn diensten komen aanbieden op de zetel van het Commissariaat-generaal of in het kantoor van het Commissariaat-generaal op het Klein Kasteeltje. Dank zij de hulp van bereidwillige niet-gouvernementele organisaties zal binnenkort een Arabische, Spaanse, Roemeense en Turkse versie van deze brochures ter beschikking zijn, terwijl andere versies worden verwacht. De Commissaris-generaal blijft evenwel aandringen opdat de Dienst Vreemdelingenzaken zelf deze brochures zou overhandigen aan de kandidaat-vluchtelingen in het Transitcentrum voor vluchtelingen en in de kantoren van de Dienst Vreemdelingenzaken op het Klein Kasteeltje.

D. Betrekkingen met andere instanties

177. De voornaamste andere ministeriële instanties waarmee het Commissariaat-generaal contact heeft gehad, zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken, alsook de verantwoordelijke Ministers voor Binnenlandse Zaken en voor P.T.T. Wat Buitenlandse Zaken betreft dient de medewerking onderstreept te worden die vooral door het Directoraat-generaal van de Kanselarij en de Betwiste Zaken wordt verstrekt inzake het afleveren van documenten, een functie die vroeger grotendeels door dit Directoraat-generaal werd vervuld. Het is ook via dit Directoraat-generaal dat het Commissariaat-generaal inlichtingen inwint bij de Belgische Ambassades en Consulaten, onder meer betreffende de omstandigheden waarin een eventueel visum aan een asielzoeker werd afgeleverd. Er kan verder worden gehoopt dat binnenkort een regeling zal kunnen worden getroffen die het Commissariaat-generaal moet toelaten de internationale contacten te onderhouden die onontbeerlijk zijn om met meer kennis van zaken zijn door de wet toegekende bevoegdheden uit te oefenen.

1. Buitenlandse betrekkingen

178. Op uitnodiging van de Permanente Vertegenwoordiger van België bij het Bureau van de Verenigde Naties te Genève, heeft de Commissaris-generaal deze op 28 en 29 januari 1988 vergezeld op een "Informeel Vergadering betreffende de asielzoekers en de vluchtelingen in Europa en Noord-Amerika", te Genève georganiseerd door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen. De Commissaris-generaal heeft daardoor ervaren dat dit bevoorrechte gelegenheden zijn om informatie in te winnen betreffende de recente evolutie bij de buurlanden inzake asielzoekers en om bijzonder leerrijke contacten te leggen met collega's uit de andere Europese landen en uit Noord-Amerika.

179. Op uitnodiging van de Coördinator van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen belast met het intergouvernementeel overleg inzake asielzoekers in Europa en Noord-Amerika, heeft de Commissaris een werkseminarie voorgezeten te Genève, georganiseerd door de Hoge Commissaris op 16 en 17 juni 1988 over het thema "De ontwikkeling van doelmatige en rechtvaardige rechtspleging inzake het bepalen van de status van vluchteling".

180. Intussen had de Commissaris-generaal vernomen dat voorbehoud werd gemaakt met betrekking tot zijn aanwezigheid op de jaarlijkse vergadering van de twaalf landen, die geregeld deelnemen aan het "informeel overleg" georganiseerd door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, van 18 tot 20 mei 1988 te

Oslo. De Commissaris-generaal is de mening toegedaan dat de deelname aan dergelijke vergaderingen noodzakelijk is om, enerzijds, in de Belgische afvaardiging de aanwezigheid te waarborgen van een persoon vertrouwd met de problemen betreffende de uitsluitende bevoegdheid van het Commissariaat-generaal en, anderzijds, om de Commissaris-generaal de mogelijkheid te bieden om contacten te hebben met collega's die dezelfde bevoegdheid uitoefenen, weze met een verschillend nationaal statuut.

181. De Commissaris-generaal heeft die mening ook te kennen gegeven op 4 februari 1988 in zijn toespraak op het Egmontpaleis ter gelegenheid van het bezoek van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen:

"Wij zijn ons bewust dat het vluchtelingenprobleem geen abstract probleem is, maar een probleem dat moet worden bekeken op Europees vlak en op wereldvlak. Om deze reden zullen wij met aandacht en van nabij de inspanningen tot coördinatie volgen en nemen wij ons voor om actief deel te nemen aan het informeel overleg dat U geregeld organiseert. [Vert.]"

182. De Commissaris-generaal is van mening dat het onmogelijk zou zijn om zijn bevoegdheden uit te oefenen met volledige kennis van zaken wanneer het hem niet wordt toegestaan om geregeld en in een georganiseerd kader contact te onderhouden met zijn ambtgenoten uit de landen die inzake vluchtelingen voor gelijkaardige moeilijkheden staan. Dit geldt in het bijzonder voor de erkenning van de vluchtelingen, waarvoor de Commissaris-generaal de uitsluitende bevoegdheid heeft, alsook voor de problemen aangaande de toegang en het verblijf op het grondgebied, waarvoor de Commissaris-generaal een raadgevende bevoegdheid heeft die voor de gemachtigde van de Minister van Justitie bindend is.

183. Om deze reden heeft de Commissaris-generaal in een brief van 21 september 1988 de Minister van Justitie verzocht een initiatief te willen nemen voor overleg tussen Justitie, Buitenlandse Zaken en het Commissariaat-generaal met het oog op het bepalen van de wijze waarop een bevredigende oplossing kan worden gevonden die rekening zou houden met de onderscheiden bevoegdheden van de betrokken instanties.

184. In een brief dd. 24 oktober 1988 heeft de Minister van Justitie aan de Commissaris-generaal medegedeeld dat hij de Minister van Buitenlandse Betrekkingen heeft verzocht hem in kennis te willen stellen van de opmerkingen betreffende de passende en dienstige modaliteiten inzake het verstrekken van toegang aan de Commissaris-generaal tot de verscheidene gegevens die nuttig zijn voor het uitoefenen van zijn bevoegdheid.

185. In een brief van 16 november 1988 aan de Minister van Justitie heeft de Commissaris-generaal de mening uitgesproken dat de noodzaak om het Commissariaat-generaal op de hoogte te houden van besprekingen op internationaal of Europees niveau met betrekking tot het vluchtelingenprobleem en om het hierbij te betrekken wanneer zij aangelegenheden betreffen die een weerslag hebben op zijn bevoegdheden, onlangs nog aangetoond werd door het aannemen binnen de Europese Gemeenschap van een geharmoniseerd aanvraagformulier voor asielzoekers zonder dat de Commissaris-generaal zelfs maar op dit voornemen attent werd gemaakt. De Commissaris-generaal meende dat moest worden nagegaan bij welke besprekingen in het kader van de Europese Gemeenschap of de Raad van Europa relevant met betrekking tot de bevoegdheid van het Commissariaat-generaal dit laatste dient betrokken te worden.

186. Het is duidelijk dat het vluchtelingenprobleem slechts kan worden aangepakt in het kader van internationale samenwerking. Dit gebeurt thans zowel door de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, die regelmatig informele consultaties organiseert tussen een twaalfstal Westerse landen, als op het niveau van de Raad van Europa en van de Europese Gemeenschap, die ter zake de nodige maatregelen moet nemen in het vooruitzicht van het afschaffen van de grenzen van Europa 1992, en in het kader van het Akkoord van Schengen gesloten tussen de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en de drie landen van de Benelux.

187. Er zal moeten worden gestreefd naar akkoorden op drie punten:

- a. het aanduiden van het land dat in elk bijzonder geval zal moeten instaan voor de erkenningsprocedure van een kandidaat-vluchteling;
- b. een wederzijdse erkenning van de positieve én negatieve beslissingen inzake erkenning;
- c. een beleid inzake de verwijdering van de geweigerde kandidaat-vluchtelingen van het grondgebied van de Europese Gemeenschap.

Het spreekt vanzelf dat dit laatste bijzonder delicaat is. Vooral wanneer de grenzen binnen het Europa van de Twaalf opgeheven zullen zijn, zal men er zich niet meer toe kunnen beperken te hopen dat de geweigerde kandidaat-vluchtelingen wel naar een ander E.G.-land zullen vertrekken om daar in een nieuwe procedure of in de illegaliteit terecht te komen.

2. Contacten met andere Ministeries

188. Inzake sommige bijzondere problemen die erkende vluchtelingen en vooral kandidaat-vluchtelingen ontmoeten bij hun contacten met Belgische instanties, heeft de Commissaris-generaal zich gericht tot de bevoegde Ministers voor Binnenlandse Zaken en P.T.T.

a. Binnenlandse Zaken

189. Vermits gebleken is dat zowel de erkende vluchtelingen als de asielzoekers vaak moeilijkheden ondervinden op gemeentelijk vlak heeft de Commissaris-generaal op 22 september 1988 brieven gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken (zie bijlage 3), de Minister van het Brusselse Gewest, de Vlaamse Gemeenschapsminister voor Binnenlandse Aangelegenheden en de Waalse Gewestminister van Plaatselijke Besturen.

190. In deze brieven werd aandacht gevraagd voor de problemen die zich stellen m.b.t.: 1) de weigering om inschrijvingen te verrichten; 2) de gemeentebelastingen; 3) het feit dat verscheidene gemeenten de rechtsgeldigheid weigeren te erkennen van de getuigschriften door het Commissariaat-generaal uitgereikt ter vervanging van originele akten van de burgerlijke stand; 4) de misbruiken die worden gemaakt van de term "vluchteling" op identiteitskaarten. Er werd telkens gevraagd ten overstaan van de gemeenten, waarover de bevoegde Minister de voogdij uitoefent, tussen te komen om de wetgeving inzake vluchtelingen te doen eerbiedigen.

191. Op 14 oktober 1988 heeft de Minister van het Waalse Gewest bevoegd voor de plaatselijke besturen aan de Commissaris-generaal medegedeeld dat hij aan zijn administratie de opdracht heeft gegeven het dossier te onderzoeken.

192. Op 25 november 1988 heeft de Commissaris-generaal de aandacht van de nieuwe Vlaamse Gemeenschapsminister voor Binnenlandse Aangelegenheden gevestigd op het schrijven dat op 22 september 1988 aan zijn voorganger gericht was geworden.

193. Op 7 december 1988 heeft de Vlaamse Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden de Commissaris-generaal laten weten dat hij onmiddellijk aan de Provinciegouverneurs ter zake een omzendbrief had geschreven met opdracht handelend op te treden inzake gemeentebelastingen. Wat de overige praktijken betreft heeft hij de Minister van Justitie verzocht om ter zake op te treden.

194. Op 20 december 1988 ontving de Commissaris-generaal een schrijven waarin de Minister van Binnenlandse Zaken mededeelde dat zijn administratie omzendbrieven voorbereidt gericht aan de gemeenten waarover hij de voogdij uitoefent betreffende de verhoogde gemeentebelastingen en de weigeringen om inschrijvingen in het vreemdelingenregister te verrichten. Wat de weigering van verschillende gemeenten betreft om de rechtsgeldigheid te erkennen van getuigschriften, die het Commissariaat-gene-

raal uitreikt ter vervanging van originele akten van de burgerlijke stand, liet hij weten dat hij de Minister van Justitie had aangeschreven.

b. P.T.T.

195. Op 9 februari 1988 heeft de Commissaris-generaal de Staatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht om aan alle postkantoren duidelijke richtlijnen te verstrekken opdat zij, in afwezigheid van de normaal vereiste documenten, de aangetekende stukken gericht aan kandidaat-vluchtelingen zouden overmaken op vertoon van de Bijlage 25 of 26 van het Koninklijk Besluit van 28 januari 1988.

196. Op 18 maart 1988 heeft de Staatssecretaris voor P.T.T. aan de Commissaris-generaal medegedeeld dat naar analogie met de postreglementering inzake attesten van verklaring van verlies of vernietiging van een identiteitskaart, de attesten conform de Bijlage 25 en 26 van het Koninklijk Besluit van 28 januari 1988, geldig aanvaard worden voor de aflevering van ingeschreven zendingen gericht aan kandidaat-vluchtelingen.

197. Op vraag van 26 september 1988 van de Commissaris-generaal heeft de Minister van Posterijen, Telegrafie en Telefonie op 6 oktober 1988 een fotoafdruk laten worden van de richtlijnen die op 26 april 1988 aan het postpersoneel zijn verstrekt. Dit dienstorder werd aangebracht tegenover artikel 4.301 van de reglementen.

IV. BESLUIT

198. Tot besluit wordt vooreerst een poging gedaan om op basis van de op 31 december 1988 beschikbare statistische gegevens een projectie te maken van de belasting van de vluchtelingeninstanties voortspruitend uit de asiel-aanvragen ingediend in 1988, waarna enkele slotbeschouwingen worden geformuleerd.

A. Projectie van de belasting van de vluchtelingeninstanties

199. De statistieken afgesloten op 31 december 1988 laten toe enkele projecties te maken betreffende de te voorziene belasting van de vluchtelingeninstanties. Andere empirische gegevens daterend van vóór de nieuwe vluchtelingenwet laten geen toekomstprojecties toe, niet alleen omdat deze wet een aantal basisgegevens grondig heeft gewijzigd, maar vooral omdat de Dienst Vreemdelingenzaken alleen over statistieken beschikt van de aanvragen, terwijl het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen alleen statistieken opmaakte van de door hen genomen beslissingen, zonder dat het mogelijk was de noodzakelijke verbanden te leggen tussen beide statistieken.

200. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de stand van de procedure met betrekking tot de 1.789 aanvragen ingediend tijdens de eerste vijf werkingsmaanden (februari-juni 1988) op 31 december 1988 als volgt was: 36 % van de aanvragen onontvankelijk verklaard; 11 % van de aanvragen nog hangend inzake ontvankelijkheid op de Dienst Vreemdelingenzaken; 21 % van de aanvragen ten gronde in behandeling op het Commissariaat-generaal; 10 % van de aanvragen positief beslist door het Commissariaat-generaal; 12 % van de aanvragen negatief beslist door het Commissariaat-generaal en niet aanhangig bij de Vaste Beroepscommissie; 8 % van de aanvragen negatief beslist door het Commissariaat-generaal, maar aanhangig gemaakt bij de Vaste Beroepscommissie.

201. Vervolgens moet nog worden opgemerkt dat zes maanden na het indienen van deze eerste 1.789 aanvragen het Commissariaat-generaal nog over meer dan de helft van de ontvankelijke aanvragen moest beslissen. Op 31 december 1988 had het Commissariaat-generaal slechts voor de aanvragen ingediend in februari, maart en april 1988 over meer dan de helft van de ontvankelijke aanvragen beslist, terwijl de Beroepscommissie haar werkzaamheden nog moest aanvangen.

1. De Dienst Vreemdelingenzaken

202. Aangaande de ontvankelijkheidsbeslissingen moet op basis van de eerste vijf werkingsmaanden (februari-juni 1988), waarvoor het aantal nog niet genomen beslissingen 11 % bedraagt, worden gerekend op minstens 60 % ontvankelijke aanvragen (na "dringend verzoek tot heronderzoek).". Op jaarbasis zou dit betekenen dat het aanvraagritme van 1988 (4.700 aanvragen op jaarbasis) ongeveer 2.800 beslissingen per jaar van het Commissariaat-generaal zou vereisen.

203. Indien het gemiddelde van de laatste 11 maanden van 1988 als kruissnelheid van de Dienst Vreemdelingenzaken zou mogen worden beschouwd, zouden de aanvragen van 1988 tegen mei 1989 op de Dienst Vreemdelingenzaken afgehandeld kunnen zijn, voor zover geen beslissingen over aanvragen ingediend in 1989 voordien zouden worden genomen. Om geen achterstand op te lopen moet de Dienst Vreemdelingenzaken in staat zijn om 400 ontvankelijkheidsbeslissingen per maand te nemen. Gemiddeld waren er in 1988 280 ontvankelijkheidsbeslissingen (met een hoogtepunt van 706 in december 1988 en een dieptepunt van 147 in april 1988). De bestaande belasting met betrekking tot de aanvragen die vallen onder de nieuwe vluchtelingenwet bedroeg op 31 december 1988 1.236, wat aan het huidige ritme van de Dienst Vreemdelingenzaken dus overeenkomt met een belasting van vier maanden.

2. Het Commissariaat-generaal

204. Inzake de beslissingen ten gronde van het Commissariaat-generaal moet de statistische basis beperkt worden tot de eerste twee werkingsmaanden (februari-maart 1988), want alleen met betrekking tot de aanvragen ingediend in deze twee maanden ligt het aantal nog niet genomen beslissingen per maand lager dan 25 % (voor april 1988 bedraagt dit nog 46 %). Voor zover deze twee maanden een voldoende representatieve statistische basis zouden vormen, blijkt dat grosso modo 25 % van de ontvankelijke aanvragen tot een erkenning en 75 % tot een weigering leiden. Bijna de helft van de weigeringen wordt evenwel genomen om technische redenen (RB, RC, RD). De erkenningen ten gronde (FA) en de ten gronde gemotiveerde weigeringen (RA), die het meest arbeidsintensief zijn, maken respectievelijk 15 % en 38 % uit van de genomen beslissingen. Op dezelfde basis zou de erkenningssgraad op 14 % van het aantal aanvragen kunnen worden geschat - met inbegrip van de 4 % aanvragers die een voorlopige verblijfsvergunning hadden (FB) en waarvoor de erkenningssgraad op 100 % mag worden geraamd - of minder dan 700 erkenningen per jaar aan het huidige aanvraagritme.

205. Sinds het Commissariaat-generaal beslissingen

neemt (april 1988) lag het aantal genomen beslissingen over zes maanden op gemiddeld 57 per maand, gevolgd door een stijging de daarop volgende drie maanden (oktober-december 1988) tot gemiddeld 120 per maand. Indien zou kunnen worden verondersteld (of gehoopt) dat dit laatste beslissingsritme de kruissnelheid van het Commissariaat-generaal met het huidige personeelsbestand zou uitmaken, zouden de aanvragen van 1988 tegen juni 1990 op het Commissariaat-generaal afgehandeld kunnen zijn, voor zover geen beslissingen over aanvragen ingediend in 1989 en 1990 voordien zouden worden genomen. Om geen achterstand op te lopen, zou het Commissariaat-generaal in staat moeten zijn om meer dan 230 beslissingen per maand te nemen. De bestaande belasting op 31 december 1988 moet echter op bijna 2.000 worden geschat, wat aan het huidig ritme van het Commissariaat-generaal zou neerkomen op een belasting van 17 maanden.

206. Een stijging van het beslissingsritme van de Dienst Vreemdelingenzaken en a fortiori een wegwerken van de reeds ontstane achterstand inzake ontvankelijkheidsbeslissingen zal onvermijdelijk ook een grotere belasting van het Commissariaat-generaal inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek" veroorzaken. In 1988 hebben 1.125 onontvankelijkheidsbeslissingen aanleiding gegeven tot 658 "Dringende verzoeken tot heronderzoek". Er mag dus worden verondersteld dat alleen betreffende aanvragen ingediend in 1988 het Commissariaat-generaal in 1989 nog inzake 722 "Dringende verzoeken tot heronderzoek" zal moeten adviseren, onafgezien de "Dringende verzoeken tot heronderzoek" die betrekking zullen hebben op aanvragen ingediend in 1989. Het in werking treden binnenkort van de Beroepscommissie, zonder daarmee gepaard gaande personeelsuitbreiding, zal bovendien onvermijdelijk een vertragend effect hebben op de werkzaamheden van het Commissariaat-generaal.

3. De Vaste Beroepscommissie

207. Steeds op basis van de aanvragen van de eerste twee werkingsmaanden mag worden verwacht dat 80 % van de ten gronde gemotiveerde weigeringen (RA) aanleiding geven tot beroep bij de Vaste Beroepscommissie. Op basis van deze aanwijzingen zouden de aanvragen van 1988 aanleiding geven tot ongeveer 850 beroepen. Gezien de Beroepscommissie nog niet in werking is getreden, is het evenwel onmogelijk reeds enig zicht te hebben op de duur van de beroepsprocedure.

208. Het spreekt vanzelf dat voornoemde extrapolaties met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd vooral omdat de statistische basis nog zeer klein is. Elke

wijziging in de parameters kan de gemaakte projecties wijzigen. Alleen wat de ontvankelijkheidsbeslissingen betreft is er reeds een tamelijk betrouwbare basis die reeds binnen zes maanden vaste vorm zal krijgen. Wat het Commissariaat-generaal betreft zal dit nog minstens een jaar en voor de Beroepscommissie nog minstens twee tot drie jaar duren.

209. De reeds voorhanden cijfers laten echter vermoeden dat de door de Commissaris-generaal reeds onmiddellijk na zijn benoeming in november 1987 uitgedrukte vrees spijtig genoeg door deze op de thans beschikbare statistieken gesteunde projecties niet wordt tegengesproken.

B. Slotbeschouwingen

210. Dit eerste jaarverslag beoogt vooral getrouw en in alle openheid verslag uit te brengen over de wijze waarop het nieuwe Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zich met de ter beschikking gestelde middelen heeft gekwetend van de hem door de wet toevertrouwde bevoegdheden.

211. Zoals uit dit verslag blijkt is, zoals meestal bij het opstarten van nieuwe instanties het geval is, het inwerkingtreden van het Commissariaat-generaal niet zonder hindernissen verlopen. Een aantal bijkomende moeilijkheden kunnen ongetwijfeld worden toegeschreven aan de omstandigheid dat de nieuwe diensten moesten worden opgestart in een periode waarin het Kabinet van de Minister van Justitie slechts lopende zaken afhandelde en opgevolgd werd door een Kabinet dat zich nog moest inwerken. Dit alles gekoppeld aan een onderbemande en overbelaste Dienst Vreemdelingenzaken verklaart veelal waarom één en ander niet altijd even vlot is verlopen.

212. In het nieuwe stelsel, dat door de Vluchtelingenwet van 14 juli 1987 werd ingesteld, neemt het Commissariaat-generaal een centrale plaats in. De voornaamste taak van de Commissaris-generaal bestaat erin uit te maken welke asielzoekers "met reden vrezen vervolgd te worden wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging."

213. Alhoewel niet kan worden ontkend dat de vluchtelingendefinitie van de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen de laatste jaren onder spanning is komen te staan, meent de Commissaris-generaal zich te kunnen aansluiten bij het standpunt dat ter zake werd geuit door de Heer André JACOMET, Staatsraad en Voorzitter van de Franse Beroepscommissie voor vluchtelingen, die (in zijn voorwoord tot de eerste uitgave van het boek van Frédéric TIBERGHIEN, La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1984, pp. 3-5) er de nadruk op legt dat migraties te wijten zijn aan volgende drie voornaamste oorzaken: het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten, de onderontwikkeling en de vervolging.

214. De heer JACOMET erkent dat:

"[...] als gevolg van de toenemende tegenslagen van de arme landen, lijkt het steeds minder gemakkelijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de clandestiene immigranten en de vluchtelingen [...] Dit argument rechtvaardigt niet dat, zoals door sommigen - vaak uit edelmoedigheid - wordt voorgestaan, het begrip "vluchteling" soepeler wordt gehanteerd en dat het begrip een minder juridische en meer humanitaire betekenis krijgt om op die manier een deel van de clandestiene immigranten te omvatten. Dit is een noodlottige evolutie die, door het bevorderen van economische migraties, ten stelligste moet leiden tot een ontwrichting van de rijkere landen en

evenzeer tussen de onderdanen van de armere landen situaties doet ontstaan die conflicten kunnen teweegbrengen [...] Om de verwarring die is gesticht in de hoofden van sommigen tegen te gaan, is integendeel het ogenblik aangebroken om de nadruk te leggen op de fundamentele verschillen die bestaan tussen de vluchtelingen en de clandestiene immigranten en die rechtvaardigen dat alleen de eersten de bescherming van de Conventie van Genève genieten. Uitgestoten door zijn eigen Staat, die hem bescherming weigert, heeft de vluchteling recht om de bescherming van een andere Staat. De clandestiene immigrant echter kan zich blijven beroepen op de bescherming van zijn Staat, die de banden die de clandestiene immigrant met hem verbinden, niet heeft verbroken. De uitbreiding van het asielrecht en de plicht tot asielverlening ten voordele van de clandestiene immigrant is een onwerkzaam en zelfs schadelijk middel in de strijd tegen honger, ellende en werkloosheid [...] De talrijke aanvragen tot het bekomen van de status van vluchteling ingediend door economische immigranten, met als enig doel het ontsnappen aan de reglementering die de tewerkstelling van de talrijke vreemdelingen beperkingen oplegt, moeten beslist worden verworpen."

215. Alleen voor asielzoekers die beantwoorden aan de definitie van de Conventie van Genève en voor wie België het eerste land van toevlucht is, heeft ons land de internationale verplichting aangegaan hen op te nemen. Daarnaast vereisen humanitaire overwegingen en solidariteitsverplichtingen met andere landen van eerste toevlucht dat vluchtelingen, die terechtgekomen zijn in landen waar zij niet kunnen blijven, uitgenodigd worden om naar ons land te komen. Hoeveel en welke andere vreemdelingen om economische of humanitaire redenen kunnen worden toegelaten om zich in het kader van het immigratiebeleid in ons land te vestigen, behoort tot de soevereine bevoegdheid van de Regering, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de mate van bereidheid om voor de integratie van deze vreemdelingen inspanningen te doen. Aan de Commissaris-generaal komt het enkel toe uit te maken welke asielzoekers vluchtelingen zijn en welke ten onrechte de toekenning van de status van vluchteling hebben aangevraagd.

216. Hoe talrijk de asielzoekers ook zijn geworden, het aantal erkenningen blijkt niet evenredig te stijgen, zodat het jaarlijks aantal nieuw erkende vluchtelingen (zeker minder dan 1.000 per jaar) geen ernstige problemen doet rijzen. Ernstig zijn wel de problemen gesteld door het groot aantal personen dat zich in de erkenningsprocedure nestelt, alhoewel zij geen gegronde vrees voor vervolging in de zin van de Conventie van Genève koesteren.

