

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

19 NOVEMBRE 1990

DEUXIEME RAPPORT ANNUEL

du commissaire général aux
réfugiés et aux apatrides

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
LA JUSTICE (1)

PAR
MME DE MEYER

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a consacré deux réunions à l'examen du deuxième rapport annuel (année d'activité 1989) du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, joint en annexe.

Le commissaire général, M. Marc Bossuyt, a commenté son rapport annuel au cours de la réunion de commission du 24 octobre 1990.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Mottard.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bourgeois, Dumez,
Hermans, Mme Merckx-
Van Goeij, M. Van Parys.
P.S. MM. Defosset, Eerdeken,
Mayeur, Mottard, Mme On-
kelinx.
S.P. M. Chevalier, Mmes De
Meyer, Duroi-Vanhelmont.
P.V.V. MM. Berben, De Groot,
Mahieu.
P.R.L. MM. Foret, Mundeeler.
P.S.C. MM. Beaufays, Laurent.
V.U. MM. Coveliers, Loones.
Ecolo/ Mme Vogels.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Breyne, De Clerck, Leysen, M. Uyt-
endaale.
Mme Burgeon (C.), MM. De Raet,
Gilles, Henry, Leroy, Perdieu.
MM. Beckers, Sleetckx, Van der
Maelen, Van der Sande.
MM. De Croo, Kempinaire, Mme
Neyts-Uyttebroeck, M. Vreven.
MM. Draps, Gol, Klein.
M. Antoine, Mme Corbisier-Hagon,
M. Michel (J.).
M. Lauwers, Mme Maes, M. Van
Vaerenbergh.
MM. Simons, Van Dienderen.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

19 NOVEMBER 1990

TWEEDE JAARVERSLAG

van de Commissaris-generaal voor
de vluchtelingen en de staatlozen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1)

UITGEBRACHT DOOR
MEVR. DE MEYER

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft twee vergaderingen gewijd aan de bespreking van het — in bijlage afgedrukte — tweede jaarverslag (werkingsjaar 1989) van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

De Commissaris-generaal, de heer Marc Bossuyt, heeft tijdens de commissievergadering van 24 oktober 1990 zijn jaarverslag toegelicht.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Mottard.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bourgeois, Dumez,
Hermans, Mevr. Merckx-
Van Goeij, H. Van Parys.
P.S. HH. Defosset, Eerdeken,
Mayeur, Mottard, Mevr.
Onkelinx.
S.P. H. Chevalier, Mevr. De
Meyer, Duroi-Vanhelmont.
P.V.V. HH. Berben, De Groot,
Mahieu.
P.R.L. HH. Foret, Mundeeler.
P.S.C. HH. Beaufays, Laurent.
V.U. HH. Coveliers, Loones.
Ecolo/ Mevr. Vogels.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Bosmans (F.), Bosmans (J.),
Breyne, De Clerck, Leysen, H. Uyt-
endaale.
Mevr. Burgeon (C.), HH. De Raet,
Gilles, Henry, Leroy, Perdieu.
HH. Beckers, Sleetckx, Van der
Maelen, Van der Sande.
HH. De Croo, Kempinaire, Mevr.
Neyts-Uyttebroeck, H. Vreven.
HH. Draps, Gol, Klein.
H. Antoine, Mevr. Corbisier-Hagon,
H. Michel (J.).
H. Lauwers, Mevr. Maes, H. Van
Vaerenbergh.
HH. Simons, Van Dienderen.

Ce rapport annuel a ensuite fait l'objet d'un échange de vues, le 7 novembre 1990, en présence du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Classes moyennes.

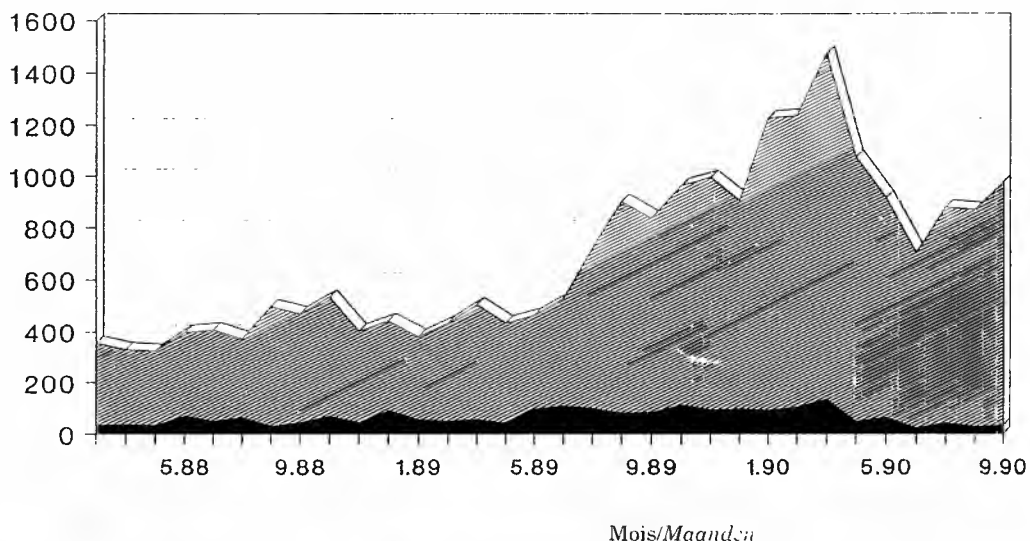
I. — EXPOSE DU COMMISSAIRE GENERAL AUX REFUGIES ET AUX APATRIDES

A) Statistiques concernant le fonctionnement du Commissariat général

1. Evolution du nombre des demandes d'asile

GRAPHIQUE 1 : Demandes d'asile

Nombre/Aantal



Mois/Maanden



ZVT : Demandes introduites à la frontière (Zaventem)
INT : Demandes introduites à l'intérieur (l'Office des étrangers, Commissariat général ou ailleurs)

Le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté depuis les premiers mois après l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1987, lorsque le nombre de demandes était en moyenne de 360 par mois. Il s'est accru peu à peu pour atteindre la moyenne de 460 et, à partir de juillet 1989, on a enregistré pendant 6 mois une forte hausse, puisqu'il y a eu, par mois, 900 demandes.

A la fin du mois de septembre 1990, on comptait déjà 9 370 demandes, chiffre beaucoup plus élevé que celui de l'ensemble de l'année 1989. Le Commissariat général a entamé ses activités le 1^{er} février 1988. Le nombre de demandes s'élevait pendant les onze premiers mois de fonctionnement à 4 500.

Vervolgens werd over dit jaarverslag op 7 november 1990 een gedachtenwisseling gehouden in aanwezigheid van de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Middenstand.

I. — UITEENZETTING VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN

A) Statistieken over de werking van het Commissariaat-Generaal

1. Evolutie van het aantal asielaanvragen

GRAFIEK 1 : Asielaanvragen

ZVT : Aanvragen geregistreerd aan de grens (Zaventem)
INT : Aanvragen geregistreerd in het binnenland (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal of elders)

Het aantal asielaanvragen is aanzienlijk gestegen sinds de eerste maanden na het in werking treden van de wet van 14 juli 1987. Aanvankelijk waren er gemiddeld 360 aanvragen per maand, dat is langzaam gestegen naar gemiddeld 460 en vanaf juli 1989 is er gedurende 6 maanden een sterke stijging merkbaar met 900 per maand.

Eind september 1990 waren er reeds 9 370 aanvragen, dat is duidelijk meer dan het geheel van het jaar 1989. Het commissariaat-generaal is begonnen werken op 1 februari 1988. Er waren tijdens de eerste elf werkingsmaanden 4 500 aanvragen.

En 1990, le nombre de demandes a été de 1 229 en janvier, de 1 238 en février, et de 1 474 en mars, ce qui constitue un record absolu. Depuis lors, la tendance est plutôt à la baisse. Celle-ci s'explique par le fait que les interrogatoires auxquels l'Office des étrangers ne procédait plus régulièrement depuis les mois d'avril/mai 1989, ont repris dans une large mesure. Il en est résulté une diminution du nombre de demandes, qui n'a plus été que de 1 077 en avril pour tomber ensuite à 705 en juillet, après quoi une croissance se manifestait à nouveau surtout de demandeurs d'asile roumains. Depuis lors, on constate à nouveau une augmentation. Celle-ci s'explique par l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile roumains. Si l'on considère l'ensemble de l'année, on discerne un phénomène nouveau, à savoir que, pour la première fois depuis de nombreuses années, ce sont les demandeurs d'asile turcs, et non plus ghanéens, qui constituent le groupe le plus important. Le troisième groupe par ordre d'importance est constitué par les Polonais, le quatrième par les Roumains, le cinquième par les Indiens et le sixième par les Zaïrois.

Ces six nationalités représentent les deux tiers du nombre total des demandes. La situation s'est surtout modifiée aux environs de Pâques 1990, lorsque l'Office des étrangers a recommencé à interroger régulièrement, ce qui a eu pour effet de faire baisser le nombre de candidats réfugiés ghanéens et indiens. Par contre, le nombre de Zaïrois a légèrement augmenté. Le nombre de Polonais a nettement diminué. Le nombre de Turcs a baissé. Par contre, le nombre de Roumains augmente fortement depuis ces derniers mois. En septembre, il y avait 270 demandes de Roumains, alors qu'il n'y en avait eu que huit en février.

On peut en conclure que la reprise de la procédure a provoqué une baisse du nombre de demandes d'asile pour la plupart des nationalités, sauf en ce qui concerne les demandes de Roumains, qui correspondent à un phénomène récent.

2. Décisions de recevabilité et demandes urgentes de réexamen

C'est le Ministère de la Justice qui décide de la recevabilité des demandes d'asile. On observe, sur ce plan également, une modification importante depuis Pâques 1990. Avant cette date, 61 % des demandes avaient été jugées recevables, alors que ce nombre est tombé depuis lors à 36 %.

C'est en partie pour cette raison que, depuis mai, le Commissariat général doit traiter un nombre plus important de demandes urgentes de réexamen.

En outre, l'Office des étrangers est en train de combler son retard dans le traitement des dossiers, ce qui a également pour conséquence d'augmenter le nombre de demandes urgentes de réexamen.

Alors qu'avant Pâques, le Commissariat général rendait en moyenne 40 avis par mois, ce nombre est subitement passé à 350 par mois.

In januari 1990 waren er 1 229, in februari 1 238, maart heeft een absolute piek met 1 474 aanvragen. Sindsdien is er een zekere daling. Dat is te danken aan het feit dat de ondervragingen door de Dienst Vreemdelingenzaken, die niet regelmatig meer gebeurden sinds april/mei 1989 opnieuw in grote mate hernomen zijn. Het resultaat was dat het aantal in april daalde tot 1 077, daarna tot 705 in juli, waarna opnieuw een stijging optrad vooral van Roemeense asielzoekers. Ondertussen is er opnieuw een stijging. De reden daarvoor is te zoeken bij de aangroei van het aantal Roemeense asielzoekers. Een nieuw verschijnsel op jaarbasis is dat voor het eerst sinds vele jaren de Ghanese asielzoekers niet meer de belangrijkste groep zijn maar wel de Turken. Polen is de derde nationaliteit, Roemenië is de vierde, Indië de vijfde en Zaïre de zesde nationaliteit.