217. In antwoord (zie bijlage 6) op een vierhonderdtal kaartjes die de Commissaris-generaal, evenals de Eerste Minister en de Minister van Justitie, ontving vanwege leden van "Amnesty International Belgique fran-

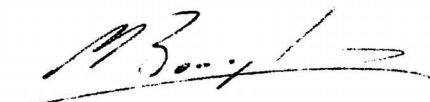
cophone", heeft hij er op gewezen dat "de periode van enkele maanden waarin het Commissariaat-generaal werkzaam was, hem heeft doen begrijpen dat - in grotere mate dan hij voor mogelijk had gehouden - de asielzoekers zonder gegronde vrees voor vervolging in de zin van de Conventie van Genève talrijk zijn."

218. Vertrouwen in de vluchtelingeninstanties is dan ook een essentiële vereiste om een vluchtelingenbeleid te kunnen voeren. Zonder vertrouwen in de procedure zal het immers niet mogelijk blijken te bekomen dat al het nodige zal worden gedaan om de erkende vluchtelingen op te vangen en te integreren en dat zal worden aanvaard dat de geweigerde asielzoekers van het grondgebied worden verwijderd.

219. Gezien het delicaat karakter van de adviezen en beslissingen van de Commissaris-generaal en de verstrekende gevolgen ervan voor de betrokkenen is het bijgevolg van cruciaal belang dat er niet getwijfeld wordt aan de degelijkheid en de onafhankelijkheid waarmede de Commissaris-generaal zijn autonome bevoegdheden uitoefent. Daarom heeft de Commissaris-generaal in hogervermeld antwoord ook gewezen op een aantal initiatieven die hij heeft genomen opdat de procedure zou verlopen met maximale eerbiediging van de rechten van de asielzoekers. Ook de inspanningen die de Commissaris-generaal heeft ondernomen om een behoorlijke informatie over de te volgen procedure voor de asielzoekers te bekomen, moeten in dit licht worden gezien.

220. Een voldoende snelle procedure is de andere essentiële vereiste voor een verantwoord vluchtelingenbeleid. Vooral in het deel van dit jaarverslag betreffende het personeelsbestand werd op het belang hiervan uitvoerig gewezen. De financiële, maatschappelijke en uiteindelijk ook politieke kost van een lange procedure mogen niet worden onderschat. Sinds november 1987 heeft de Commissaris-generaal hierop gewezen zonder dat tijdig de nodige maatregelen werden genomen om te vermijden dat op korte tijd een aanzienlijke achterstand zou worden opgelopen. Een dergelijke achterstand is nochtans een voorname oorzaak van de lange procedures die op hun beurt personen aantrekken die, ondanks de immigratiestop, maar dank zij de aanslepende procedures, hopen althans enige tijd in ons land te kunnen verblijven. Met dit jaarverslag hoopt de Commissaris-generaal te kunnen bijdragen tot een juistere diagnose en een grotere bewustwording van het vluchtelingenprobleem in België.

Brussel, 27 januari 1989


Marc BOSSUYT
Commissaris-generaal

V. AANVULLENDE DOCUMENTEN

A. Bijlagen

KONINKRIJK BELGIE

COMMISSARIAAT-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN
EN DE STAATLOZENBijlage 1

1000 BRUSSEL. 14 november 1988

Regentschapsstraat 61

Tel. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

PER DRAGERAan de Minister van Justitie
Dienst Vreemdelingen zakenT.a.v. de heer S. SCHEWEBACHAdjunct-Administrateurde Meeûssquare 8, bus 5,
1040 BRUSSEL

O.Ref. : CG/88/0794/423M/S407/ADEF

[Vertaling]

U.Ref. : 5/3.407.111

Betreft: Adviesprocedure - artikel 63/2 van de wet van 15
december 1980Aangaande: NAAM, VOORNAAM: RYAN, Patrick

GEBOREN TE: Tipperary OP: 26.06.1930

NATIONALITEIT: Ierse nationaliteit

Mijnheer de Minister,

Ingevolge het dringend verzoek tot heronderzoek betreffende de weigering van verblijf besloten door de Minister van Justitie, en betekend aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen op 8 november 1988, geeft de Commissaris-generaal volgend advies:

"De heer Patrick RYAN, onderdaan van de Ierse Republiek, werd te Brussel aangehouden op 30 juni 1988, de dag nadat hij vermoedelijk het Rijk was binnengekomen. Op 1 juli 1988 werd er tegen hem een bevel tot aanhouding uitgevaardigd wegens inbreuk op de Wet van 28 mei 1956 betreffende de springstoffen, wegens valsheid in geschrifte en wegens gebruik van valse stukken. Op 6 september 1988 werd lastens betrokkene een bevel tot aanhouding afgeleverd, aangezien de Britse overheid België had medegedeeld dat een officieel verzoek tot uitlevering zou worden overgemaakt. Deze omstandigheden zouden de betrokkene de daaropvolgende dag hebben doen besluiten zich vluchteling te verklaren. Op 15 september 1988 werd er lastens betrokkene een nieuw bevel tot aanhouding uitgevaardigd, aan wie bendevoorming met het oogmerk om misdaden te plegen ten laste werd gelegd. Op 20 september 1988 maakte de Ambassade van het Verenigd Koninkrijk door middel van een nota officieel een verzoek tot uitlevering over, hetgeen meebracht dat het bevel tot aanhouding bevestigd werd.

Op 20 oktober 1988 werd tegen betrokkene een beslissing van weigering tot verblijf genomen bij toepassing van artikel 52 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Voornoemde beslissing, genomen door de Minister van Justitie, werd

Vervolg N°1 van de brief
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

op 27 oktober 1988 aan de betrokkene betekend. Op 30 oktober 1988 diende betrokkene een dringend verzoek tot heronderzoek in. Op 8 november 1988 verzocht de Minister van Justitie de Commissaris-generaal om advies overeenkomstig artikel 63 van voornoemde wet van 15 december 1980. De heer RYAN werd op 8 november 1988 gehoord door een Adjunct-Commissaris bijgestaan door twee juristen van het Commissariaat-generaal; tevens werden de raadslieden van de betrokkene door de Commissaris-generaal ontvangen.

De beslissing van weigering tot verblijf genomen door de Minister van Justitie steunt op verschillende motieven, die elk afzonderlijk dienen te worden onderzocht.

Wat het eerste motief betreft:

De beslissing van weigering tot verblijf steunt in de eerste plaats gegrondvest op het motief dat de heer RYAN "geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden". Hierbij moet worden opgemerkt dat de Commissaris-generaal voor het eerst wordt verzocht een advies te geven inzake een beslissing van weigering tot verblijf onder meer gegrond op voornoemd motief. De Commissaris-generaal is er zich van bewust dat de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de nationale veiligheid in deze zaak niet bij hem, maar bij de Minister van Justitie berust. Het door de Commissaris-generaal gegeven oordeel kan bijgevolg wat dit motief betreft slechts een marginaal karakter hebben.

In voorliggend geval rechtvaardigt de Minister van Justitie het ingeroepen motief door te stellen dat "de betrokkene er van verdacht wordt een actief lid te zijn van het I.R.A. (Irish Republican Army). Inzonderheid was hij bij zijn binnenkomst in België in het bezit van een valse reispas".

Dit laatste gegeven kan bezwaarlijk leiden het besluit dat de betrokkene de openbare orde of de nationale veiligheid zou kunnen schaden. Tot op heden is de Minister overigens nooit tot dit besluit gekomen niettegenstaande talrijke personen die om asiel verzochten bij hun binnenkomst in het Rijk in het bezit waren van valse identiteitsbewijzen.

Met betrekking tot het tweede gegeven ("verdacht een actief lid te zijn van het I.R.A.") en alhoewel de Commissaris-generaal thans, op het ogenblik dat de procedure met betrekking op het verzoek tot uitlevering nog voortduurt, niet beschikt over voldoende gegevens om toe te laten te oordelen over de gegrondheid van hetgeen de heer RYAN ten laste wordt gelegd, blijkt uit het dossier dat aan de Commissaris-generaal is overgemaakt, dat de tenlastelegging duidelijk verband heeft met de openbare orde en de nationale veiligheid. Er is bijgevolg geen element aanwezig dat aanleiding zou kunnen geven te veronderstellen dat de Minister van Justitie zijn discretionnaire oordeelsbevoegdheid die hem terzake wordt erkend, zou hebben overschreden.

Vervolg N°2 van de brief
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Wat het tweede motief betreft:

De aangevochten beslissing is vervolgens gesteund op het feit dat het verzoek van de betrokkene "duidelijk steunt op motieven die niets uit te staan hebben met asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk zijn of omdat zij geen verband houden noch met de criteria bepaald in artikel 1, A(2), van de Internationale Conventie betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, noch met andere criteria die het toekennen van het asiel wettigen".

In de eerste plaats wordt aan de heer RYAN ten laste gelegd een bedrieglijke aanvraag te hebben ingediend aangezien "de verklaringen van de betrokkene met betrekking tot zijn veelvuldige activiteiten en reizen verward en onvolledig zijn ten einde met opzet de Belgische autoriteiten te misleiden".

Deze verklaringen dienen niet noodzakelijk te worden beschouwd als het gevolg van een opzet de Belgische autoriteiten te misleiden met de bedoeling toegang te verkrijgen tot de procedure inzake erkenning van de hoedanigheid van vluchteling. Daar lastens hem een verzoek tot uitlevering hangende is en in de onzekerheid of hij toegang zal krijgen tot de procedure inzake erkenning van de hoedanigheid van vluchteling, kan hem niet kwalijk worden genomen dat hij niet al zijn activiteiten kenbaar maakt die voorafgingen aan het feit dat de oorzaak is geweest van zijn asielaanvraag en op grond waarvan hij wellicht kan worden vervolgd in het land waar hij verklaart voor vervolging te vrezen.

Er wordt hem tevens ten laste gelegd dat hij poogt "de gemeenrechtelijke waarvan hij wordt beschuldigd te rechtvaardigen door een beroep te doen op de Internationale Conventie van Genève" en zich derhalve niet te beroepen op "een motief dat verband houdt met de criteria die het toekennen van het politiek asiel wettigen".

In tegenstelling tot hetgeen zou kunnen worden afgeleid uit de aangevochten beslissing, is de toepassing van de Conventie van Genève niet beperkt tot de slachtoffers van vervolging omwille van hun politieke overtuiging. Er dient ook op gewezen dat de betrokkene ontkent de feiten te hebben begaan die hem ten laste worden gelegd en verklaart vervolgd te worden omwille van zijn politieke overtuiging. Hij beroept zich inzonderheid op motieven zoals zijn godsdienst, zijn nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, die ontegensprekelijk verband houdt met de criteria van de Conventie van Genève. In dit stadium van het onderzoek kan, op grond van dit motief alleen, niet worden besloten dat de aanvraag kennelijk niets uit te staan heeft met asiel.

Uit het onderhoud van 8 november 1988 blijkt evenwel, enerzijds, dat de betrokkene niet vraagt om te worden erkend als vluchteling op grond van vrees voor vervolging in het land waarvan hij de nationaliteit bezit (de Ierse Republiek) en, anderzijds, dat hij zich niet heeft beroepen op de bescherming van dat land.

Vervolg N°3 van de brief
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Niettegenstaande de vrees uitgedrukt door de raadslieden van de betrokkene, inzonderheid in een nota gericht aan de Commissaris-generaal, bestaat er geen reden om a priori aan te nemen dat de Ierse autoriteiten hem hun bescherming zouden weigeren. Zoals de heer RYAN zelf getuigt, had hij op het ogenblik van zijn aanhouding het plan opgevat om terug te keren naar de Ierse Republiek tijdens de tweede helft van juli 1988 met het doel er zijn reispas te laten vernieuwen.

Het is hieromtrent van belang te herinneren dat overeenkomstig de "Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié" van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (Genève, september 1979) "het feit of de betrokkene met reden vreest voor vervolging moet worden onderzocht ten overstaan van het land waarvan hij de nationaliteit bezit. In de mate dat betrokkene geen vrees koestert ten overstaan van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, mag worden verwacht dat hij de bescherming van dit land inroept. Hij heeft geen nood aan internationale bescherming en bijgevolg is hij geen vluchteling".

Overigens bepaalt art. 1, par. A, al. 2, van de Conventie van Genève uitdrukkelijk dat "een persoon niet geacht wordt verstoken te zijn van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept".

Er bestaat derhalve geen reden om de heer RYAN een bescherming toe te kennen die hij verondersteld wordt te kunnen krijgen van zijn nationale overheid. Zijn aanvraag valt derhalve niet onder de toepassingsfeer van de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen.

Wat het derde motief betreft:

Aan de betrokkene wordt eveneens ten laste gelegd dat hij "langer dan drie maanden in een of meerdere landen heeft verbleven" en dat hij "het laatste van deze landen verlaten heeft zonder gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 1, A (2), van de Internationale Conventie betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951. Volgens zijn verklaringen zou betrokkene zijn land van oorsprong hebben verlaten in 1968. Hij zou in verscheidene andere landen hebben verbleven, te weten Frankrijk, Spanje en Italië. De betrokkene wil geen nauwkeurige data verstrekken met betrekking tot zijn verblijven aldaar".

Dit motief kan niet geldig in aanmerking worden genomen, gezien de betrokkene niet verklaard heeft zijn land van oorsprong in 1968 te hebben verlaten uit vrees in de zin van artikel 1 van de Conventie van Genève. Hij heeft een aanvraag ingediend om te worden erkend als vluchteling uit vrees voor uitlevering naar Groot-Brittannië. Vermits de betrokkene zich in België bevond op het ogenblik dat om zijn uitlevering werd verzocht, heeft hij daar asiel aangevraagd. De heer RYAN heeft dus niet langer dan drie maanden verbleven in een derde land vanaf het feit dat hem ertoe gebracht heeft zich vluchteling te verklaren.

Vervolg N°4 van de brief
N°CG/88/0794/423M/S407/ADEF

Wat het vierde motief betreft :

Het laatste motief, waarop de beslissing van de Minister van Justitie steunt, betreft de laattijdigheid waarmee betrokkene "zonder rechtvaardiging zijn aanvraag heeft ingediend na het verstrijken van de termijn van acht werkdagen na zijn binnenkomst in het Rijk".

De Belgische termijnen met betrekking tot het indienen van een asielaanvraag kunnen evenwel geen aanvang nemen vóór de datum waarop de gebeurtenissen zich voordeden die de heer RYAN hebben aangezet tot het indienen van zijn asielaanvraag, in onderhavig geval 6 september 1988. Diens aanvraag ingediend op 7 september 1988 kan derhalve niet als laattijdig worden beschouwd ten aanzien van artikel 50 van de wet van 15 december 1980.

Besluit

Gelet op hetgeen voorafgaat, inzonderheid wanneer het gaat om de beoordeling van het feit of, met betrekking tot de eerste twee door de Minister van Justitie ingeroepen motieven, deze ter zake dienend zijn, geeft de Commissaris-generaal een ongunstig advies betreffende het verblijf van de betrokkene in de hoedanigheid van asielzoeker.

Gezien betrokkene evenwel verklaart in het Verenigd Koninkrijk voor vervolging te vrezen om reden van zijn godsdienst, zijn nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, wegens zijn activiteiten tegen de politiek van dit land in Noord-Ierland, lijkt het aangewezen dat de betrokkene in geval van verwijdering, zou worden teruggeleid naar het land waarvan hij de nationaliteit bezit, te weten de Ierse Republiek, waarvan de autoriteiten overigens beter dan de Belgische in staat zijn over de gegrondheid van deze vrees te oordelen ."

Met de meeste hoogachting,

De Commissaris generaal,

(Get.)

M. BOSSUYT

Dit advies werd betekend
op 14 november 1988
per fax nr 314 te 16 u 45.

Bijlage 2



NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES RÉFUGIÉS

*Délégation pour la Belgique,
le Luxembourg et les
Institutions Européennes*

Rue van Eyck 11 a
B - 1050 BRUXELLES
Téléfax : 641 90 05
Téléphone :
649 01 51 649 01 52 649 01 53
Télex : 64352

RÉFÉRENCES À RAPPELER :

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGIEES

*Branch Office for Belgium,
Luxembourg and the
European Institutions*

VERENIGDE NATIES
HOOG COMMISSARIAAT
VOOR DE VLUCHTELINGEN

*Vertegenwoordiging voor België,
Luxemburg en de
Europese Instellingen*

Van Eyckstraat 11 a
B - 1050 BRUSSEL
Telefax : 641 90 05
Telefoon :
649 01 51 649 01 52 649 01 53
Telex : 64352

REFERENTIES :

NOTA

betreffende de uitreiking van vluchtelingengetuigschriften en
attesten door de Vertegenwoordiging te Brussel van het
VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen sinds 1 februari 1988

In afwachting van verdere maatregelen met betrekking tot de
vluchtelingengetuigschriften en attesten, is het belangrijk er
de nadruk op te leggen dat er thans twee vluchtelingengetuig-
schriften rechtsgeldig zijn: het eerste uitgereikt door het Hoog
Commissariaat voor de vluchtelingen (HCR) en het tweede door het
Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen
(CGVS).

- - - - -

In overleg met het CGVS is het van belang er de aandacht van
de betrokken overheden, organen en personen op te vestigen dat
sedert 1 februari 1988, de Vertegenwoordiging volgende documenten
blijft uitreiken:

1. Een vluchtelingengetuigschrift of -attest aan de personen
die beantwoorden aan de bepalingen van artikel 22 van de wet van
14 juli 1987: de vluchtelingen erkend door het HCR en, in voorko-
mend geval, de kinderen die onder het ouderlijk gezag of voogdij
staan, op voorwaarde dat die erkenning en het verblijf in België
een feit was vóór 1 februari 1988. Zulks kan worden bewezen door
de inschrijving van deze kinderen hetzij op de "Bijlagen 25/26",
hetzij op het verslag van de Dienst Vreemdelingenzaken, hetzij op
het formulier van het HCR. Wanneer de kinderen van de ouders-
vluchtelingen niet voorkomen in de dossiers van het HCR en deze
zich na 1 februari 1988 bij de Vertegenwoordiging aanbieden,
behoort de bevoegdheid voor de uitreiking van een vluchtelingen-
bewijs of -attest toe aan het CGVS. Uiteraard blijft het HCR
bereid om de nodige inlichtingen te verstrekken met betrekking
tot het uitoefenen van deze specifieke taak.

2. Een afschrift van het vluchtelingengetuigschrift aan
diegenen die werden erkend vóór 1 februari 1988 in volgende
gevallen:

- (a) diefstal of verlies van het vluchtelingengetuigschrift op
voorlegging van:
 - een geldige verblijfsvergunning;
 - een attest van verlies/diefstal van het oorspronkelijke

- vluchtelingengetuigschrift of een eerder uitgereikt afschrift;
- twee recente en identieke fotoafbeeldingen;
- (b) wanneer de gelaatstrekken zijn gewijzigd of wanneer het voorkomen van het vluchtelingengetuigschrift is aangetast op voorlegging van:
- het oude vluchtelingengetuigschrift;
 - een geldige verblijfsvergunning;
 - twee recente en identieke fotoafbeeldingen;
- (c) in geval van wijziging van de gegevens (bv. naam, datum, geboorteplaats), officieel vastgesteld door het CGVS of door een gemeente op voorlegging van:
- het oude vluchtelingengetuigschrift;
 - een geldige verblijfsvergunning;
 - twee recente en identieke fotoafbeeldingen.

De Vertegenwoordiging zal op de originele afschriften het oude nummer en datum van uitreiking van het vluchtelingengetuigschrift blijven vermelden.

3. Een attest getuigend dat de vluchteling werd erkend in een ander land, op voorlegging van een attest uitgereikt hetzij door een instantie van het HCR/UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties), hetzij door een andere overheid (na onderzoek), hetzij ten slotte op voorlegging van een Reisdocument in de zin van de Conventie.

4. Een attest van beëindiging van status van vluchteling in de gevallen van die personen aan wie het HCR de status van vluchteling heeft ingetrokken vóór 1 februari 1988.

5. Een vluchtelingengetuigschrift of -attest aan de kinderen onder ouderlijk gezag of voogdij niettegenstaande dat één van de ouders of de voogden, erkend door het HCR, heeft verzaakt aan de status van vluchteling.

6. Aan ex-vluchtelingen: een attest inzake een verzoek van de Belgische overheid tot het vervolledigen van een dossier betreffende naturalisatie, studiebeurs, pensioenuitkering, ... getuigend van de erkenning als vluchteling tijdens een welbepaalde periode.

7. Op verzoek van de twee ouders, een attest of een vluchtelingengetuigschrift aan de kinderen onder ouderlijk gezag waarvan slechts één ouder vluchteling is, op voorwaarde dat de kinderen niet genieten van de juridische bescherming en de nationaliteit van de andere ouder.

8. Attest getuigend dat een kind van een door het HCR erkend vluchteling nooit als vluchteling is erkend door het HCR.

- - - - -

Uiteraard kan over elke situatie die hier niet is besproken overleg worden gepleegd tussen het HCR en de bevoegde Belgische overheidsinstantie.

Brussel, 7 december 1988

KONINKRIJK BELGIE



COMMISSARIAAT-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN
EN DE STAATLOZEN

Bijlage 3

1000 BRUSSEL, 22 september 1988

Regentschapsstraat 61

Tel. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

De Heer Louis TOBBACK,
Minister van
Binnenlandse Zaken,
Wetstraat 2,
1000 BRUSSEL.

O.Ref. : CG/88/178N/5.5

U.Ref. :

Betreft: Problemen betreffende vluchtelingen

Mijnheer de Minister,

Enkele maanden na de inwerkingtreding op 1 februari 1988 van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen, opgericht door de wet van 14 juli 1987, lijkt het aangewezen uw aandacht te vragen voor een aantal moeilijkheden waarmee asielzoekers, evenals erkende vluchtelingen, in België te kampen hebben.

Gelet op de voogdij die U uitoefent over de Stad Brussel en de gemeenten met een bijzonder taalstatuut, wens ik uw bijzondere aandacht te vestigen op de problemen die zich stellen m.b.t. 1) de weigeringen om inschrijvingen te verrichten; 2) de gemeentebelastingen; 3) het feit dat verschillende gemeenten de rechtsgeldigheid weigeren te erkennen van de getuigschriften door het Commissariaat-generaal afleverd ter vervanging van originele akten van de burgerlijke stand; 4) de misbruiken die worden gemaakt van de term "vluchteling" op identiteitskaarten.

1. De weigeringen om inschrijvingen te verrichten

Artikel 74, al. 2, van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 28 januari 1988, bepaalt dat " [het gemeentebestuur van de plaats waar de vreemdeling verblijft], na inzage van het document dat de met grenscontrole belaste overheden hebben afgegeven, de vreemdeling inschrijft in het vreemdelingenregister en hem in het bezit stelt van een attest van inschrijving, model A, dat geldig is drie maanden vanaf de datum van afgifte".

Het komt evenwel geregeld voor dat gemeentebesturen weigeren asielzoekers, evenals erkende vluchtelingen, in te schrijven in het vreemdelingenregister. Het is duidelijk dat zij door aldus te handelen de door de wet opgelegde verplichting niet nakomen.

Het feit dat een gemeentebestuur een inschrijving weigert te verrichten, veroorzaakt evenwel, zowel voor de asielzoekers als voor de erkende vluchtelingen, aanzienlijke moeilijkheden. Zonder inschrijving in het vreemdelingenregister is het hen immers principieel niet mogelijk om:

- zich aan te sluiten bij een ziekenfonds (hiervoor is een uittreksel uit het vreemdelingenregister vereist);
- hun kinderen in te schrijven in een school;
- een cheque te innen bij een bankinstelling of bij de post;
- van kinderbijslag te genieten, vermits een inschrijving in het vreemdelingenregister en een bewijs van familiesamenstelling daartoe onontbeerlijk zijn;
- opgenomen te worden in een ziekenhuis (het geval heeft zich reeds voorgedaan in een groot ziekenhuis in Brussel);
- een aangetekend schrijven ter post af te halen.

Vooraf dit laatste punt is bijzonder hinderlijk voor het Commissariaat-generaal, vermits art. 57/8 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 14 juli 1987, voorziet dat alle briefwisseling en elke oproeping gericht aan de vreemdeling die de status van vluchteling wil bekomen bij ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs aan de gekozen woonplaats verstuurd moet worden.

Het komt ook voor dat een gemeente niet uitdrukkelijk weigert een inschrijving te verrichten maar van haar positie van gedwongen bemiddelaar gebruik maakt om de afgifte van verblijfstitels en arbeidsvergunningen te vertragen met de bedoeling de vreemdelingen te ontmoedigen bij het vervullen van administratieve formaliteiten en hen er toe aan te zetten het grondgebied van die gemeente te verlaten.

Het zou derhalve nuttig zijn om de gemeentebesturen waarover U de voogdij uitoefent, eraan te herinneren dat de wet de verplichting oplegt vreemdelingen in te schrijven in het vreemdelingenregister en dat zij, indien zij weigeren of nalaten tot inschrijving over te gaan, de normale toepassing van de sociale wetgeving in de weg staan en de openbare orde schenden (Brussel, 30 september 1986, TVR, 1987, p.24).

2. De gemeentebelastingen

Ten einde het verblijf van vreemdelingen op hun grondgebied af te remmen, heffen sommige gemeenten verhoogde belastingen op de afgifte van documenten die zij gehouden zijn te verstrekken.

Die heffingen zijn nochtans strijdig met de wet van 14 maart 1968 betreffende de kosten voor de afgifte, de hernieuwing, de verlenging of de vervanging van de verblijfstitels. De onwettelijkheid van deze heffingen werd reeds opgeworpen in parlementaire vragen (zie bv. vraag nr. 28 bis, van Mevr. Vogels) en maken het voorwerp uit van diverse vernietigingsarresten van de Raad van State (zie o.m., de arresten nrs. 28.277 en 28.895).