Deze zes nationaliteiten nemen 2/3de van het totaal aantal aanvragen voor hun rekening. De recente wijzigingen situeren zich vooral rond Pasen 1990. Op dat ogenblik is de Dienst Vreemdelingenzaken opnieuw regelmatig beginnen ondervragen en dat heeft voor gevolg dat het aantal Ghanezen en Indische kandidaat-vluchtelingen gedaald is. Het aantal Zaïrezen daarentegen is licht gestegen. Ook het aantal Polen en Turken is gedaald. Daarentegen stijgt het aantal Roemenen de laatste maanden in zeer aanzienlijke mate. In februari waren er 8 Roemeense aanvragen terwijl er in september 270 waren.

Men kan daaruit besluiten dat het hernemen van de procedure een dalend effect heeft op de asielaanvragen van de meeste nationaliteiten maar niet op het recente fenomeen van Roemeense asielzoekers.

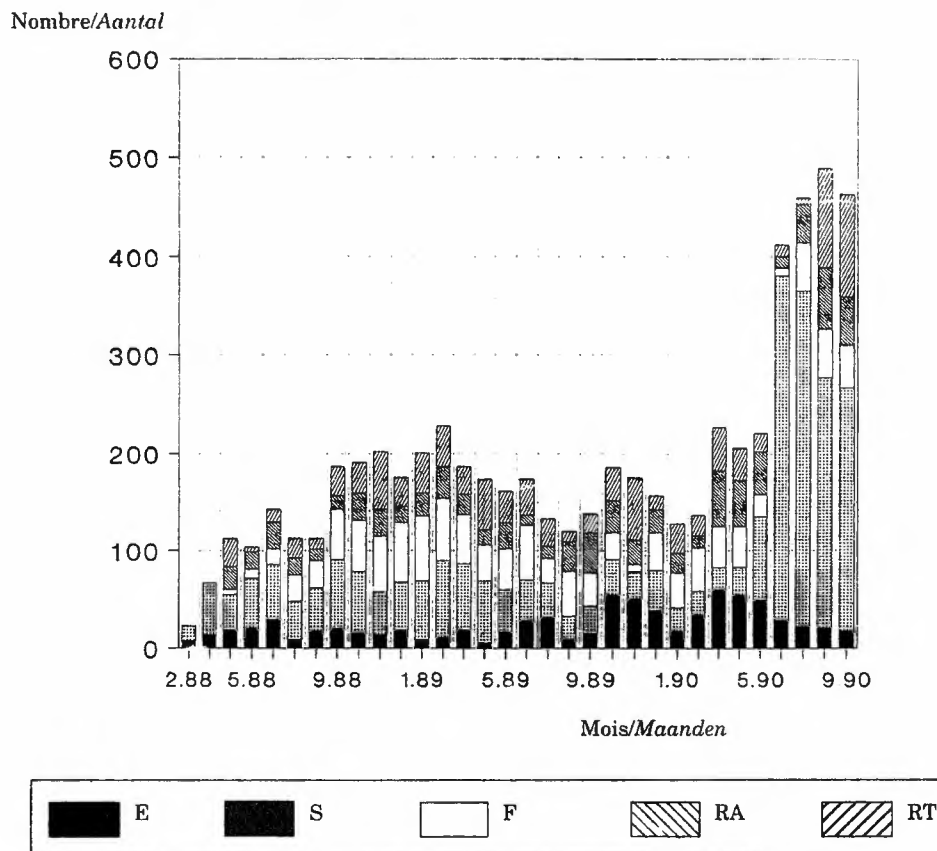
2. Ontvankelijkheidsbeslissingen en dringende verzoeken tot heronderzoek

Het Ministerie van Justitie beslist over de ontvankelijkheid van de asielaanvragen. Ook op dit punt is er een belangrijke wijziging vast te stellen sinds Pasen 1990. Vóór Pasen was 61 % van de aanvragen ontvankelijk, sinds Pasen is dat aantal gevoelig gedaald tot 36 %.

Mede hierdoor werd het Commissariaat-generaal sinds mei geconfronteerd met een hoger aantal dringende verzoeken tot heronderzoek.

Bovendien haalt de Dienst Vreemdelingenzaken een achterstand in, wat eveneens de dringende verzoeken tot heronderzoek doet stijgen.

Vóór Pasen gaf het Commissariaat-generaal gemiddeld 40 adviezen, en dat is plotseling gestegen tot 350 adviezen per maand.



E : Avis (24h) concernant des refus d'entrée.
 S : Avis (7j) concernant des refus de séjour.
 F : Reconnaissances.
 RA : Refus motivés quant au fond.
 RT : Refus techniques (refus suite à une demande de renseignement, ou une convocation restée sans suite, refus suite à l'absence d'élection de domicile, ou conclusion sans décision pour cause de désistement ou autre raison).

Par le passé, le Commissariat général a eu à se prononcer sur un grand nombre de demandes qui avaient été déclarées recevables bien qu'elles fussent peu fondées et sur lesquelles il aurait donc été préférable de statuer dans le cadre de la procédure de recevabilité. Le nombre d'avis favorables a néanmoins augmenté depuis les mois de juin, juillet et août 1990. Le pourcentage d'avis favorables donnés par le Commissariat général est passé de 32 à 44 %.

Ce phénomène s'est arrêté en septembre 1990 et le nombre d'avis favorables est retombé à 31 %. Nonante pour cent de ces avis portent sur des décisions qui ont été prises personnellement par le Ministre de la Justice. Cette proportion s'explique par le fait qu'un certain nombre de motifs de recevabilité ne peuvent être invoqués que par le Ministre lui-même.

Dans ces cas, la décision finale doit être prise par le Ministre de la Justice après avis du commissaire général. Le Ministre ne suit pas cet avis dans 15 % des cas. Le Commissariat général est cependant convaincu que tant les garanties offertes par la loi que la ra-

E : Adviezen (24u) betreffende weigering tot toegang.
 S : Adviezen (7d) betreffende weigering van verblijf.
 F : Erkenningen.
 RA : Ten gronde gemotiveerde weigeringen.
 RT : Technische weigeringen (weigeringen wegens geen gevolg op een vraag om inlichtingen of weigeringen wegens geen gevolg op een oproeping, weigeringen wegens gebrek aan woonstkeuze of afsluiting zonder beslissing wegens afstand of om een andere reden).

In het verleden werd het Commissariaat-generaal geconfronteerd met een groot aantal aanvragen die ontvankelijk waren verklaard en nochtans weinig gefundeerd waren en dus eigenlijk gemakkelijker en beter waren beslecht geworden in het kader van de ontvankelijkheidsprocedure. Niettemin is er een stijgend aantal gunstige adviezen sinds juni, juli en augustus 1990. Het aantal gunstige adviezen van het Commissariaat-generaal is opgelopen van 32 % tot 44 %.

Dit verschijnsel stopt in september 1990 en het aantal gunstige adviezen is teruggefallen op 31 %. 90 % van deze adviezen hebben betrekking op beslissingen die persoonlijk door de Minister van Justitie zijn genomen. Dat komt omdat een aantal ontvankelijkheidsgronden alleen door de Minister kunnen worden ingeroepen.

In deze gevallen moet de uiteindelijke beslissing na advies van de Commissaris-generaal worden genomen door de Minister van Justitie. De Minister volgt de Commissaris-generaal niet in 15 % van de gevallen. Het is niettemin de overtuiging van het Commissa-

pidité de la procédure seraient accrues si le Ministre de la Justice suivait toujours les avis favorables du commissaire général.

3. *Décisions relatives aux demandes*

Vingt pour cent des demandes déclarées recevables en 1988 doivent encore faire l'objet d'une décision du Commissariat général quant au fond.

Il en va de même pour les deux tiers des 1657 demandes déclarées recevables en 1989.

Ce chiffre n'est toutefois pas tout à fait définitif, car l'Office des étrangers doit encore se prononcer sur la recevabilité de 40 % des demandes introduites en 1989. Pour ce qui est des demandes de 1990, le Commissariat général n'a pratiquement encore pris aucune décision quant au fond.

4. *Reconnaisances*

Le Commissariat général ne peut fournir des données fiables susceptibles d'être analysées que pour l'année 1988. Il ressort de ces données que 32 % des demandes recevables aboutissent à une reconnaissance. Ce chiffre représente donc 16 % de l'ensemble des demandes, ce qui signifie que plus de 80 % des demandes ne débouchent pas sur une reconnaissance.

5. *Commission de recours*

Au 1^{er} septembre 1990, la Commission de recours avait été saisie de 729 recours contre des décisions du Commissariat général. A ce jour, 255 décisions ont été prises dont 22 sont favorables aux demandeurs d'asile. Au 1^{er} septembre, 474 recours étaient encore en suspens. Si la Commission statue au même rythme que la première année, il lui faudra encore deux ans au moins pour examiner les demandes dont elle est saisie aujourd'hui. En outre, il faut également tenir compte de problèmes d'ordre structurel. La Commission de recours s'est mise au travail avec un certain retard et le nombre de ses membres suppléants est insuffisant pour qu'elle puisse siéger régulièrement.

Les conseillers de la Fonction publique ont conclu à juste titre, dans leur audit, que si la situation ne s'améliorait pas à bref délai, on pouvait s'attendre à une catastrophe.

6. *Délivrance de documents par le Commissariat général*

Le Commissariat général délivre en moyenne 250 documents par mois, qui concernent généralement l'état civil. Le nombre de visiteurs enregistré au siège du Commissariat général s'élevait à 458 par mois en 1988, à 660 par mois en 1989 et à 1600 en août 1990.

riaat-generaal, dat het zowel de garanties die de wet biedt als de snelheid van de procedure zou bevorderen indien de Minister van Justitie steeds de gunstige adviezen van de Commissaris-generaal zou volgen.

3. *Beslissingen betreffende de aanvragen*

Over 20 % van de aanvragen die in 1988 ontvanke-lijk zijn verklaard, moet nog een beslissing ten gronde worden genomen door het Commissariaat-generaal.

Zulks is ook het geval voor 2/3 van de 1657 ontvanke-lijke aanvragen van 1989.

Dat cijfer is echter nog helemaal niet definitief want de Dienst Vreemdelingenzaken moet nog over de ontvankelijkheid van 40 % van de aanvragen van 1989 beslissen. Het Commissariaat-generaal heeft voor de aanvragen van 1990 nog praktisch geen beslissingen ten gronde genomen.