M.b.t. de afgifte van de arbeidsvergunningen model A en model B, blijken er ook verschillen in behandeling te bestaan tussen de verschillende gemeenten. Bepaalde gemeenten eisen immers inzake gemeentebelastingen een veranderlijk tarief dat aanzienlijk hoger is dan het door de wet voorziene bedrag voor de afgifte van bedoelde vergunningen. Dit heeft voor gevolg dat vluchtelingen en andere vreemdelingen zich naar gemeenten begeven waar de kosten voor de afgifte van verblijfstitels en andere documenten redelijker zijn. De gemeenten die de wet eerbiedigen worden aldus getroffen en het gevaar bestaat dat zij in de toekomst dezelfde ongeoorloofde maatregelen zouden nemen ten aanzien van de vreemdelingen.

3. De getuigschriften die dienst doen als akten van de burgerlijke stand

Art. 25 van de Internationale Conventie betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd door de wet van 26 juni 1953, bepaalt dat de autoriteiten van het land van verblijf aan de vluchtelingen de documenten of verklaringen verstrekken welke hen normaal door of door tussenkomst van hun nationale autoriteiten zouden worden verstrekt. Art. 57/6, al. 4, van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 14 juli 1987, voorziet dat de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen bevoegd is om aan de vluchtelingen en de staatlozen deze documenten te verstrekken. Deze documenten of verklaringen, die dienst doen als akten van de burgerlijke stand, zijn rechtsgeldig tot bewijs van het tegendeel.

Deze documenten werden gedurende 35 jaar zonder noemenswaardige problemen afgeleverd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Algemene Directie van de Kanselarij en de Betwiste Zaken). Niettemin wordt het Commissariaat-generaal thans geconfronteerd met het feit dat een grote stad de rechtsgeldigheid weigert te erkennen van de geboortegetuigschriften die aan vreemdelingen werden verstrekt met het oog op hun huwelijk.

Deze houding die strijdig is met de Conventie van Genève die in België van toepassing is (cf. Cass. 16 april 1984, TVR, 1984, 75) en de recente wet van 14 juli 1987, is bijzonder nadelig voor de betrokkenen. Ze kunnen immers slechts huwen na het verstrijken van aanzienlijke tijd en het doen van nutteloze kosten. De verklaring die wordt afgeleverd door het Commissariaat-generaal kost slechts 150 frank aan fiscale zegels. De akte van bekendheid, afgeleverd door de Vrederechter daarentegen kost verschillende honderden frank en de procedure voor de Rechtbank van eerste aanleg, zoals voorzien door art. 72 bis van het B.W. en die door voornoemde stad wordt geëist, kost verschillende duizenden frank.

Naar ik hoop kan door uw tussenkomst aan deze onwet-tige toestand een einde worden gesteld.

4. De misbruiken m.b.t. het gebruik van de term "UNO - vluchteling" op de identiteitskaarten

Mijn diensten stellen geregeld vast dat de gemeentebesturen automatisch de term "UNO-vluchteling" vermelden op de identiteitskaarten van de kinderen van erkende vluchtelingen, niettegenstaande de hoedanigheid van vluchteling slechts kan worden erkend door de autoriteiten die hiertoe wettelijk bevoegd zijn: de Vertegenwoordiger in België van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, voor wat de aanvragen betreft die door de ouders van deze kinderen werden ingediend voor 1 februari 1988, en de Commissaris-generaal voor de aanvragen die werden ingediend na voormelde datum.

Buiten beschouwing gelaten het feit dat deze gemeentebesturen zich daardoor in de plaats stellen van voornoemde autoriteiten, wordt een situatie gecreëerd die nadelig is voor de kinderen van de vluchtelingen om volgende redenen:

- a. Sommige ouders - erkende vluchtelingen - wensen niet dat hun kinderen de status van vluchteling genieten. De in België erkende vluchteling verkeert immers in de onmogelijkheid naar zijn land van herkomst te reizen, zelfs voor een familiebezoek.
- b. Aan deze kinderen, aan wie de gemeentebesturen automatisch de hoedanigheid van vluchteling hadden toegekend, wordt eenmaal meerderjarig de onmiddellijke afgifte van de vluchtelingenkaart geweigerd. De Commissaris-generaal is in dit geval verplicht te eisen dat zij zich vluchteling verklaren, zoals elke andere kandidaat-vluchteling die in België is aangekomen, hetgeen de procedure onnodig verzwaart en de termijn verlengt.

Het lijkt mij bijgevolg noodzakelijk de aandacht van de gemeentebesturen te vestigen op het feit dat zij van de bevoegde overheid, voortaan het Commissariaat-generaal, een getuigschrift moeten eisen alvorens over te gaan tot de vermelding van de term "UNO-vluchteling" in de rubriek "Nationaliteit" van de verblijfstitel.

*
* * *

Uit wat voorafgaat blijkt dat het algemeen belang, de openbare orde en de wettelijkheid door tal van gemeentelijke praktijken in het gedrang worden gebracht. Ik durf dan ook hopen dat U t.o.v. de gemeenten, waarover U de voogdij uitoefent, zal willen tussenkomen om de wetgeving inzake vluchtelingen te doen eerbiedigen.

Met het oog op het opstellen van het verslag dat ik jaarlijks dien te richten aan de Minister van Justitie, die het moet overmaken aan het Parlement, zou ik het op prijs stellen indien U mij op de hoogte zoudt willen stellen van het gevolg dat aan dit schrijven zal worden voorbehouden.

In bijlage vindt U een franstalige versie van hetzelfde schrijven. Een analoog schrijven heb ik eveneens gericht aan de Minister van het Brusselse Gewest, de Vlaamse Gemeenschapsminister voor Binnenlandse Aangelegenheden en de Waalse Gewestminister van Plaatselijke Besturen.

U vooraf dankend, groet ik U, Mijnheer de Minister, met de meest bijzondere hoogachting,

De Commissaris-generaal,

(getekend)

Marc BOSSUYT

Bijlage 4

NOTA

betreffende het gebrek aan personeel bij het "Office français de protection des réfugiés et des apatrides"

1. In zijn voorwoord tot de eerste uitgave van het boek van Frédéric TIBERGHIE: La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1984, blz. 9-11, legt de heer André JACOMET, Staatsraad en Voorzitter van de Franse Beroepscommissie voor vluchtelingen, de nadruk op het probleem dat voortvloeit uit de buitensporige lengte van de procedures. Hij wijst er op dat, ondanks de personeelsuitbreiding, het O.F.P.R.A. niet beschikt over voldoende bevoegd personeel om over alle voorliggende aanvragen een beslissing te nemen:

"Alhoewel de Voorzitter van de Commissie met de grootst mogelijke aandrang, vanaf de eerste maanden van 1979, had verzocht om een belangrijke aangroei van zijn middelen, zijn slechts eind 1980, na een persoonlijke tussenkomst van de President van de Republiek, de voornaamste gevraagde maatregelen genomen. [...] De duur van de procedure is veel te lang. Dit veroorzaakt voor alle personen die te goeder trouw een verzoek indienen, een ondraaglijk wachten in de onzekere toestand waarin zij zich bevinden. Op deze manier worden diegenen aan wie de Commissie uiteindelijk de status toekent onnodig bestraft. Het maakt menselijk gesproken onmogelijk het terugleiden naar de grens van diegenen die, weze het te kwader trouw, de status hebben aangevraagd en aan wie dit uiteindelijk wordt geweigerd meer dan vijftien of achttien maanden na hun aankomst op Franse bodem. [...] De grootste moeilijkheid ervaren door de administratieve rechter met betrekking tot de bescherming van de vluchtelingen is de onmogelijkheid om tamelijk vlug tot een beslissing te komen inzake de steeds in grotere mate bij hem ingediende beroepen. [...] Dit betekent dat de uitoefening van een van de fundamentele rechten van de mens ernstig wordt geschaad". [Vert.]

2. In zijn tweede uitgave van La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1988, blz. 37-38, schrijft de heer Frédéric TIBERGHIE, Auditeur bij de Franse Raad van State, het volgende:

"De middelen van het O.F.P.R.A. en van de Commissie moeten worden uitgebreid om zodoende een verkorting van de duur van het onderzoek van de aanvragen mogelijk te maken. De toestand is thans zeer kritiek en het is nodig dat met zorg wordt nagedacht over de ervaring uit het verleden. [...] De genomen maatregelen kwamen steeds te laat. Zij waren eveneens onvoldoende gezien de omvang van de crisis.

De tijd is aangebroken om, zowel op administratief vlak als op het vlak van de begroting, de besluiten te trekken uit de aangroei van het aantal vluchtelingen. Het is niet langer mogelijk om te redeneren als zou het enkel gaan om een conjunctureel probleem, waaraan een mouw te passen valt door het nemen van halve maatregelen. Er moet dringend nota worden genomen van dit permanent probleem waarvan de omvang tijdens de twintigste eeuw gewijzigd is. Aangezien de wijze keuze werd

gemaakt om de teksten niet te wijzigen, moet aan de opvangdiensten de middelen worden gegeven om met een grotere snelheid en doelmatigheid hun werkzaamheden te verrichten. Het moet het door het O.F.P.R.A. en de Commissie te bereiken doel zijn een beslissing te nemen inzake de aanvragen in een periode van maximaal een jaar, waarna het terugleiden naar de grens menselijk gezien moeilijk wordt. [...]

Een nieuwe verhoging van het personeelsbestand van het O.F.P.R.A. is onvermijdelijk. [...] Met name komt het er op aan het aantal beschermingsambtenaren (thans 29) belast met het onderzoek van de aanvragen te verdubbelen, om aldus een stelselmatig individueel onderhoud met de asielaanvrager opnieuw mogelijk te maken". [Vert.]

3. In de krant Le Monde van 28 juni 1988 verscheen het bericht van het ontslag van de Directeur-generaal van het O.F.P.R.A. Op deze wijze wou hij "aan de alarmbel trekken", aangezien deze instantie naar zijn mening niet over voldoende middelen beschikte om het hoofd te bieden aan de toevloed van aanvragen. In hetzelfde artikel schrijft de journalist Robert Solé:

"Het O.F.P.R.A. beschikt thans over 175 personeelsleden, of ongeveer een derde van zijn Duitse tegenhanger. De Directeur generaal van het O.F.P.R.A. neemt er nota van dat elk van zijn ambtenaren gemiddeld tweemaal meer dossiers onderzoekt per week dan een Duitse ambtenaar en viermaal meer dan een Zwitsers of een Canadees ambtenaar. Aangezien de Franse ambtenaren niet noodzakelijk twee tot viermaal doelmatiger werken dan hun buitenlandse collega's, valt het te vrezen dat de dossiers te Parijs minder grondig worden onderzocht dan te Bonn of Bern. In ieder geval de achterstand stapelt zich op. [...]

Uiteindelijk heeft de lange duur van de procedure een dubbele nefaste uitwerking. In de eerste plaats worden zwen-
delaars aangetrokken [...]. Een ander ernstig nadeel van de
lange procedure is de moeilijkheid om de status van vluchteling
te weigeren aan een kandidaat die twee of drie jaar gewacht
heeft op een beslissing en zich hier ondertussen ingeschakeld
heeft". [Vert.]

4. De krant Le Monde van 7 oktober 1988 meldde dat de (Franse) Regering er zich toe verbonden heeft om aan het O.F.P.R.A. bijkomende middelen te verstrekken opdat het vlugger zou kunnen beslissen over de aanvragen tot politiek asiel en zodoende de periode - thans drie tot vier jaar - te beperken tijdens dewelke die vreemdelingen op het Franse grondgebied verblijven zonder statuut.

1. De kandidaat-vluchteling moet zich vluchteling verklaren binnen de acht werkdagen na zijn aankomst in België, of indien hij regelmatig het Rijk is binnengekomen vóór zijn verblijf opgehouden heeft regelmatig te zijn.
 2. Het verblijf op Belgisch grondgebied kan worden geweigerd aan de kandidaat-vluchteling:
 - a) door de Minister van Justitie:
 - wanneer hij geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;
 - indien de aanvraag bedrieglijk is (valse inlichtingen bevattend, essentiële feiten verhelend of gegrond op documenten die niet echt zijn) of niet ingegeven door gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging (art. 52, §1, eerste lid, 2°);
 - b) door de Minister van Justitie of zijn gemachtigde wanneer de kandidaat-vluchteling:
 - zijn aanvraag zonder rechtvaardiging heeft ingediend buiten de hiervoor vermelde termijnen;
 - teruggezonden of uit België uitgedreven werd sedert minder dan tien jaar;
 - verbleven heeft in één of meerdere derde landen gedurende meer dan drie maand.
 3. In geval van kennisgeving van de weigering kan de kandidaat-vluchteling binnen de drie werkdagen een dringend verzoek tot heronderzoek richten tot de overheid die de eerste beslissing heeft genomen. In dit geval moet de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen binnen de zeven dagen een advies geven dat moet worden gevolgd door de gemachtigde van de Minister, maar niet door de Minister zelf. De Minister moet evenwel zijn beslissing met redenen omkleeden wanneer hij, ondanks het gunstig advies van de Commissaris-generaal, de weigering handhaaft.
 4. Indien de Minister beslist dat de kandidaat-vluchteling teruggeleid dient te worden naar het land waar volgens deze laatste zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zou zijn, kan betrokkene binnen de twee werkdagen beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die daarover een uitspraak moet doen binnen de 15 dagen. Gedurende deze procedure die verloopt volgens de vormen van het kortgeding, mag de kandidaat niet worden teruggeleid naar bedoeld land. Wordt de vordering verworpen dan kan de voorzitter hem desgevallend een termijn van ten hoogste één maand toekennen om toegang te krijgen tot een ander land.
- NB De kandidaat-vluchteling moet in België woonplaats kiezen. Elke kennisgeving wordt hem op geldige wijze aan de gekozen woonplaats gedaan (art. 57/8). 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 aan een vraag om inlichtingen geen gevolg geeft binnen één maand na de verzending ervan (art. 57/10).

B R O C H U R E

opgesteld door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen
en de staatlozen ten behoeve van de kandidaat-vluchtelingen
aan wie een Bijlage 26 bij het Koninklijk Besluit
van 28 januari 1988 werd afgegeven

BROCHURE

opgesteld door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en bestemd om overhandigd te worden aan de vreemdeling die het Rijk is binnengekomen en de status van vluchteling wenst te bekomen. De artikelen verwijzen naar de wet van 14 juli 1987 (B.S., 18 juli 1987, blz. 11.111 - 11.120).

1. De vreemdeling die de status van vluchteling wenst te verkrijgen moet zich vluchteling verklaren binnen de acht werkdagen nadat hij het Rijk is binnengekomen bij:
 - de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of zijn gemachtigde;
 - een officier van gerechtelijke politie;
 - een onderofficier van de Rijkswacht;
 - de directeur van een strafinrichting;
 - een ambtenaar van het Bestuur van de Openbare Veiligheid;
 - een ambtenaar van de Administratie der Douane en Accijnzen of
 - bij het bestuur van de gemeente waar hij logeert (art. 50, eerste lid).

De vreemdeling die regelmatig het Rijk binnengekomen is zonder de status van vluchteling te bezitten en die deze wenst te verkrijgen, moet zijn verklaring afleggen bij één der voormelde overheden, vóór het verblijf ophoudt regelmatig te zijn (art. 51, eerste lid).

2. Het verblijf van deze vreemdelingen op 's lands grondgebied kan worden geweigerd om volgende redenen:

a) door de Minister van Justitie:

- wanneer de vreemdeling geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden (art. 52, §1, eerste lid, 2°);
- wanneer de aanvraag kennelijk steunt op motieven die niets uit te staan hebben met asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is (valse inlichtingen bevattend, essentiële feiten verhelend of gegrond op documenten die niet echt zijn) of omdat zij geen verband houdt met de criteria bepaald door de Conventie van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, te weten "gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging (art. 52, §1, eerste lid, 2°)";

b) door de Minister van Justitie of zijn gemachtigde:

- wanneer de vreemdeling zijn aanvraag zonder verantwoording heeft ingediend na het verstrijken van hogergenoemde termijn (art. 52, §2, tweede lid, 1°; § 3, tweede lid, 1°);
- wanneer de vreemdeling sedert minder dan tien jaar uit het Rijk teruggewezen en uitgezet werd (art. 52, §1, tweede lid, 2°);
- wanneer de vreemdeling langer dan drie maanden in een of meerdere landen heeft verbleven en het laatste land verlaten heeft zonder gegronde vrees voor vervolging (art. 52, §1, tweede lid, 3° en 4°).

Indien aan de vreemdeling de toegang tot 's lands grondgebied, het verblijf of de vestiging niet is geweigerd, kan de Minister van Justitie hem slechts het bevel geven het grondgebied te verlaten indien de vreemdeling geacht wordt de openbare orde of 's lands veiligheid te kunnen schaden en na advies van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van een van zijn adjuncten (art. 53, eerste lid).

3. Dringend verzoek tot heronderzoek:

- Binnen de drie werkdagen na de kennisgeving van de weigering van het verblijf of de vestiging, kan een dringend verzoek tot heronderzoek worden ingediend bij de overheid die het verblijf of de vestiging heeft geweigerd (art. 63/2, eerste en tweede lid; art. 63/3, eerste en tweede lid).
- Alvorens een beslissing te nemen, moet bedoelde overheid het advies inwinnen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Het advies moet worden gegeven binnen de zeven dagen na de ontvangst van het verzoek om advies (art. 63/2, derde en vierde lid; art. 63/3, derde en vierde lid).
- Tijdens de duur van het onderzoek van het dringend verzoek tot heronderzoek mag geen enkele maatregel tot verwijdering van het grondgebied worden uitgevoerd (art. 63/5).
- In geval van gunstig advies van de Commissaris-generaal voor het verblijf of de vestiging, moet het verblijf of de vestiging worden toegelaten indien tot de weigering beslist was door de gemachtigde van de Minister (art. 63/3, vijfde lid). Indien tot de weigering beslist was door de Minister van Justitie moet deze laatste, in geval van gunstig advies van de Commissaris-generaal tot verblijf of vestiging, de nieuwe beslissing met redenen omkleeden wanneer hij de maatregelen wil handhaven (art. 63/2, zesde lid).
- Tegen deze nieuwe beslissing kan een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen (art. 63/4).

4. Terugleiding van de vreemdeling naar de grens van het land waaruit hij gevlucht is en waar volgens zijn verklaring zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zou zijn:

- Alleen de Minister van Justitie kan beslissen een vreemdeling terug te leiden naar de grens van het land waaruit hij gevlucht is en waar volgens zijn verklaring zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zou zijn (art. 53bis, eerste lid).
- In dit geval kan de vreemdeling binnen de 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 (art. 70bis, eerste en tweede lid). Dit beroep heeft schorsende kracht (art. 70bis, vijfde lid).
- De Minister van Justitie kan de vreemdeling die beroep heeft ingesteld bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, verplichten in een bepaalde plaats te verblijven gedurende de tijd dat zijn vordering in onderzoek is. In uitzonderlijk ernstige omstandigheden kan de Minister van Justitie, wanneer hij zulks nodig acht, voor de handhaving van de openbare orde of de veiligheid van het land, de vreemdeling te voorlopigen titel "ter beschikking van de Regering" stellen (art. 53bis, tweede en derde lid).
- De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg moet uitspraak doen binnen de vijftien dagen na het instellen van het beroep. De beslissing is niet vatbaar voor verzet noch hoger beroep (art. 70 bis, al. 4). Het ontbreken van uitspraak binnen de bedoelde termijn van vijftien dagen laat niet toe de beslissing uit te voeren (cf. Verklaring van de Minister van Justitie in de Senaat, Parl. Hand., 2 juli 1987, blz. 2.571).
- Wordt de vordering verworpen dan kan de voorzitter de vreemdeling desgevallend een termijn van ten hoogste één maand toekennen, om toegang te krijgen tot een ander land (art. 70bis, derde lid).

KONINKRIJK BELGIE



COMMISSARIAAT-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN
EN DE STAATLOZEN

Bijlage 6

1000 BRUSSEL. 18 augustus 1988

Regentschapsstraat 61

Tel. : 02/509 95 00

Tlx : 27024 CG REF B

Fax : 02/509 95 15

Aan de Heer Eric Gillet,
Voorzitter Amnesty International,
Belgique francophone
Berckmansstraat 9
1060 Brussel.

O.Ref. : CG/88/144/4.2.3

U.Ref. :

[VERTALING]

Mijnheer de Voorzitter,

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van uw brochure getiteld "Droit d'asile: candidats réfugiés politiques en Belgique 1988". Bovendien heeft uw "Charte des droits du demandeur d'asile" vanwege uw leden heel wat, zij het enigzins stereotype, briefwisseling opgeleverd aan de Eerste Minister, de Minister van Justitie en mijzelf. Aangezien het onmogelijk is op alle brieven een persoonlijk antwoord te laten volgen, wend ik mij tot U in de hoop dat U zo vriendelijk zal zijn om de volgende bedenkingen aan uw leden mede te delen.

Meer bepaald de bijdrage van Mr Georges-Henri BEAUTHIER getiteld "La loi belge relative aux réfugiés, expliquée et dénoncée" roept enkele bedenkingen op:

- 1) Het is ongetwijfeld juist dat "de praktijk zal uitwijzen of de onafhankelijkheid (van de Commissaris-generaal) vermeld in de wet werkelijkheid zal worden en blijven ...". De Commissaris-generaal wenst evenwel U hierbij te verzekeren dat, wat hem betreft, hij voornoemde functie niet zou hebben aanvaard wanneer deze onafhankelijkheid niet gewaarborgd werd. Bovendien zou de Regering voor de functie van Commissaris-generaal voor de vluchtelingen naar alle waarschijnlijkheid niet aan de Koning de benoeming hebben voorgesteld van een universiteitshoogleraar gespecialiseerd in de mensenrechten, wanneer zij niet voornemens was de onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal te eerbiedigen.
- 2) Het lijkt mij onjuist te stellen dat de weigeringsmotieven, die kunnen worden aangevoerd door de Minister van Justitie of zijn gemachtigde, de grond van de zaak niet raken. Eén van de weigeringsmotieven is meer bepaald "een aanvraag die niets uit te staan heeft met asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is of 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 een asiel wettigen". De Commissaris-generaal moet zich derhalve eveneens "uitspreken over de opportuniteit van een weigering" in overeenstemming met de Conventie van Genève, waartoe België partij is. Om deze reden verstrekt hij een gunstig advies met betrekking tot de toegang of het verblijf wanneer de mechanische toepassing van een onontvankelijkheidsgrond zou leiden tot een schending door België van de Conventie van Genève.

- 3) Het is volledig in overeenstemming met het artikel 6 van de Europese Conventie voor de rechten van de mens en met artikel 93 van de Belgische Grondwet om de betwistingen met betrekking tot andere dan burgerlijke rechten toe te vertrouwen aan een administratieve rechtbank. Een dergelijke rechtbank, vertrouwd met de materie, vormt ongetwijfeld een betere waarborg voor het nemen van beslissingen met kennis van zaken dan hetgeen mogelijk zou zijn wanneer uitspraak wordt gedaan door rechters van de verschillende gerechtelijke arrondissementen.
- 4) In tegenstelling tot hetgeen wordt verklaard, worden de in eerste instantie door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen genomen beslissingen medegedeeld aan de raadsman van de betrokkenen. Niettegenstaande deze kennisgeving door de wet slechts wordt voorgeschreven voor de beslissingen van de Vaste Beroepscommissie, heeft de Commissaris-generaal op eigen initiatief de beslissing genomen om aan de raadsman van de kandidaat-vluchtelingen zijn positieve of negatieve beslissing (respectievelijk standaardbrief CG-58 en CG-65) mede te delen.

De Commissaris-generaal heeft nog andere initiatieven genomen die aan de kandidaat-vluchtelingen meer waarborgen verstrekken dan deze voorgeschreven door de wet, die hij beschouwd als minimale vereisten. In het bijzonder geldt dit voor het "dringend verzoek tot heronderzoek". Wanneer het verzoek een weigering tot verblijf betreft (advies te verstrekken binnen een termijn van zeven dagen), wordt de kandidaat-vluchteling onmiddellijk schriftelijk ontboden en wordt, in voorkomend geval, tevens de raadsman telefonisch verwittigd. Wanneer het verzoek een weigering tot toegang betreft (advies te verstrekken binnen een termijn van vierentwintig uur), begeeft een adjunct-commissaris en/of een juridisch medewerker van het Commissariaat-generaal zich onmiddellijk naar de luchthaven om de kandidaat-vluchteling te horen. Ofschoon de wet van de Commissaris-generaal alleen vereist een al dan niet gunstig advies te verstrekken, zonder dat een motivering wordt vereist, brengt de Commissaris-generaal steeds een gemotiveerd advies uit. In het bijzonder in geval van gunstig advies (tot toegang of tot verblijf) aangaande een weigeringsbeslissing genomen door de Minister, is het van belang om de Minister - die niet gebonden is door het

advies van de Commissaris-generaal - te overtuigen van de gegrondheid van het verstrekte advies.

Hoewel de wet de toegang tot het dossier slechts voorschrijft gedurende een termijn van vijf werkdagen voorafgaand aan de zitting van de Vaste Beroepscommissie, heeft de Commissaris-generaal beslist om de toegang tot het dossier mogelijk te maken voor de kandidaat-vluchteling en in voorkomend geval aan zijn raadsman, zowel als voor de Minister van Justitie of zijn gemachtigde, gedurende de termijn van dertig dagen tijdens dewelke de kandidaat-vluchteling of de Minister van Justitie beroep kunnen indienen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal.