4. *Erkenningen*

Alleen voor 1988 is het Commissariaat-generaal voldoende ver gevorderd opdat betrouwbare cijfers zouden kunnen geanalyseerd worden. Daaruit blijkt dat 32 % van de ontvankelijke aanvragen leidt tot een erkenning. Dat komt dus neer op 16 % van alle aanvragen; meer dan 80 % van de aanvragen leidt dus niet tot een erkenning.

5. *Beroepscommissie*

Op 1 september 1990 waren bij de Beroepscommissie 729 beroepen ingediend tegen beslissingen van het Commissariaat-generaal. Tot nu toe werden 255 beslissingen genomen waarvan 22 gunstig voor de asielzoekers. Er berusten op 1 september nog 474 beroepen waarover nog moet worden beslist. Aan het ritme van het eerste jaar duurt het dus nog minstens 2 jaar vooraleer de Commissie de aanvragen die nu zijn ingediend zal afgehandeld hebben. Bovendien zijn er nog problemen van structurele aard. De Beroepscommissie is met enige vertraging beginnen te werken en het aantal plaatsvervangende leden blijkt onvoldoende om regelmatige zittingen te verzekeren.

De audit van de adviseurs van het Openbaar Ambt heeft terecht besloten dat de situatie dringend dient te verbeteren, zoniet mag men zich aan een catastrofe verwachten.

6. *Uitreiking van documenten door het Commissariaat-generaal*

Gemiddeld levert het Commissariaat-generaal 250 documenten af per maand, meestal van burgerlijke stand. Het aantal bezoekers geregistreerd op de zetel van het Commissariaat-generaal bedroeg gemiddeld 458 per maand in 1988, 660 per maand in 1989, en 1600 in augustus 1990.

B) Personnel

Le manque criant de personnel dans les instances qui s'occupent des réfugiés en général et au Commissariat général en particulier a incité le Ministre de la Justice à demander à des conseillers de la Fonction publique d'effectuer un audit. Cet audit, qui portait sur l'Office des étrangers et le Commissariat général et dont les résultats ont été publiés le 26 avril 1990, a montré que le cadre organique était insuffisant.

Au départ, le cadre du personnel du Commissariat général avait été fixé à 22 agents. A l'heure actuelle, 16 de ces emplois sont effectivement occupés. Les autres postes ne sont pas occupés, mais ne sont pas non plus vacants du fait que leurs titulaires sont en disponibilité ou en non-activité.

Selon l'audit de la fonction publique, le Commissariat général devrait disposer effectivement de 42 agents statutaires, en plus du commissaire général et des 2 commissaires adjoints. Pour pouvoir résorber l'arriéré, il devrait en outre pouvoir faire appel à 39 agents temporaires, de sorte que le cadre du personnel compterait au total 81 agents temporaires et définitifs.

Entre-temps, 14 contractuels subventionnés ont été affectés au Commissariat général. En février 1990, un premier contingent de 10 miliciens-juristes a également été mis à disposition. En juillet et août, un deuxième contingent de miliciens-juristes est venu en renfort, de sorte que le Commissariat général fait actuellement appel à 17 miliciens (juristes pour la plupart, 3 étant informaticiens).

Le commissaire général a encore demandé 10 contractuels subventionnés supplémentaires, dont la plupart sont entrés en service très récemment.

Une demande d'extension de cadre a été introduite. Le cadre du personnel devrait en fait encore être étendu en raison d'une indisponibilité élevée. Au Commissariat général et à la Commission permanente de recours, le taux d'indisponibilité atteignait 32 % en 1988, 35 % en 1989 et 39 % au cours des six premiers mois de 1990.

C) Procédure

Il a été démontré que lorsque la procédure se déroule convenablement, le nombre de demandes diminue et que lorsque la procédure est inefficace, le nombre de demandes augmente. Ce phénomène a aussi été constaté en France où il a été décidé, à la fin de l'année passée, de tripler le budget de l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), qui a ainsi été porté de 500 millions de francs belges par an à un milliard et demi de francs. Les résultats obtenus sont stupéfiants.

B) Personeel

Het schrijnend personeelsgebrek van de vluchtelingeninstanties in het algemeen en van het Commissariaat-generaal in het bijzonder heeft de Minister van Justitie ertoe aangezet om aan adviseurs van het openbaar ambt te vragen een audit te verrichten. Deze audit van de Dienst Vreemdelingenzaken en van het Commissariaat-generaal, waarvan de resultaten bekend gemaakt zijn op 26 april 1990, heeft aangetoond dat de personeelsformatie ontoereikend is.

Bij de start werd een personeelsformatie van 22 ambtenaren toegekend aan het Commissariaat-generaal. Daarvan zijn op dit ogenblik 16 plaatsen effectief ingenomen. De andere zijn niet ingenomen maar ook niet vacant, omdat de titularissen in disponibiteit of op non-activiteit zijn.

Volgens de audit van het openbaar ambt dient het Commissariaat-generaal effectief te beschikken over 42 statutaire ambtenaren plus de Commissaris-generaal en de 2 Adjunct-Commissarissen. Tevens werd het nodig geacht, om de achterstand te kunnen inhalen, van een beroep te kunnen doen op 39 tijdelijke personeelsleden, zodanig dat men in totaal zou komen aan een personeelsformatie van 81 tijdelijke en vaste ambtenaren.

Ondertussen werden 14 gesubsidieerde contractuelen aan het Commissariaat-generaal toegewezen. In februari 1990 is ook een eerste contingent van 10 dienstplichtige juristen ter beschikking gesteld. In juli, augustus is een tweede contingent dienstplichtige juristen aangekomen zodanig dat het Commissariaat-generaal op dit ogenblik beroep doet op 17 dienstplichtigen (het merendeel juristen, er zijn ook 3 informatici).

De Commissaris-generaal heeft nog 10 aanvullende gesubsidieerde contractuelen aangevraagd, waarvan het merendeel zeer recent in dienst is getreden.

De procedure tot kaderuitbreiding is ingezet. De personeelsformatie zou eigenlijk nog verder uitgebreid moeten worden ingevolge een hoge graad van onbeschikbaarheid. Zowel bij het Commissariaat-generaal als de Vaste Beroepscommissie was de graad van onbeschikbaarheid in 1988 32 %, in 1989 35 % en voor de eerste zes maanden van 1990 39 %.

C) Procedure

Aangetoond werd dat bij een behoorlijk werkende procedure, ook het aantal aanvragen daalt en omgekeerd, dat bij een slechte procedure het aantal aanvragen stijgt. Zulks kon ook worden vastgesteld in Frankrijk, waar op het eind van vorig jaar besloten werd om de begroting van l'OFPRA (l'Office français pour la protection des réfugiés et les apatrides) te verdriedubbelen, van 500 miljoen Belgische frank per jaar naar anderhalf miljard frank. De resultaten daarvan zijn verbluffend.

Le nombre de décisions prises par l'OFPPRA est passé de 3 000 à 9 000 par mois et le nombre de demandes a diminué de 6 000 à un peu plus de 4 500.

Un phénomène analogue a pu être constaté en Belgique (voir plus haut).

Le nombre de demandes introduites à Zaventem a lui aussi considérablement diminué. Au cours de la période de mars 1986 à février 1987, 85 % des demandes d'asile avaient été introduites à l'Aéroport national. Ce pourcentage est retombé à 13 % en 1988, à 12 % en 1989 et à 6 % à peine aujourd'hui. Tous les autres demandeurs d'asile arrivent donc dans notre pays par les autres frontières, le plus souvent illégalement et sans documents d'identité.

D) Arriéré global

Le nombre de demandes d'asile en souffrance a nettement augmenté en juin 1989.

Le graphique 3 (voir infra) reflète les différentes couches. La couche inférieure représente la Commission de recours. Les couches suivantes représentent le Commissariat général en ce qui concerne les demandes introduites en 1988, 1989 et 1990 et les trois couches supérieures, qui ont trait à l'Office des étrangers, représentent les demandes introduites en 1988, 1989 et 1990; on constate donc une très forte augmentation à partir de juin 1989. Cette hausse s'est ralentie ces derniers mois, grâce à l'augmentation des effectifs.

Cette forte hausse est maintenant enrayée, mais cela ne suffit pas. Il est indispensable d'effacer l'arriéré car celui-ci pose le problème de l'accueil des demandeurs d'asile. Le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale a déjà dû demander une extension de la capacité d'accueil. La Croix-Rouge a été sollicitée à cet effet, mais il s'agit d'une solution coûteuse (1 000 francs par demandeur d'asile et par jour).

Het aantal genomen beslissingen door l'OFPPRA per maand is gestegen van 3 000 naar 9 000, en het aantal aanvragen daalde van meer dan 6 000 naar iets meer dan 4 500.

Een gelijkaardig verschijnsel werd in België vastgesteld (zie hoger).

Ook het aantal aanvragen ingediend in Zaventem is aanzienlijk gedaald. In de periode van maart 1986 tot en met februari 1987, gebeurde 85 % van het aantal asielaanvragen op de Nationale Luchthaven. Dit is gedaald naar 13 % in 1988, met 12 % in 1989 en nu op amper 6 %. Alle andere asielzoekers komen dus via de andere grenzen ons land binnen, meestal illegaal en zonder identiteitsdocument.

D) Globale achterstand

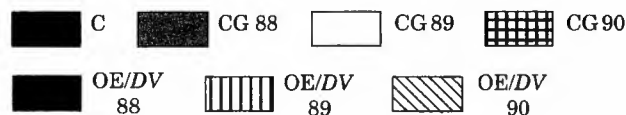
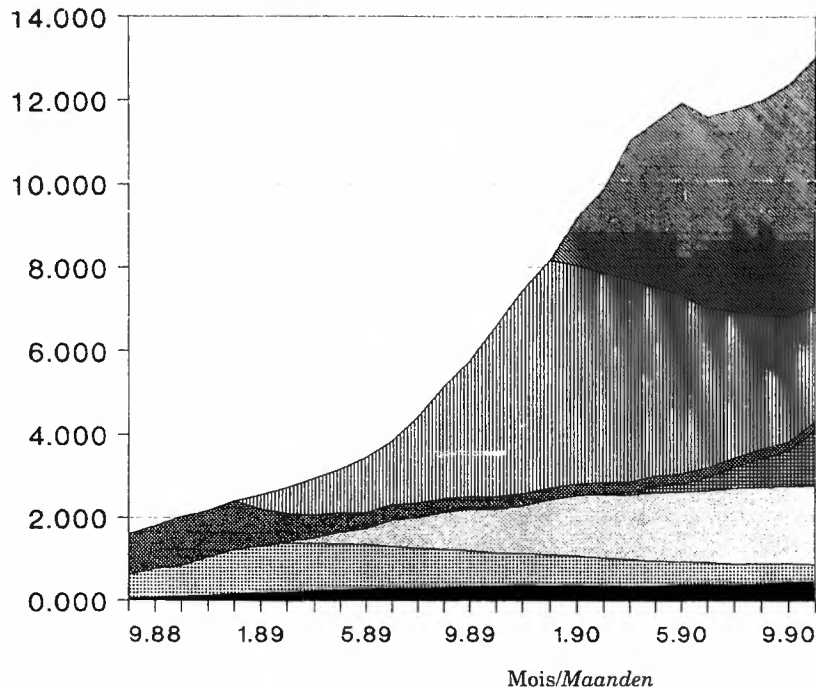
In juni 1989 heeft zich een zeer sterke stijging voorgedaan van het aantal onbesliste asielaanvragen.