De Commissaris-generaal is er zich van bewust dat de bezorgdheid uitgedrukt door Amnesty International oprecht en gerechtvaardigd is. De periode van enkele maanden waarin het Commissariaat-generaal werkzaam is heeft hem echter doen begrijpen dat - in grotere mate dan hij voor mogelijk had gehouden - de asielaanvragers zonder gegronde vrees voor vervolging in de zin van de Conventie van Genève talrijk zijn. Velen onder hen aarzelen niet om totaal gefingeerde verhalen voor te wenden die niets uit te staan hebben met de door hen beleefde werkelijkheid. Deze toestand is zorgwekkend omdat hij het gevaar inhoudt dat het asielrecht wordt misbruikt ten nadele van personen die werkelijk worden vervolgd en voor wie de terugzending naar hun land van herkomst een bedreiging kan betekenen voor hun vrijheid, hun lichamelijk welzijn of hun leven. De rechten van de vluchtelingen worden niet beter gediend, wel integendeel, als zou worden toegestaan dat bepaalde personen gedurende vele maanden gebruik maken van de Belgische erkenningsprocedure hoewel zij duidelijk geen vluchteling zijn, hetzij omdat dit blijkt uit hun eigen verklaringen, hetzij omdat dit is vastgesteld door de bevoegde overheid van naburige landen, hetzij omdat hun verklaringen kennelijk bedrieglijk zijn (gebruik van onechte documenten en zelfs gebruik van verscheidene identiteiten).

Onmiskenbaar hebben de Commissaris-generaal en de Vaste Beroepscommissie een moeilijke en kiese taak en moet alles in het werk worden gesteld om een snelle en billijke procedure te waarborgen. De juridische waarborgen zijn evenwel bedoeld om de rechten van de vluchtelingen te vrijwaren en niet om te worden misbruikt door personen zonder veel schroom, waaronder sommigen in België aankomen langs kanalen die in het leven werden geroepen uit winstbejag, om in ons land te verblijven, waar zij een belasting vormen voor de Belgische gemeenschap en steeds stijgende problemen veroorzaken inzake de opvang van vluchtelingen.

Het gevaar dat bepaalde vluchtelingen worden teruggedreven naar een land waar hun leven of hun vrijheid bedreigd is mag niet worden overdreven. Wanneer een

kandidaat-vluchteling immers alle mogelijkheden tot het aantekenen van beroep heeft uitgeput in het stadium van het onderzoek van de ontvankelijkheid, is voor eerder genoemde veronderstelling in het algemeen een gecombineerde vergissing vereist van:

- a) de Minister van Justitie die tot tweemaal toe persoonlijk een beslissing moet nemen (voorbereid door zijn Kabinet en door de Dienst Vreemdelingenzaken, die de betrokkene heeft gehoord);
- b) de Commissaris-generaal die een advies moet verstrekken en die - over het algemeen door toedoen van een Adjunct-Commissaris - op zijn beurt de betrokkene heeft gehoord; en
- c) de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die betrokkene heeft gehoord volgens de vormen van het kort geding.

Ongetwijfeld is geen enkele wet volmaakt en de Belgische vluchtelingenwet vormt hierop geen uitzondering. Toch is het een overdrijving om te stellen dat zij geen waarborgen biedt tegen terugdrijving.

Overigens bevat de nieuwe Belgische wet, ondanks bepaalde onvolmaaktheden, verscheidene positieve bepalingen die haar een eervolle plaats laten innemen te midden van de Europese wetgevingen terzake. Aan het vroegere systeem, dat de bevoegdheid tot het toekennen van de status van vluchteling toevertrouwde aan de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris, waren ongetwijfeld veel voordelen verbonden. Het is evenwel een feit dat de Hoge Commissaris gedurende vijftien jaar aangedrongen heeft om te worden ontlast van deze bevoegdheid en dat de Wetgever uiteindelijk aan deze wens gevolg heeft gegeven. Overigens werd de werking van het Hoog Commissariaat in België bekritiseerd - niet altijd te goeder trouw - omwille van het ontbreken van een motivering van de beslissingen tot weigering en van de onmogelijkheid om in beroep te gaan.

In deze twee waarborgen (motivering en beroep) - formeel onbestaande vóór de huidige wet - werd nu voorzien. Bovendien is het nieuwe orgaan (de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen) - overeenkomstig de bepalingen van de memorie van toelichting - "een onafhankelijke administratieve overheid met autonome beslissingsmacht". In veel landen - bij voorbeeld Oostenrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland - zijn de instellingen bevoegd voor het toekennen van de status van vluchteling daarentegen afhankelijk van de Uitvoerende Macht.

Ook de Vaste Beroepscommissie biedt alle waarborgen met betrekking tot onafhankelijkheid: elke Kamer van de Commissie bestaat uit een zittend magistraat - voorzitter met beslissende stem -, een ambtenaar van het Ministerie van Justitie, een ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken - beide ambtenaren zetelend ten persoonlijke

titel en niet als vertegenwoordigers van hun respectievelijke Minister -, een advocaat en, met raadgevende stem, de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen. Het stelsel in zijn geheel staat bovendien onder toezicht van de Raad van State.

Het toekennen van deze bevoegdheid aan gecentraliseerde organen, die speciaal bevoegd zijn en een globaal overzicht kunnen hebben ter zake, lijkt alleszins te verkiezen boven een gedecentraliseerd stelsel waarbij rechters moeten oordelen die geenszins vertrouwd zijn met de toestand van de mensenrechten in de betrokken landen. Het nieuwe Belgische stelsel komt hierin volledig overeen met de door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties aanbevolen maatstaven.

Dit geldt niet voor de procedure van de ontvankelijkheid, aangezien de maatstaven voorgestaan door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen aanbevelen dat de beslissing zou worden genomen door het orgaan dat bevoegd is voor het toekennen van de status van vluchteling, terwijl in de nieuwe wet voorzien is in een beslissing door de Minister of zijn gemachtigde. De tussenkomst van het orgaan bevoegd voor het toekennen van de status van vluchteling (in België voortaan de Commissaris-generaal) is slechts in geval van "dringend verzoek tot heronderzoek" voorgeschreven en hoewel het advies van voornoemd orgaan moet worden gevolgd door de gemachtigde van de Minister, geldt dit niet voor de Minister zelf.

Over deze en andere tekortkomingen van de nieuwe wet neemt de Commissaris-generaal zich voor verslag uit te brengen in zijn jaarlijks rapport aan de Minister van Justitie dat aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat zal worden overgemaakt. Hij is evenwel van mening dat het voor het merendeel van de bepalingen voorbarig zou zijn om de werking van de nieuwe wet te bekritisieren amper enkele weken nadat deze van kracht is geworden.

De Commissaris-generaal rekent hoe dan ook op de waakzaamheid van Amnesty International en van de andere organisaties die actief zijn op het gebied van de vluchtelingen en van de mensenrechten om te gelegener tijd op te komen voor een betere werking en, wanneer de tijd daartoe gekomen zal zijn, een betere formulering van de Belgische vluchtelingenwet.

Met dank voor uw aandacht, groet ik U, Mijnheer de Voorzitter, met de meeste hoogachting,

De Commissaris-generaal,

(getekend)

Marc BOSSUYT

B. Tabellen

OE-DT-88.02-12.1 (01.01.89)

Tabel 1: Asielaanvragen ingediend in 1988

	CG	ZVT	(ZVT-GHA)	OE/DV	Tot	(TotGHA)	(TotIND)	(TotZRE)
01.88					[480]	[129]	[40]	[49]
02.88	5	35	(11)	311	351	101	24	66
03.88	25	38	(20)	266	329	93	37	37
04.88	22	35	(19)	266	323	85	55	40
05.88	28	71	(47)	291	390	127	39	24
06.88	96	52	(21)	248	396	79	79	38
07.88	116	65	(10)	187	368	49	70	44
08.88	225	32	(13)	227	484	139	34	45
09.88	139	44	(14)	275	458	113	31	37
10.88	166	65	(26)	269	500	143	33	24
11.88	62	42	(20)	260	364	67	39	43
12.88	42	85	(53)	215	342	89	24	36
01-12.88					[4.784]	[1.214]	[947]	[483]
02-12.88	526	564	(254)	2.814	4.304	1.085	465	434
	22%	13%	(45%)	65%	100%	25%	10%	10%

CG: Com-Gen; ZVT: Zaventem; OE/DV: Dienst Vreemdelingenzaken; GHA: Ghana; IND: India; ZRE: Zaïre

Tabel 2: Aantal adviezen van de Commissaris-generaal per maand
inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek"

van 01.02.88 tot 31.12.88

maand	Tot.	E	S	A	M	D	F	NF
02.88	23	8	15	-	5	18	11	12
03.88	67	14	53	-	29	38	23	44
04.88	55	19	36	-	22	33	15	40
05.88	72	21	51	-	32	40	26	46
06.88	86	30	51	5	55	31	34	52
07.88	48	9	38	1	33	15	12	36
08.88	62	18	33	11	47	15	24	38
09.88	91	20	58	13	62	29	20	71
10.88	79	16	55	8	57	22	37	42
11.88	58	14	40	4	46	12	23	35
12.88	68	19	40	9	44	24	18	50
02-12.88	709	188	470	51	432	277	243	466

maand	E		S		A		M		D	
	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF
02.88	8	0	3	12	-	-	5	0	6	12
03.88	7	7	16	37	-	-	15	14	8	30
04.88	11	8	4	32	-	-	10	12	5	28
05.88	11	10	15	36	-	-	13	19	13	27
06.88	4	26	28	23	2	3	20	35	14	17
07.88	5	4	7	31	-	1	10	23	2	13
08.88	9	9	10	23	5	6	21	26	3	12
09.88	4	16	15	43	1	12	15	47	5	24
10.88	8	8	29	26	-	8	25	32	12	10
11.88	8	6	15	25	-	4	20	26	3	9
12.88	5	14	11	29	2	7	11	33	7	17
02.12.88	80	108	153	317	10	41	165	267	78	199

2e beslissingen van de Minister : - conf. 267
- n-conf. 18
- z.b. 147

432

E: - adviezen (24 u) betreffende weigeringen tot toegang
S: - adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988
A: - adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vóór 1 februari 1988
M: - adviezen betreffende beslissingen genomen door de Minister van Justitie
D: - adviezen betreffende beslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie
F: - gunstige adviezen van de Commissaris-generaal
NF: - ongunstige adviezen van de Commissaris-generaal
conf.: - conform aan het advies van de Commissaris-generaal
n-conf.: - niet-conform aan het advies van de Commissaris-generaal
z.b.: - zonder beslissing

Tabel 3: Adviezen van de Commissaris-generaal naargelang de nationaliteit inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek" cumulatief van 01.02.88 tot 31.12.88

2. Weigering tot toegang (E)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
ZUID AFRIKA	1	
ALGERIJE	1	3
BANGLADESH	2	1
BENIN	1	
BURKINA FASO	1	
KAMEROEN	1	1
IVOORKUST		1
ETHIOPIE	3	
GHANA	26	76
INDIA	2	3
IRAK	1	
IRAN	6	1
LIBANON	2	
MAROKKO		1
NAMIBIE	6	3
NIGERIA	13	7
OEGANDA	1	
SENEGAL		1
SOMALIE	10	
SRI LANKA		1
ZAIRE	3	9
Tot.	80	108

2. Weigering tot verblijf (A)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
ALBANIE		1
ALGERIJE	1	
BANGLADESH	1	2
CHILI		2
GHANA	1	24
INDIA		7
IRAN	1	
NIGERIA	1	1
PAKISTAN	2	4
POLEN	1	
ZAIRE	2	
Tot.	10	41

3. Weigering tot verblijf (S)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
AFGHANISTAN	1	
ZUID AFRIKA		1
ALGERIJE	2	
ANGOLA	1	
BANGLADESH	4	13
BENIN		1
BRAZILIE	1	
BULGARIJE		1
BURUNDI	1	
KAMEROEN	2	
CHILI	1	
IVOORKUST	1	1
CUBA	1	
EGYPTE	2	
GAMBIA		4
GHANA	27	135
GR-BRITTANNIE		1
GUINEE		1
HONGARIJE	5	2
INDIA	10	60
IRAK	2	1
IRAN	10	1
IERLAND		1
JORDANIE	1	1
LIBANON	4	1
LIBERIA	1	1
LIBIE	1	
MAROKKO		2
NAMIBIE	1	
NIGARAGUA	1	
NIGERIA	8	10
PAKISTAN	13	22
PALESTINA		1
POLEN	8	15
ROEMENIE		1
RWANDA	1	
SENEGAL		1
SIERRA LEONE	1	
SOEDAN	1	
SYRIE	2	2
SRI LANKA		1
TOGO	1	2
TURKIJE	7	7
USSR		1
VIETNAM		1
JOEGOSLAVIE	4	9
ZAIRE	27	16
Tot.	153	317