Op grafiek 3 (infra) ziet men de verschillende lagen. De onderste laag is de Beroepscommissie. De volgende lagen zijn het Commissariaat-generaal met betrekking tot de aanvragen van 1988, 1989 en 1990 en de drie bovenste lagen hebben betrekking op de Dienst Vreemdelingenzaken, respectievelijk de aanvragen van 1988, 1989 en 1990, dus een zeer scherpe stijging vanaf juni 1989. Deze stijging is sinds enige maanden minder scherp dan voordien het geval was, dank zij de verhoging van het personeelsbestand.

De scherpe stijging is nu afgebroken maar dat is niet voldoende. Het is absoluut onontbeerlijk dat de achterstand wordt weggewerkt want deze veroorzaakt het probleem van de opvang van asielzoekers. De Staatssecretaris voor maatschappelijke emancipatie heeft reeds uitbreiding moeten vragen van de opvangcapaciteit. Het Rode Kruis werd daarvoor aangezocht maar dat is een dure oplossing (1 000 frank per asielzoeker per dag).

GRAPHIQUE 3 : Evolution de l'arriéré global
O.E. + C.G. + C.

Demandes d'asile/Asielaanvragen



Demandes d'asile introduites depuis le 1^{er} février 1988 et pour lesquelles, au mois indiqué, une décision définitive n'a pas été prise

C : Arriéré à la Commission permanente de recours.

CG 88 : Arriéré au Commissariat général concernant les dossiers introduits en 1988.

CG 89 : Arriéré au Commissariat général concernant les dossiers introduits en 1989.

CG 90 : Arriéré au Commissariat général concernant les dossiers introduits en 1990.

OE 88 : Arriéré à l'Office des étrangers concernant les dossiers introduits en 1988.

OE 89 : Arriéré à l'Office des étrangers concernant les dossiers introduits en 1989.

OE 90 : Arriéré à l'Office des étrangers concernant les dossiers introduits en 1990.

E) Avant-projet de loi

Le Ministre de la Justice a préparé un projet de loi visant à simplifier la procédure. Les modifications portent surtout sur la procédure de recevabilité, d'une part, et sur le fond de l'affaire, d'autre part. Le projet prévoit que l'Office des étrangers pourrait invoquer tous les motifs de recevabilité sans que, comme c'est actuellement 9 fois sur 10 le cas, le Ministre de la Justice ne doive intervenir personnellement. Le commissaire général estime que la procédure actuelle en matière de recevabilité de la demande est extrêmement longue.

GRAFIEK 3 : Evolutie van de globale achterstand
D.V. + C.G. + C.

Asielaanvragen ingediend sinds 1 februari 1988 en waarover op de aangeduide maand nog geen definitieve beslissing werd genomen

C : Achterstand bij de Vaste Beroepscommissie.

CG 88 : Achterstand bij het Commissariaat-generaal aangaande dossiers ingediend in 1988.

CG 89 : Achterstand bij het Commissariaat-generaal aangaande dossiers ingediend in 1989.

CG 90 : Achterstand bij het Commissariaat-generaal aangaande dossiers ingediend in 1990.

DV 88 : Achterstand bij de Dienst Vreemdelingen zaken aangaande dossiers ingediend in 1988.

DV 89 : Achterstand bij de Dienst Vreemdelingen zaken aangaande dossiers ingediend in 1989.

DV 90 : Achterstand bij de Dienst Vreemdelingen zaken aangaande dossiers ingediend in 1990.

E) Voorontwerp van wet

De Minister van justitie heeft een wetsontwerp voorbereid dat de procedure beoogt te vereenvoudigen. De wijzigingen hebben vooral betrekking op de ontvankelijkheidsprocedure enerzijds en op de grond van de zaak anderzijds. Het voorontwerp bepaalt dat de Dienst Vreemdelingen zaken alle ontvankelijkheidsgronden zou kunnen invoeren, zonder dat, zoals het nu het geval is in 90 % van de gevallen, de Minister van Justitie persoonlijk moet tussenkomen. Volgens de Commissaris-generaal is de huidige procedure inzake ontvankelijkheid ontzettend omslachtig.

Il arrive que jusqu'à 27 personnes doivent intervenir avant qu'une décision d'irrecevabilité ne devienne définitive.

En résumé, la procédure se déroule actuellement de la façon suivante :

1. Office des étrangers;
2. Ministre de la Justice;
3. avis du commissaire général;
4. l'Office des étrangers examine si l'avis doit ou non être suivi;
5. décision définitive du Ministre;
6. recours éventuel auprès du président du tribunal de première instance selon les formes du référé.

L'avant-projet de loi prévoit quatre phases :

1. l'Office des étrangers, qui pourrait invoquer tous les motifs de recevabilité de telle sorte qu'il ne soit plus nécessaire de faire intervenir le Ministre;
2. une demande urgente de réexamen, introduite directement auprès du Commissariat général;

3. le Ministre de la Justice, qui se réserverait un droit d'évocation dans un délai limité à cinq jours.

4. possibilité de s'adresser au président du tribunal de première instance, mais seulement si le Ministre de la Justice décide de ne pas suivre l'avis du commissaire général.

S'il estime que le projet de loi représente une amélioration, le commissaire général donne toutefois la préférence à la procédure suivante, qui est encore plus simple :

1. Office des étrangers;
2. Commissariat général.

Enfin, le commissaire général fait encore observer qu'en raison de la longueur de la procédure, une décision du Commissariat général n'a pas d'incidence immédiate sur les problèmes d'accueil qui se posent au Petit-Château, à la Croix-Rouge ou dans les centres publics d'aide sociale.

Le Commissariat général prend en effet trois types de décisions quant au fond. En cas de reconnaissance, la personne reste sur notre territoire; en cas de refus technique (lorsque la personne ne peut plus être retrouvée), il n'y a pas d'incidence sur le problème de l'accueil, et en cas de refus motivé quant au fond, un recours est introduit auprès de la Commission permanente de recours dans 97 % des cas. De ce fait, le candidat réfugié reste encore en Belgique durant deux ans au moins. La décision négative définitive n'est prise qu'après 4 ou 5 ans, c'est-à-dire à un moment où il sera particulièrement difficile d'éloigner encore du territoire une personne qui se sera déjà intégrée dans une certaine mesure en Belgique.

Pour ce qui est de la Commission permanente de recours, l'avant-projet de loi prévoit qu'elle se compose de membres permanents. C'est là une condition sine qua non pour qu'elle puisse fonctionner, mais tant que tous les demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont entrés illégalement, pourront s'adresser à la Commis-

Het komt voor dat tot 27 personen moeten tussenkomen vooraleer een onontvankelijkheidsbeslissing definitief is.

Samengevat kan men zeggen dat de huidige procedure als volgt verloopt :

1. Dienst Vreemdelingenzaken;
2. Minister van Justitie;
3. advies van de Commissaris-generaal;
4. de Dienst Vreemdelingenzaken gaat na of het advies al dan niet moet worden gevolgd;
5. definitieve beslissing van de Minister;
6. eventueel beroep bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg volgens de vormen van het kortgeding.

Het voorontwerp voorziet vier fasen :

1. de Dienst Vreemdelingenzaken, die alle ontvankelijkheidsgronden zou kunnen invoeren, zodanig dat het niet meer moet gaan naar de Minister;
2. een dringend verzoek tot heronderzoek dat rechtstreeks zou ingediend worden bij het Commissariaat-generaal;

3. de Minister van Justitie die zich een evocatierecht zou voorbehouden, binnen een zeer strikte termijn van vijf dagen;

4. de mogelijkheid om zich te wenden tot de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, alleen maar wanneer de Minister van Justitie zou besluiten het advies van de Commissaris-generaal niet te volgen.

Al acht hij het wetsontwerp een verbetering, toch geeft de Commissaris-generaal de voorkeur aan volgende procedure die nog eenvoudiger is :

1. Dienst Vreemdelingenzaken;
2. Commissariaat-generaal.

Tenslotte merkt de Commissaris-Generaal nog op dat ingevolge de lange procedure elke beslissing van het Commissariaat-generaal geen onmiddellijke invloed heeft op de opvangproblemen die zich stellen op het Klein Kasteeltje, bij het Rode Kruis of bij de Openbare Centra voor maatschappelijk welzijn.

Het Commissariaat-generaal neemt immers drie soorten van beslissingen ten gronde. Bij een erkenning blijft de persoon op ons grondgebied, bij een technische weigering (persoon kan niet meer gevonden worden) is er geen opvangprobleem, bij een ter gronde gemotiveerde weigering wordt in 97 % van de gevallen beroep aangetekend bij de Vaste Beroepscommissie. Aldus blijft de kandidaat-vluchteling minstens nog twee jaar in België. De definitieve negatieve beslissing valt pas na 4-5 jaar. Op dat ogenblik zal het bijzonder moeilijk zijn om die persoon, die zich dan reeds in grote mate geïntegreerd heeft in België nog van het grondgebied te verwijderen.

Voor de Vaste Beroepscommissie bepaalt het voorontwerp van wet dat de leden permanent zouden zijn. Dat is alleszins een basisvoorwaarde maar zolang alle asielzoekers, met inbegrip van degenen die onwettig zijn binnengekomen, zich na een beslissing eerst door de Dienst Vreemdelingenzaken, dan door het Com-

sion permanente de recours après les décisions respectives de l'Office des étrangers et du Commissariat général, cette troisième instance continuera d'être surchargée.

II. — ECHANGE DE VUES

Prépondérance de demandeurs d'asile turcs et ghanéens

Un membre demande si l'on peut expliquer pourquoi un si grand nombre de réfugiés turcs et ghanéens viennent dans notre pays.

Le commissaire général répond qu'en effet, aucun pays n'accueille un pourcentage aussi élevé de demandeurs d'asile ghanéens que la Belgique.