4. Weigering tot toegang of verblijf (E+A+S)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig	Tot.
AFGHANISTAN	1		1
ZUID AFRIKA	1	1	2
ALBANIE		1	1
ALGERIJE	4	3	7
ANGOLA	1		1
BANGLADESH	7	16	23
BENIN	1	1	2
BRAZILIE	1		1
BULGARIJE		1	1
BURKINA FASO	1		1
BURUNDI	1		1
KAMEROEN	3	1	4
CHILI	1	2	3
IVOORKUST	1	2	3
CUBA	1		1
EGYPTE	2		2
ETHIOPIE	3		3
GAMBIA		4	4
GHANA	54	235	289
GR-BRITTANNIE		1	1
GUINEE		1	1
HONGARIJE	5	2	7
INDIA	12	70	82
IRAK	3	1	4
IRAN	17	2	19
IERLAND		1	1
JORDANIE	1	1	2
LIBANON	6	1	7
LIBERIA	1	1	2
LIBIE	1		1
MAROKKO		3	3
NAMIBIE	7	3	10
NIGARAGUA	1		1
NIGERIA	22	18	40
OEGANDA	1		1
PAKISTAN	15	26	41
PALESTINA		1	1
POLEN	9	15	24
ROEMENIE		1	1
RWANDA	1		1
SENEGAL		2	2
SIERRA LEONE	1		1
SOMALIE	10		10
SOEDAN	1		1
SRI LANKA		2	2
SYRIE	2	2	4
TOGO	1	2	3
TURKIJE	7	7	14
USSR		1	1
VIETNAM		1	1
JOEGOSLAVIE	4	9	13
ZAIRE	32	25	57
Tot.	243	466	709

- adviezen (24 u) betreffende weigeringen tot toegang

- adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988

- adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vóór 1 februari 1988

Tabel 4a: Adviezen van de Commissaris-generaal naargelang de
ingeroepen motieven van weigering tot toegang inzake
"Dringende verzoeken tot heronderzoek"

1. Weigering tot toegang (E) cumulatief van 01.02.88 tot 31.12.88

Motief	Totaal	Gemachtigde van de Minister			Minister					
		Land van herkomst	gunstig tot toegang	ongunstig tot toegang	Land van herkomst	gunstig tot toegang	ongunstig tot toegang	conf.	2° Beslissing niet-conf.	zond. besl.
A. Bedrieglijke aanvraag of vreemd aan de criteria van de conventie van Genève, eventueel samen met andere motieven	150				ALGERIJE	1	3	3		1
					BANGLADESH	1	1	2		
					BENIN	1				1
					BURKINA FASO	1		1		
					KAMEROEN	1				1
					ETHIOPIE	3		2		1
					GHANA	17	67	54	6	24
					INDIA	2	3	5		
					IRAK	1				1
					IRAN	2	1	2		1
					IVOORKUST		1	1		
					LIBANON	2			2	
					MAROKKO		1	1		
					NAMIBIE	3	3	4	2	
					NIGERIA	5	7	10		2
					OEGANDA	1		1		
					SENEGAL		1	1		
					SOMALIE	9		7	1	1
					SRI LANKA		1			1
					ZAIRE	2	9	9		2
B. Vervoerbewijs	14	GHANA	4		GHANA		1			1
		NAMIBIE	1		NIGERIA	8		8		
C. 3 Maanden in een derde land of	10	ZUID-AFRIKA	1		BANGLADESH	1		1		
		KAMEROEN		1	GHANA		1	1		
D. 3 Maanden in meerdere derde landen		GHANA	2	4						
G. Andere motieven (B+C)	14	GHANA	2	1	GHANA	1		1		
					IRAN	2			2	
(B+D)		GHANA		1	ZAIRE	1		1		
		IRAN	2		GHANA		1	1		
		NAMIBIE	2		SOMALIE	1		1		
TOTAAL	188	21	14	7	167	66	101	117	13	37

TOTAAL : Adviezen gunstig tot toegang: 80 ; adviezen ongunstig tot toegang: 108

CG-A-88.02-12.1 (01.01.89)

Totaal aantal adviezen (E+S+A):..... 709

Adviezen gunstig tot toegang of verblijf:

- na beslissing van de Minister:..... 165

- na beslissing van de Gemachtigde van de Minister:.. 78

Totaal aantal gunstige adviezen:..... 243

Adviezen ongunstig tot toegang of verblijf:

- na beslissing van de Minister:..... 267

- na beslissing van de Gemachtigde van de Minister:.. 199

Totaal aantal ongunstige adviezen:..... 466

2e beslissingen van de Minister: - conform:267

- niet-conform:18

- zonder beslissing: 147

432

Tabel 4b: Adviezen van de Commissaris-generaal naargelang de door de Minister van Justitie ingeroepen motieven van weigering tot verblijf inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek"
cumulatief van 01.02.88 Tot 31.12.88

2a. Weigering tot verblijf door de Minister van Justitie (A+S)

Motief	Totaal	Land van herkomst	Minister				
			gunstig tot verblijf	ongunstig tot verblijf	2° Belissing conf. niet-conf. zond. besl.		
A. Bedrieglijke aanvraag of vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève, eventueel samen met andere motieven	212	AFGHANISTAN	1		1		
		ALGERIJE	1				1
		BANGLADESH	4	3	4		3
		BENIN		1	1		
		BULGARIJE		1	1		
		KAMEROEN	2				2
		GAMBIA		2	2		
		GHANA	17	45	38	2	22
		HONGARIJE	1				1
		INDIA	8	32	32		8
		IRAN	9	1	4		6
		IVOORKUST	1	1	1		1
		JORDANIE	1	1	1		1
		LIBANON	1				1
		LIBERIA	1	1	1		1
		NAMIBIE	1		1		
		NIGARAGUA	1		1		
		NIGERIA	7	7	8		6
		PAKISTAN	10	11	17		4
		POLEN	2	3	2		3
		SIERRA LEONE	1		1		
		TURKIJE	3	4	3		4
		JOEGOSLAVIE		3			3
		ZAIRE	17	7	4	2	18
B. Vervoerbewijs							
C. 3 Maanden in een derde land of	45	ALBANIE		1	1		
		BANGLADESH	1	2	2		1
D. 3 Maanden in meerdere derde landen		CHILI		2			2
		GHANA	1	23	13		11
		INDIA		7	4		3
		IRAN	1			1	
		PAKISTAN	2	4	4		2
		SRI LANKA		1	1		
E. Laattijdige aanvraag	6	ALGERIJE	1				1
		INDIA		1	1		
		NIGERIA	1				1
		POLEN	1				1
		ZAIRE	2				2
F. Openbare orde samen met andere motieven	1	IERLAND		1			1
G. Andere motieven (C+E)	1	GHANA		1	1		
TOTAL	265	265	99	166	150	5	110

S:- adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988
A:- adviezen (7 d) betreffende weigeringen tot verblijf inzake aanvragen ingediend vóór 1 februari 1988

Tabel 4c: Adviezen van de Commissaris-generaal naargelang de door de gemachtigde van de Minister van Justitie ingeroepen motieven van weigering tot verblijf inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek": cumulatief van 01.02.88 tot 31.12.88

2b. Weigering tot verblijf door de Gemachtigde van de Minister van Justitie (A+S)

Motief	Totaal	Gemachtigde van de Minister		
		Land van herkomst	Gunstig tot verblijf	Ongunstig tot verblijf
C. 3 Maanden in een derde land of	182	ZUID AFRIKA		1
		BANGLADESH		10
D. 3 Maanden in meerdere derde landen		CUBA	1	
		GAMBIA		1
		GHANA	8	84
		GR-BRITTANNIE		1
		GUINEA		1
		HONGARIJE		2
		INDIA		25
		IRAK	2	1
		IRAN	1	
		LIBANON	2	1
		MAROKKO		1
		NIGERIA	1	3
		PAKISTAN	3	10
		PALESTINA		1
		POLEN		2
		ROEMENIE		1
		SENEGAL		1
		SOEDAN	1	
		SYRIE		2
		TOGO	1	2
		TURKIJE	2	3
		JOEGOSLAVIE	2	1
		ZAIRE	2	2
E. Laattijdige aanvraag	69	ALGERIJE	1	
		ANGOLA	1	
		BRAZILIE	1	
		BURUNDI	1	
		CHILI	1	
		EGYPTE	2	
		GAMBIA		1
		GHANA	2	5
		HONGARIJE	3	
		INDIA	2	2
		LIBANON	1	
		MAROKKO		1
		NIGERIA		1
		PAKISTAN		1
		POLEN	6	10
		RWANDA	1	
		SYRIE	2	
		TURKIJE	2	
		USSR		1
		JOEGOSLAVIE	2	5
		ZAIRE	7	7
G. Andere motieven (C+E)	5	LYBIE	1	
		ZAIRE	1	
(D+E)		GHANA		1
		HONGARIJE	1	
		VIETNAM		1
TOTAAL	256	256	64	192

TOTAAL: Adviezen gunstig tot verblijf (A+S): 163 ; adviezen ongunstig tot verblijf: 358

TOTAAL AANTAL GUNSTIGE ADVIEZEN IN VERBAND MET WEIGERING TOT VERBLIJF (A+S): 521

Tabel 5:

CG - D.04-12.88 (01.01.89)

Beslissingen van de Commissaris-generaal
genomen in de maanden APRIL-DECEMBER 1988
m.b.t. de aanvragen ingediend in de aangeduide maanden

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	Z.B.
02.88	29	5	11	45	92	25	33	150	5	200	33
03.88	22	19	9	50	39	26	18	83	3	136	45
04.88	21	8	8	37	23	19	4	46	3	86	75
05.88	12	10	3	25	23	24	12	59	2	86	112
06.88	8	14	8	30	4	8	7	19	1	50	109
07.88	6	5	1	12	0	5	18	23	3	38	113
08.88	2	22	1	25	2	4	6	12	1	38	140
09.88	3	27	1	31	0	0	0	0	1	32	158
10.88	1	23	1	25	0	0	0	0	0	25	155
11.88	0	13	0	13	0	0	0	0	0	13	69
12.88	0	3	0	3	0	0	0	0	0	3	63
02-12.88	104	149	43	296	183	111	98	392	19	707	1072

CG - DT.04-12.88 (01.01.89)

Beslissingen van de Commissaris-generaal
genomen in de aangeduide maanden

APRIL-DECEMBER 1988

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	Z.B.
D.04.88	1	2	0	3	24	4	26	54	0	57	
D.05.88	5	1	2	8	18	1	4	23	0	31	
D.06.88	9	7	0	16	27	10	3	40	0	56	
D.07.88	10	11	7	28	17	7	13	37	0	65	513
D.08.88	12	12	2	26	10	10	1	21	0	47	619
D.09.88	11	26	7	44	16	7	15	38	7	89	640
D.10.88	17	33	12	62	24	19	10	53	3	118	823
D.11.88	16	39	7	62	30	37	22	89	5	156	768
D.12.88	23	18	6	47	17	16	4	37	4	88	1072
D.04-12.88	104	149	43	296	183	111	98	392	19	707	

FA : Gunstige beslissingen ten gronde (erkenningen)
 FB : Gunstige beslissingen voor personen aan wie vooraf een verblijfsvergunning werd verleend
 FC : Gunstige beslissingen voor minderjarige kinderen of familiehereniging
 TOTF : Totaal aantal gunstige beslissingen (erkenningen)
 RA : Ten gronde gemotiveerde weigeringen
 RB : Weigeringen wegens geen gevolg op een vraag om inlichtingen
 RC : Weigeringen wegens geen gevolg op een oproeping
 RD : Weigeringen wegens gebrek aan woonstkeuze
 TOTR : Totaal aantal weigeringen
 C : Afsluiting zonder beslissing wegens afstand of om andere reden
 Z.B.: Zonder beslissing ten gronde voor wat betreft de ontvankelijke asielaanvragen

Tabel 6:

C-R-05-12.88 (01.01.1989)

Beroepen bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen
ingediend van mei tot december 1988

	CG-D	Div.	HCR	TOT.
N	50	30	370	450
F	94	0	9	103
TOT.	144	30	379	553

N: Nederlandstalige beroepen

F: Franstalige beroepen

CG-D: Beroepen tegen beslissingen van de Commissaris-generaal

Div: Diverse beroepen tegen adviezen van de Commissaris-generaal, tegen beslissingen van de Minister van Justitie, enz.

HCR: Beroepen tegen beslissingen van de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen

TOT.: Totaal

Tabel 7:

CG-Doc-88.02-12.1 (1.01.1989)

Uitreiking van documenten door het Commissariaat-generaal
van mei tot december 1988

toestand op 1 januari 1989

	Geregistreerd	Opgemaakt	In voorbereiding
Akten van burgerlijke stand	1170	1103	67
Attesten	440	435	5
Wettigingen	265	265	0
Vluchtelingen- getuigschriften	320	295	25
Afstand van status van vluchteling	93	93	0
Totaal	2.288	2.191	97

Bezoekers geregistreerd op de zetel van het Commissariaat-generaal

02.88:	267
03.88:	347
04.88:	382
05.88:	387
06.88:	553
07.88:	473
08.88:	633
09.88:	510
10.88:	551
11.88:	441
12.88:	499

02.88-12.88: 5.043