Par comparaison avec nos voisins, le nombre de réfugiés turcs n'est toutefois pas anormalement élevé. La Suisse, la France et l'Allemagne accueillent sensiblement plus de demandeurs d'asile de nationalité turque. Ces derniers comprennent aussi bien des Kurdes que des Arméniens, des Turcs chrétiens que des Turcs communistes. Seuls les réfugiés appartenant à ce dernier groupe sont de véritables réfugiés politiques au sens de la Convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés. Un nombre important de Turcs chrétiens résidant dans notre pays avaient été reconnu prédominamment comme réfugiés, alors que cette reconnaissance relevait encore du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce sont actuellement souvent des membres de la famille de ces Turcs qui viennent en Belgique. Il est indéniable que ce sont des raisons économiques plutôt que des raisons politiques qui poussent de nombreux Turcs à quitter leur pays, mais on ne doit toutefois pas généraliser. En pourcentage, le nombre de reconnaissances de réfugiés turcs est malgré tout encore nettement plus élevé que celui de demandeurs d'asile ghanéens ou indiens.

Demandeurs d'asile roumains

Les statistiques révèlent que le nombre de demandeurs d'asile roumains a subitement augmenté.

Un membre demande si la campagne pour l'adoption de villages roumains a été à l'origine de cette augmentation.

Le commissaire général estime que le phénomène peut s'expliquer, d'une façon générale, par l'ouverture des frontières des pays de l'Est. La Belgique n'a d'ailleurs accueilli qu'un nombre limité de demandeurs d'asile roumains, comparé aux pays voisins. De nombreux demandeurs d'asile originaires des pays de l'Est sont des soi-disants « réfugiés économiques », mais il y a aussi parmi eux des réfugiés politiques, certainement en ce qui concerne la Roumanie.

missariaat-generaal zich ook nog eens tot de Vaste Beroepscommissie kunnen wenden, zal deze derde instantie overbelast blijven.

II. — GEDACHTENWISSELING

Overzicht van Turkse en Ghanese asielzoekers

Een lid vraagt of er een verklaring is voor het groot aantal Turkse en Ghanese vluchtelingen dat naar ons land komt.

De Commissaris-generaal antwoordt dat inderdaad geen enkel land percentsgewijze zoveel Ghanese asielzoekers heeft als België.

In vergelijking met onze buurlanden is het aantal Turkse vluchtelingen echter niet abnormaal hoog. Zwitserland, Frankrijk en Duitsland vangen gevoelig meer Turkse asielzoekers op. Daarin zitten zowel Koerdische als Armeense, christelijke en communistische Turken. Allen de laatst genoemde groep zijn echte politieke vluchtelingen in de zin van het Internationaal Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Een niet onbelangrijk aantal in ons land verblijvende christelijke Turken werd vroeger als vluchteling erkend, toen dit nog de bevoegdheid was van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen. Vaak zijn het familieleden van deze Turken die nu naar België komen. Het is een feit dat vele Turken hun land eerder om economische dan om politieke redenen verlaten. Dat kan echter niet veralgemeend worden. Percentsgewijze ligt het aantal erkenningen van Turkse vluchtelingen toch nog heel wat hoger dan het percentage erkenningen van de Ghanese of Indische asielzoekers.

Roemeense asielzoekers

Uit de statistieken valt een plotse stijging van het aantal Roemeense asielzoekers af te leiden.

Een lid vraagt of de campagne voor de adoptie van Roemeense dorpen deze toename heeft veroorzaakt.

De Commissaris-generaal is van oordeel dat het fenomeen op een algemene wijze kan worden verklaard door de opening van de grenzen van de oostbloklanden. België heeft overigens, in vergelijking met de buurlanden, slechts een beperkt aantal Roemeense asielzoekers. Vele asielzoekers uit de oostbloklanden zijn zogenaamde « economische vluchtelingen » maar, zeker voor wat Roemenië betreft, zijn daar ook politieke vluchtelingen bij.

Lien entre la rapidité de la procédure et le nombre de demandeurs d'asile

Un intervenant constate que le commissaire général établit un rapport inversement proportionnel entre la rapidité de la procédure et le nombre de demandeurs d'asile.

Le commissaire général confirme qu'il en est ainsi. En termes de réfugiés, on parle d'un *pull factor* et d'un *push factor*.

Le *push factor* qualifie les motifs qui peuvent inciter une personne à quitter son pays. Le *pull factor* qualifie l'attrait exercé par un pays d'accueil donné.

Les statistiques (voir le rapport annuel en annexe) prouvent que le renforcement de l'Office des étrangers a entraîné une diminution du nombre de demandeurs d'asile. Une évolution analogue s'est produite à l'OFPRA (voir ci-dessus). Une procédure lente paraît être un *pull factor*. Il est compréhensible qu'un pays où il suffit de faire une simple déclaration pour obtenir en fait un permis de séjour de neuf mois exerce un certain attrait. Il s'avère que la majorité des demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés politiques. Même en interprétant de manière extensive la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (loi du 26 juin 1953), on parvient seulement au chiffre de 15 % de reconnaissances dans notre pays.

En raison de la lenteur de la procédure, nous sommes obligés d'entretenir pendant une période assez longue une grande partie des 85 % restants.

Commission permanente de recours

Pour que le système puisse fonctionner, il faut que les trois instances habilitées à prendre des décisions puissent travailler sans encombre.

Un membre demande davantage de précisions sur les problèmes qui se posent à la Commission permanente de recours.

Le commissaire général répond que cette commission n'a encore traité que 250 des 800 recours qui ont été introduits. Les 550 dossiers en suspens devront être examinés par la Commission de recours, même si la loi venait à être modifiée. Le problème est donc bien réel.

Le commissaire général estime toutefois que les problèmes sont de nature structurelle.

Peut-on vraiment se permettre de procéder à une enquête à trois niveaux ?

Etant donné que dans 97 % des refus motivés quant au fond, les demandeurs introduisent un recours contre la décision prise, la commission de recours sera toujours surchargée de travail.

Le commissaire général estime que les trois degrés de la procédure décisionnelle sont encombrants et il renvoie à cet égard aux propositions qu'il a exposées aux paragraphes 49 et 50 de son deuxième rapport annuel (publié en annexe).

Verband tussen een vlotte procedure en het aantal asielaanvragers

Een spreker stelt vast dat de Commissaris-generaal een omgekeerd evenredig verband legt tussen een vlotte procedure en het aantal asielaanvragen.

De Commissaris-generaal bevestigt dat. In vluchtelingentermen spreekt men van een « pull factor » en een « push factor ».

De *push factor* verwijst naar de beweegredenen die iemand ertoe aanzetten om zijn land te verlaten. De *pull factor* heeft betrekking op de aantrekking tot een bepaald gastland.

De statistieken (zie jaarverslag in bijlage) bewijzen dat een versterking van de Dienst Vreemdelingen-zaken een daling van het aantal asielaanvragen tot gevolg had. Een gelijkaardige evolutie deed zich voor bij het OFPRA (zie hoger). Een trage procedure blijkt een « pull factor » te zijn. Het is overigens te begrijpen dat er een zekere aantrekking uitgaat van een land waar in feite een eenvoudige verklaring volstaat om een feitelijke verblijfsvergunning van 9 maanden te krijgen. Het blijkt dat de meerderheid van de asielzoekers geen politiek vluchteling is. Zelfs met een ruime interpretatie van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 (wet van 26 juni 1953) komt ons land nog maar aan 15 % erkenningen.

Ingevolge de trage procedure zijn we verplicht om aan een groot deel van de 85 % anderen gedurende een relatief lange tijd een onderhoud te verschaffen.

Vaste Beroepscommissie

Opdat het systeem zou functioneren moeten alle drie instanties met beslissingsbevoegdheid vlot werken.

Een lid wenst meer te weten over de problemen bij de Vaste Beroepscommissie.

De Commissaris-generaal antwoordt dat deze Commissie nog maar 250 van de 800 ingediende beroepen heeft behandeld. De 550 hangende dossiers zullen zelfs bij een eventuele wijziging van de wet, door de Beroepscommissie moeten worden behandeld. Het probleem kan dus niet worden genegeerd.

De Commissaris-generaal is evenwel van oordeel dat de problemen van structurele aard zijn.

Kan men zich werkelijk een onderzoek op drie niveaus veroorloven.

Vermits in 97 % van de ten gronde gemotiveerde weigeringen beroep wordt aangetekend zal de Beroepscommissie altijd overbelast zijn.

De Commissaris-generaal acht een driedubbele aanleg omslachtig en hij verwijst terzake naar zijn voorstellen zoals uiteengezet in de paragrafen 49 en 50 van zijn tweede jaarverslag (in bijlage).

Il cite également l'exemple des Pays-Bas, où le Secrétariat d'Etat qui statue sur les demandes d'asile ne suspend l'exécution de la première décision que pour 30 % des recours. Il n'est pas accordé de suspension de la décision s'il considère que le recours n'est manifestement pas fondé.

Personnel

Votre rapporteur estime que le problème des réfugiés auquel notre pays est confronté est dû en grande partie au manque de personnel du Commissariat général. Un arriéré de 12 000 dossiers ne peut avoir que des effets pervers.

On constate en outre un déséquilibre entre le crédit de 50 millions de francs destiné au Commissariat général et le crédit de 2 milliards destiné à l'accueil à charge de la Santé publique.

Le commissaire général répond que le fonctionnement du Commissariat général, qui a pu entamer son travail sans arriéré et sur la base d'une nouvelle loi, a été hypothéqué dès le départ, étant donné que la moitié seulement de l'effectif demandé a été accordée.

L'Office des étrangers doit également travailler avec un effectif trop limité. Les procédures en vue d'une extension des cadres sont en cours, mais elles sont longues. Ensuite, il faudra encore obtenir les autorisations de recrutement. On continuera dès lors à pallier provisoirement le manque d'effectifs en faisant appel à des miliciens juristes.

L'audit effectué par la Fonction publique (avril 1990) a montré que le cadre du personnel du Commissariat général devait être considérablement étendu.

Procédure selon les formes du référé

Un membre demande s'il arrive souvent que des recours soient introduits auprès du président du tribunal de première instance.

Le commissaire général précise que cette possibilité de recours n'est offerte qu'au demandeur d'asile qui est reconduit à la frontière.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Classes moyennes ajoute que cette procédure ne concerne que le pays de destination et non la reconnaissance du statut du réfugié.

Le commissaire général déclare ensuite que le nombre de demandeurs d'asile qui introduisent une demande à l'aéroport national a diminué de 85 à 6 %. Le recours auprès du président du tribunal de première instance porte sur les décisions négatives du Ministre de la Justice. Le président du tribunal ne prend que rarement une décision contraire et la procédure de recours n'est engagée que dans un nombre limité de cas.

Hij haalt ook het voorbeeld van Nederland aan waar het Staatssecretariaat dat over de asielaanvragen beslist slechts in 30 % van de beroepen de uitvoering van de eerste beslissing opschort. Er wordt geen opschorting verleend als het beroep kennelijk ongegrond wordt geacht.

Personeel

Uw rapporteur is van oordeel dat het vluchtelingenprobleem in ons land in grote mate veroorzaakt wordt door het personeelstekort bij het Commissariaat-Generaal. Een achterstand van 12 000 dossiers kan niet anders dan perverse effecten hebben.

Bovendien is er een wanverhouding tussen de kredieten van 50 miljoen, bestemd voor het Commissariaat-Generaal, en 2 miljard, bestemd voor de opvang ten laste van Volksgezondheid.

De Commissaris-generaal antwoordt dat het Commissariaat-generaal, dat zonder achterstand en met een nieuwe wet kon beginnen te werken, van in het begin gehypothekeerd werd omdat slechts de helft van het aantal aangevraagde personeelsleden werd toegewezen.

Ook bij de Dienst Vreemdelingenzaken moet worden gewerkt met een te krap personeelsbestand. De procedures voor de kaderuitbreiding zijn bezig maar duren lang. Daarna moeten nog de wervingsmachtigingen worden bekomen. Voorlopig blijft het dus behelpen met dienstplichtige juristen.

De audit van het Openbaar Ambt (april 1990) heeft aangetoond dat de personeelsformatie van het Commissariaat-generaal drastisch moet worden verhoogd.

Procedure volgens de vormen van het kortgeding

Een lid wenst te vernemen of de procedure voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg vaak wordt gebruikt.

De Commissaris-generaal preciseert dat dit beroep alleen openstaat voor de asielzoeker die aan de grens wordt teruggeleid.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Middenstand voegt daaraan toe dat de procedure enkel het land van bestemming betreft en niet de erkenning als vluchteling.

De Commissaris-generaal vervolgt dat het aantal asielzoekers, dat op de Nationale Luchthaven zijn aanvraag doet, van 85 % naar 6 % is gedaald. Het beroep bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg betreft de negatieve beslissingen van de Minister van Justitie. De Voorzitter van de rechtbank neemt slechts zelden een andersluidende beslissing en de procedure wordt maar in een beperkt aantal gevallen gebruikt.

Accord de Dublin

Un membre estime que l'accord de Dublin, selon lequel l'enquête sur le statut de réfugié doit être effectuée dans le premier pays dans lequel pénètre l'intéressé et doit ensuite être valable pour tous les Etats membres, pourrait avoir une incidence favorable sur le problème des réfugiés dans notre pays.

Le commissaire général est entièrement d'accord avec ce principe mais fait observer que des difficultés risquent de surgir dans la pratique.

Comment pourra-t-on par exemple démontrer qu'un réfugié, qui ne possède aucun document d'identité ni de voyage, a pénétré sur le territoire par un pays voisin ?

L'application du principe peut également avoir l'effet inverse. C'est ainsi que l'année dernière, la France comptait 8 000 demandeurs d'asile zairois, dont beaucoup seraient entrés en France via Zaventem. En vertu de l'accord de Dublin, leur demande devrait être examinée dans le premier pays atteint, en l'occurrence la Belgique.

Sur un plan plus général, le commissaire général estime toutefois que l'accord permettra à la Belgique de limiter le flux des demandeurs d'asile, grâce à la situation géographique favorable de notre pays.

Evolution

Le président demande si les conditions de l'accueil des demandeurs d'asile se sont améliorées depuis la rédaction du rapport annuel du commissaire général.

Le commissaire général répond qu'il ne désire pas se prononcer sur la situation au Petit-Château, car ce problème relève de la compétence du Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale. La qualité de l'accueil à l'aéroport national s'est en tout cas améliorée depuis que des mesures ont été prises en mars 1990.

Le commissaire général souligne à nouveau qu'il ne peut être procédé de manière ponctuelle. Lorsque la procédure peut se dérouler rapidement, la liste d'attente se réduit automatiquement et la qualité de l'accueil peut être améliorée.

Le président conclut en déclarant que des mesures structurelles s'imposent, étant donné que les problèmes qui ont été discutés lors du colloque d'avril 1990 n'ont toujours pas été résolus.

Le Rapporteur,

M. DE MEYER

Le Président,

J. MOTTARD

Akkoord van Dublin

Een lid meent dat het akkoord van Dublin, volgens hetwelk een onderzoek naar de status van vluchteling moet gebeuren in het eerste land dat wordt bereikt en vervolgens zou gelden voor alle landen van de Gemeenschap, het probleem van de vluchtelingen in ons land gunstig zou beïnvloeden.

De Commissaris-generaal staat volledig achter het principe maar wijst erop dat er zich in de praktijk moeilijkheden kunnen voordoen.

Hoe zal men bijvoorbeeld aantonen dat een vluchteling, die noch over identiteits- noch over reisdocumenten beschikt, via een buurland het land is binnengekomen ?

De toepassing van het principe werkt ook omgekeerd. Zo had Frankrijk vorig jaar 8 000 Zaïrese asielzoekers waarvan velen via Zaventem naar Frankrijk zouden zijn gereisd. Volgens het akkoord van Dublin zal hun aanvraag onderzocht worden in het eerste land dat wordt bereikt, dus in België.

Over het algemeen gesproken meent de Commissaris-generaal echter dat België, wegens zijn gunstige geografische ligging, dank zij het akkoord, de stroom asielzoekers zal kunnen beperken.

Evolutie

De Voorzitter vraagt of de opvang van de asielzoekers verbeterd is sedert de redactie van het jaarverslag van de Commissaris-generaal.

De Commissaris-generaal antwoordt dat hij zich niet wenst uit te spreken over de toestand op het Klein Kasteeltje, waarvoor de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie bevoegd is. De opvang op de Nationale Luchthaven is in elk geval verbeterd sedert in maart 1990 maatregelen werden genomen.

De Commissaris-generaal onderstreept nogmaals dat niet symptomatisch mag worden gewerkt. Als de procedure vlot kan verlopen, wordt het aantal wachtenden automatisch beperkt en kan de kwaliteit van de opvang verbeteren.

De Voorzitter besluit dat er structurele maatregelen nodig zijn vermits men vaststelt dat de problemen die besproken werden op het colloquium van april 1990 nog steeds bestaan.

De Rapporteur,

M. DE MEYER

De Voorzitter,

J. MOTTARD

ANNEXE

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

Année d'activité 1989

CONTENU

I. Introduction

II. L'application de la loi sur les réfugiés

- A. L'accès à la procédure
 - 1. Les demandes d'asile introduites en 1989
 - 2. Les décisions de recevabilité en première instance
- B. Les demandes urgentes de réexamen
 - 1. Les avis donnés en 1989
 - 2. Des 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
 - 3. Le Conseil d'Etat
- D. La délivrance de documents
 - 1. Les actes d'état civil
 - 2. Les attestations
 - 3. Les dispenses de légalisation
 - 4. Les certificats de réfugié
 - 5. Les renonciations au statut de réfugié et la restitution du passeport national
 - 6. Les titres de voyages "roses"

III. Le fonctionnement des nouvelles instances pour réfugiés

- A. Le personnel du Commissariat général
 - 1. Le cadre restreint de personnel du Commissariat général
 - 2. Le statut du Commissaire général et des Commissaires-adjoints
- B. L'infrastructure du Commissariat général
 - 1. Le budget
 - 2. L'informatisation
- C. Les problèmes en matière d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile
 - 1. L'accueil à l'intérieur du pays
 - 2. Le Centre de transit pour demandeurs d'asile
- D. Les relations extérieures

IV. Conclusion

- A. La charge imposée aux instances pour réfugiés
 - 1. L'Office des Etrangers
 - 2. Le Commissariat général
 - 3. La Commission permanente de recours
- B. Observations finales

V. Documents complémentaires

- A. Annexes
- B. Figures
- C. Tableaux
- D. Table des matières
- E. Résumé

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. Le Premier Rapport annuel (publié en annexe aux Doc. Parl., Chambre, 1988/1989, n° 871, p. 35-127) fut arrêté au 31 décembre 1988 et concernait les 14 premiers mois de l'entrée en fonction du Commissaire général, nommé le 4 novembre 1987, et les 11 premiers mois de fonctionnement du Commissariat général, installé depuis le 1er février 1988.

3. Le Premier Rapport annuel a été présenté par le Commissaire général devant la Commission de la Justice de la Chambre en réunion publique le 1er mai 1989, présentation suivie le 24 mai 1989 d'un échange de vues avec le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, également en réunion publique de la Commission et en présence du Commissaire général (Doc. Parl., Chambre, 1988/1989, n° 871/1, 221 p.) et devant la Commission de la Justice du Sénat lors de l'audition du 8 juin 1989 (Doc. Parl., Sénat, 1988/1989, n° 661/2, 26 p.).

4. L'Exposé des motifs (Doc. Parl., Chambre, n° 689/1, 1986/1987, 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".

5. Il n'est pas rare que le Commissaire général soit privé d'informations sur la façon dont les problèmes se rapportant aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sont traités par d'autres instances belges - tout comme il n'est parfois pas convié aux réunions où sont discutés ces problèmes spécifiques - et qu'il éprouve par conséquent des difficultés à remplir sur ce point la mission qui lui a été confiée par la loi. On peut se poser la question de savoir si les instances qui préparent les décisions gouvernementales en la matière sont toujours informées de façon suffisamment précise sur la portée exacte et les causes des problèmes, ce qui expliquerait la raison pour laquelle certaines décisions sont dépassées au moment où elles sont prises.

6. Le Commissaire général aimerait cependant remercier les nombreuses instances, organisations et personnes qui lui ont apporté leur coopération efficace, avec mention spéciale au personnel mis à la disposition des nouvelles instances pour réfugiés par le Ministre de la Justice, et plus particulièrement les Commissaires-adjoints, MM. Christian BAYI et Marc BONTE.

II. L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES REFUGIES

7. La loi du 14 juillet 1987, entrée en vigueur le 1er février 1988, a mis fin à la délégation de compétence donnée au Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, pour les demandes introduites après le 31 janvier 1988. Cette compétence est reprise par une nouvelle autorité administrative et indépendante: le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui dispose de l'autonomie de décision.

A. L'accès à la procédure

8. Le Ministère de la Justice prend la décision autorisant 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 (voir le résumé de la procédure, pp. 65-66, annexe 1). Mises à part quelques exceptions, l'immense majorité des demandes est introduite auprès de l'Office des Etrangers, autorité faisant partie de l'Administration de la Sûreté Publique et une minorité auprès du Commissariat général (voir p. 87, fig. 1, A).

9. Selon les données disponibles au 31 décembre 1989, le nombre total des demandes introduites en 1988 s'élève à 5.007 [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 6,5% [11%] peut être constatée. Les données mentionnées dans le Premier Rapport annuel telles qu'elles étaient connues au 31 décembre 1988 ou avaient trait à 1988, sont indiquées entre crochets [] là où il paraît utile de le faire.

1. Les demandes d'asile introduites en 1989

10. Selon les données statistiques disponibles au 31 janvier 1990, le nombre de demandes d'asile portées à la connaissance du Commissariat général pour l'année 1989 était de 8.021. Quoique ces données soient toujours de nature provisoire, on peut en conclure que le nombre total de demandes d'asile introduites en 1989 dépasse certainement le chiffre de 8.000, ce qui équivaut à une croissance d'au moins 60 %: un nouveau record belge en matière de demandes d'asile (le paroxysme précédent était de 7.456 demandes en 1986). Pour ce qui est des six derniers mois, on peut même constater un redoublement.

11. Les demandeurs d'asile de 1989 proviennent de 82 [78] pays; plus de deux tiers des demandeurs proviennent de sept pays, à savoir le Ghana (1.508 = 19% [25%], la Turquie (1.028 = 13%), le Zaïre (825 = 10%), suivis par la Chine (583), l'Inde (555) et le Pakistan (545) tous trois avec 7%,

et la Yougoslavie (444 = 5%). Outre les 19% de demandeurs originaires du Ghana, la moitié des demandeurs proviennent de six pays seulement. Les autres 75 nationalités se retrouvent dans moins du tiers (31%) des demandes (voir p. 87, fig 1, B). Les augmentations importantes se situent parmi les demandes provenant de l'Angola (de 44 à 247), de la Chine (de 2 à 583), du Pakistan (de 273 à 545), de la Roumanie (de 66 à 235), de la Turquie (de 348 à 1.028) et du Zaïre (de 460 à 825).

12. Le nombre de requêtes introduites à l'Aéroport National de Zaventem a baissé de façon significative depuis le record atteint pendant la période de mars 1986 à février 1987 (376 demandes introduites à Zaventem en moyenne par mois). Après une diminution considérable jusqu'à 22 demandes par mois dans la période de juillet 1987 à janvier 1988, ce nombre a de nouveau augmenté jusqu'à 53 demandes par mois (du 1er février 1988 au 31 décembre 1988) et à 85 demandes par mois en 1989. En pourcentage aussi le nombre de demandes d'asile introduites à l'Aéroport National de Zaventem a baissé de 85 % du nombre total des demandes introduites dans la période de mars 1986/février 1987 à 13 % de ce nombre en 1988 comme en 1989 (voir p. 87, fig. 1, A et p. 103, tableau 1). En 1989, quatre cinquièmes (822) du nombre total des demandeurs à Zaventem (1.026) provenaient du continent africain, dont 47 % de Ghanéens (488), 13 % d'Angolais (139), 6 % de Nigériens (63) et 6 % de Zaïrois (62).

13. L'immense majorité (87 %) des demandes d'asile sont introduites par des personnes isolées. Seules 500 personnes environ ont en même temps introduit une demande pour leur conjoint. En outre, près d'un millier de demandes ont été introduites en faveur d'enfants accompagnants. Les Yougoslaves et les Turcs principalement semblent demander l'asile dans un contexte familial. Beaucoup de demandeurs d'asile accompagnés d'enfants mineurs proviennent aussi du Zaïre. Le Commissariat général ne dispose de données statistiques ni sur le nombre d'enfants non accompagnés, ni sur le nombre respectif d'hommes et de femmes.

2. Les décisions de recevabilité en première instance

14. Au 31 décembre 1988, le Ministère de la Justice n'avait pas encore pris de décisions en matière de recevabilité dans 328 (7 %) des 4.527 demandes d'asile introduites entre le 1er février et le 31 décembre 1988. De ces demandes d'asile, 2.095 (46 %) ont été déclarées recevables en première instance (préalablement à une "demande urgente de réexamen" éventuelle) par décision du Ministère de la Justice (voir p. 89, fig. 2). Parmi les demandes d'asile (enregistrées au Commissariat général au 31 décembre 1989) introduites en 1989 (8.021), 1.596 (21 %) ont été, à cette date, déclarées recevables en première instance par décision du Ministère de la Justice, 639 ont été déclarées irrecevables

et dans 262 cas un retrait de la demande a été enregistré. Si on compare le total des décisions prises par le Ministère de la Justice en 1989 en matière de recevabilité (2.487) avec le nombre de demandes d'asile introduites en 1989, on obtient donc 64 % de demandes recevables. Dans 5.534 (69 %) des demandes d'asile introduites en 1989, une décision n'a pas encore été prise au 31 décembre 1989.

15. Ainsi que mentionné dans le Premier Rapport annuel (par. 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. Pour l'année 1989, trop peu de décisions en matière de recevabilité ont été prises pour pouvoir procéder à une comparaison utile.

16. En ce qui concerne les demandes d'asile introduites sous l'application de la nouvelle loi, le Ministère de la Justice avait, au 31 décembre 1989, rendu 3.622 décisions en matière de recevabilité, dont 1.135 décisions pour les demandes introduites en 1988 et 2.487 concernant des demandes introduites en 1989. Par conséquent, 300 décisions en matière de recevabilité ont été prises en moyenne par mois, dont 200 concernant des demandes introduites en 1989. Depuis juillet 1989 cependant, plus de 800 à 900 demandes d'asile sont introduites par mois. Depuis juillet 1989 le retard de l'Office des Etrangers augmente par conséquent chaque mois, d'un volume égal à la capacité de traitement de dossiers de plus de deux mois (!).

* * *

17. L'évolution du nombre des demandes d'asile démontre qu'une procédure de recevabilité qui fonctionne de manière satisfaisante exerce une influence manifeste sur la quantité de ces demandes. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les réfugiés au 1er février 1988 a provoqué une baisse immédiate du nombre de demandes d'asile de l'ordre de 25 % (de 480 à 360 demandes par mois). Après quelques mois cependant, l'Office des Etrangers a, par manque de personnel, cessé d'effectuer les interrogatoires des demandeurs d'asile de façon régulière, provoquant une nouvelle augmentation de l'ordre de 27 % (de 360 demandes en moyenne par mois dans la période de février à août 1988 jusqu'à 460 demandes en moyenne par mois pour la période de septembre 1988 à juin 1989).

18. Lorsque la procédure en matière de recevabilité s'est effondrée, par suite, entre autres, du retrait des miliciens en avril 1989, le nombre des demandes d'asile a quasi doublé (augmentation jusqu'à 880 demandes par mois pour la période de juillet à décembre 1989). Selon que la procédure de recevabilité ait fonctionné convenablement ou non, le nombre de demandes d'asile a augmenté de 140 % (de 360

demandes en moyenne à 880 demandes en moyenne par mois). L'effondrement de l'Office des Etrangers pour ce qui est de la procédure de recevabilité constitue par conséquent la cause principale de la crise des demandeurs d'asile que connaît la Belgique depuis mi 1989 (voir p. 99, fig. 7). Ainsi, l'avantage que possédait la Belgique sur ses pays voisins - du fait de la non existence d'un retard auprès des nouvelles instances pour réfugiés et la possibilité juridique de prendre rapidement une décision en matière de recevabilité - s'est perdu.

B. Les demandes urgentes de réexamen

19. La loi du 14 juillet 1987 prévoit un nombre de motifs d'irrecevabilité dont certains sont réservés au Ministre de la Justice seulement et d'autres peuvent être invoqués par le Ministre ou par son délégué. En cas de refus d'entrée ou de séjour sur le territoire du Royaume par le Ministre ou par son délégué, l'intéressé peut introduire à la frontière dans les 24 heures et dans le pays pendant 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 en ce qui concerne la frontière et dans les sept jours si la demande est introduite dans le pays. 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 (pour un résumé de la procédure, voir p. 65-66, l'annexe 1).

1. Les avis donnés en 1989

20. Dans sa deuxième année d'activité, le Commissaire général a donné 838 [709] avis dans le cadre des "demandes urgentes de réexamen", soit 73 [64] en moyenne par mois (voir p. 105, tableau 2). A titre de comparaison, les données statistiques relatives à l'année d'activité 1988 sont mentionnées entre crochets []. En matière de refus d'accès au territoire du Royaume, 294 [188] avis ont dû être donnés dans les 24 heures, tandis qu'en matière de refus de séjour 544 [521] avis ont dû être donnés dans les sept jours. Parmi ces derniers, il faut compter 51 [51] avis concernant des demandes d'asile introduites avant le 1er février 1988.

21. Il est à noter que la moitié des avis à la frontière a été donnée durant le dernier trimestre de 1989, ce qui constitue vu le délai très bref (24 h) dans lequel ces avis doivent être donnés une charge particulièrement lourde pour les Commissaires-adjoints ainsi que pour les juristes qui les assistent dans cette tâche. Les avis ont été rendus dans les délais prescrits par la loi. Depuis deux ans, la preuve est faite qu'il est absolument possible d'instruire les demandes d'asile, en ce qui concerne le premier stade (la phase de la recevabilité) et ce, dans des délais très brefs. En l'absence de personnel en suffisance - et vu les délais très brefs prescrits par la loi pour rendre les avis - l'exercice de cette compétence consultative se fait parfois au détriment de la rapidité de l'exercice de la compétence quant au fond.

22. La priorité donnée à la procédure d'avis est cependant justifiée par les considérations suivantes:

- a) dans la situation actuelle de manque dramatique de personnel, la procédure de recevabilité est la seule à permettre à court terme la prise de décisions susceptibles d'entraîner des mesures exécutoires par lesquelles la charge exercée sur les autorités d'accueil peut être allégée;
- b) le Commissaire général considère son intervention indispensable pour garantir que l'éloignement du territoire - ce qui représente pour les intéressés (quels que soient leurs motifs pour introduire une demande d'asile) une mesure extrêmement énergique (d'autant plus qu'il s'agit en principe d'une mesure qui, en cas de refus à la frontière est effectivement exécutée) - s'effectue avec les garanties nécessaires;
- c) la loi elle-même prescrit que l'avis doit être donné dans des délais très brefs (dans les 24 heures ou dans les sept jours), alors que le Commissaire général est bien conscient qu'entre-temps les demandeurs d'asile se trouvent - tout au moins en ce qui concerne l'Aéroport national - dans des conditions inhumaines (cf. infra, par. 145-151), dont le caractère cuisant augmente dans la mesure où la procédure de recevabilité se prolonge.

23. Quatre-vingts pour-cent [60 %] des avis (674) s'appliquent à des refus décidés par le Ministre de la Justice et 20 % (164) à des refus décidés par le délégué du Ministre de la Justice. Quatre-vingt cinq pour-cent (569) des décisions de refus prises par le Ministre sont fondées sur des motifs de refus que, selon la loi actuellement en vigueur, seul le Ministre de la Justice peut invoquer. Dans 15 % des cas le délégué du Ministre aurait également pu invoquer le motif concerné.

24. Globalement, 31 % des avis (236) donnés étaient favorables aux demandeurs d'asile [en 1988 : 34%] et 68 % des avis leur étaient défavorables. A la frontière, le pourcentage d'avis favorables du Commissaire général (89 - 205 = 30 % [42%]) n'est pas (n'est plus) plus élevé qu'à l'intérieur du pays (174 - 370 = 32 % [31%]). De même, le nombre d'avis favorables n'est pas (n'est plus), en ce qui concerne les décisions de refus prises par le Ministre (200 - 474 = 29 % [38%]), plus important que celui relatif à des décisions de refus prises par le délégué du Ministre (63 - 101 = 38 % [28%]), (voir p. 91, fig. 3, a: B. Selon l'auteur du refus).

25. Les demandeurs d'asile qui ont introduit en 1989 une "demande urgente de réexamen" étaient surtout originaires du Ghana (314), du Zaïre (109) et de l'Angola (77) (voir p. 107, tableau 3). Particulièrement en ce qui concerne les demandeurs d'asile provenant du Ghana (47 - 267 = 15 % [18%]) et de six autres pays (l'Angola, l'Inde, le Nigéria, le

Pakistan, la Pologne et la Yougoslavie) (44 - 169 = 20 %), le nombre d'avis favorables est faible. En ce qui concerne les autres 44 [48] nationalités, représentant 37 % [36%] des avis, le nombre d'avis favorables est nettement plus élevé (174 - 173 = 56 % [56%]).

26. Les motifs de refus les plus invoqués sont "demande frauduleuse ou demande étrangère aux critères d'asile" (568) [362], séjour dans un ou plusieurs pays tiers (150) [237] et demande tardive (84) [75] (voir p. 109, tableau 4). Le pourcentage d'avis favorables aux demandeurs d'asile varie considérablement selon le motif de refus invoqué: 79 % [97%] (15 - 4) en matière de titre de transport, 52 % [53%] (44 - 40) en matière de demande tardive, 27 % [39%] (157 - 41) en matière de demande frauduleuse ou demande étrangère aux critères d'asile (le cas échéant en combinaison avec d'autres motifs de refus), 27 % [14%] (41 - 109) en matière de résidence dans un ou plusieurs pays tiers, 0 % [0%] (0 - 1) en matière de danger pour l'ordre public et 0 % (0 - 1) en matière de renvoi (voir p. 92, fig. 3,b: D. par motif de refus).

27. Le Commissaire général a été informé que dans 24 cas en 1988 et dans 29 cas en 1989, le Ministre de la Justice n'a pas donné suite à ses avis favorables. Dans 173 cas, le Commissaire général restait, au 31 décembre 1989, dans l'incertitude concernant la suite donnée à ses avis par le Ministre de la Justice.

28. Si le Ministre décide de reconduire le candidat réfugié vers le 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 en référé dans les quinze jours. Au cas où l'action se termine par un rejet, le Président du tribunal peut accorder à l'étranger un délai d'un mois maximum pour se faire admettre dans un autre pays. Le Commissaire général n'est que fortuitement informé de cette procédure de recours, qui semble n'avoir que peu d'effet, sinon une prolongation du séjour du demandeur d'asile dans la zone de transit de l'Aéroport National.

2. Des suggestions pour une modification de la procédure

29. Le fait que dans l'immense majorité des cas (80 %) il est nécessaire de suivre à deux fois une procédure longue (de l'Office des Etrangers au Cabinet, du Cabinet au Ministre et de retour en sens inverse) entrave une instruction rapide. La loi exigeant que le motif d'irrecevabilité le plus souvent invoqué ("demande frauduleuse" ou "demande qui ne se rattache manifestement pas aux critères de la Convention de Genève") ne peut être invoqué que par le seul Ministre de la Justice, une charge inutile est imposée à l'Office des Etrangers, au Cabinet du Ministre de la Justice et au Ministre lui-même. Cette charge pourrait être évitée si l'Office des Etrangers pouvait invoquer en première instance tous les motifs d'irrecevabilité, ce qui ne serait cependant acceptable que si l'autorité compétente pour juger sur le fond la demande (le Commissaire général) se voyait attribuer la compétence de juger en appel (voir les suggestions proposées dans le Premier Rapport annuel, par. 37 - 44).

30. Le 15 juin 1989, le Commissaire général a soumis au Ministre des propositions propres à limiter dans le cadre de la loi actuellement en vigueur le nombre de manipulations des dossiers, en attendant une modification de la loi qui devra permettre une procédure plus efficace. Le 19 juillet 1989, le Commissaire général a de nouveau insisté pour que la durée de la procédure en matière de recevabilité soit raccourcie conformément aux propositions précitées. Il indiquait également qu'une interrogation plus approfondie par l'Office des Etrangers et une meilleure motivation juridique des décisions d'irrecevabilité, permettraient d'instruire un plus grand nombre de demandes dans la phase de l'examen de la recevabilité, phase qui s'opère forcément de façon plus expéditive que l'instruction au fond par le Commissariat général et la Commission permanente de recours, dont les charges seraient par là-même allégées.

31. Le 2 août 1989, le Ministre de la Justice a fait savoir qu'il avait décidé de déplacer la cellule de son Cabinet, compétente en la matière, dans le même bâtiment que celui occupé par le Commissariat général. Depuis le 20 novembre 1989, l'Office des Etrangers a également installé une cellule de liaison dans le même bâtiment que celui du Commissariat général. Ces mesures ont bien apporté une certaine accélération dans la procédure "Zaventem" mais - malgré les efforts louables de toutes les personnes concernées (cellule de liaison de l'Office des Etrangers, membres du Cabinet de la Justice ainsi que le Ministre de la Justice lui-même) - le fait de devoir à deux reprises soumettre au Ministre de la Justice l'immense majorité des décisions de recevabilité (80 %) demeure une source inutile de retard.

32. Dans le Premier Rapport annuel déjà (par. 36-40),

le Commissaire général indiquait que la procédure de la "demande urgente de réexamen" ne fonctionnait grosso modo pas de façon insatisfaisante eu égard à un certain nombre de circonstances exceptionnelles. En tant qu'imperfections du système actuel, il faut citer les délais extrêmement courts prévus pour l'introduction d'une demande et pour la rédaction de l'avis. D'une part, ces délais extrêmement courts ne favorisent pas un fonctionnement efficace du Commissariat général; d'autre part, l'expérience a démontré qu'il arrive que la décision sur la recevabilité prenne quand même plusieurs semaines à l'Office des Etrangers ou le cas échéant, au Ministre de la Justice.

33. 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 (voir le Premier Rapport annuel, par. 39 - 40). A l'exception du motif d'irrecevabilité "danger pour l'ordre public et la sécurité nationale", le Commissaire général - de même que le Représentant du Haut Commissaire pour les réfugiés des Nations Unies et la doctrine unanime - est d'avis que l'autorité compétente pour statuer sur le fondement d'une demande d'asile (par conséquent, en Belgique, le Commissaire général et non le Ministre de la Justice) est également l'autorité la plus apte à juger en appel quelles demandes d'asile exigent un examen au fond. Il en résulterait également une économie en temps et en effectif. A cette fin, plusieurs arguments ont été avancés dans le Premier Rapport annuel (par. 41-44), auxquels on peut ajouter que l'on pourrait estimer contraire aux principes de bonne administration, le fait que la décision de recevabilité des demandes d'asile est actuellement prise par la même autorité (le Ministre de la Justice ou son délégué) en première instance et en appel (après "demande urgente de réexamen").

34. Il est réjouissant qu'ait été déposée le 9 novembre 1989 par MM. les Sénateurs P. Pataer, F. Erdman, O. Crucke et M. Stroobant, une proposition de loi (Doc. Parl., Sénat, 1989/1990, n° 801-1) qui reprend pour la plus grande partie les propositions précitées (voir principalement les articles 2, 6, 7 et 8 de cette proposition de loi). Si le pouvoir de décision quant à la recevabilité était confié en degré d'appel au Commissaire général, il serait également possible d'envisager - comme cela a été proposé dans l'article 9 de la proposition de loi précitée - la suppression du recours auprès du Président du tribunal de première instance selon les formes du référé, ce qui permettrait de diminuer sensiblement la durée du séjour dans la zone de transit sans porter atteinte à la protection juridique du demandeur d'asile.

35. Pour éviter que les demandeurs d'asile ne soient retenus, parfois des semaines et des mois durant, dans la zone de transit, la loi devrait également disposer que nul ne pourra être retenu à la frontière plus de quinze jours dans l'attente d'une décision sur la recevabilité de sa demande, et qu'en l'absence d'une telle décision dans les quinze jours, l'intéressé sera admis sur le territoire. Aux fins d'éviter des controverses possibles, il semble en tout cas indiqué de créer une base légale pour retenir des demandeurs d'asile dans la zone de transit.

36. De toute évidence, il convient de considérer les propositions faites comme un ensemble de mesures destinées à créer un nouvel équilibre, qui serait cependant perdu si l'on ne faisait droit qu'aux propositions bénéficiant aux pouvoirs publics (extension des motifs d'irrecevabilité, extension de la compétence de l'Office des Etrangers habilité à invoquer tous les motifs d'irrecevabilité, suspension de l'intervention du Président du tribunal de première instance) ou si les propositions bénéficiant aux demandeurs d'asile (faible prolongation du délai pour l'introduction de la "demande urgente de réexamen" et caractère obligatoire de l'avis du Commissaire général) étaient seules reprises. Quoi qu'il en soit, le Commissaire général reste convaincu qu'une suite donnée aux 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 fortes garanties pour les demandeurs d'asile.

C. L'examen quant au fond

37. L'examen quant au fond est effectué en première instance par le Commissaire général et en appel par la Commission permanente de recours, sous le contrôle du Conseil d'Etat.

1. Les décisions du Commissaire général

38. La reconnaissance, le refus de reconnaissance, le retrait et la confirmation de la qualité de réfugié constituent évidemment les compétences essentielles 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 (non) reconnaissance est fondée sur au moins trois éléments:

- a. le rapport de l'interrogatoire par l'Office des Etrangers du Ministère de la Justice établi lors 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.

39. Parmi les 4.054 demandes déclarées recevables entre le 1er février 1988 et le 31 décembre 1989, le Commissaire général a pris 707 décisions en 1988 et 1.207 décisions en 1989 (voir p. 113, tableau 5, A). En conséquence, en moyenne 100 décisions ont été prises par mois en 1989. Ce n'est qu'en ce qui concerne les demandes recevables introduites pendant les huit premiers mois de fonctionnement (de février 1988 à septembre 1988) que la plupart des décisions du Commissaire général ont pu être prises au 31 décembre 1989 (voir p. 114, tableau 5, B).

40. En vue d'établir 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).

41. En 1989, le Commissaire général a pris les décisions suivantes: 265 [104] reconnaissances "FA", 123 [149] reconnaissances "FB" et 126 [43] reconnaissances "FC" ou 514 [296] reconnaissances au total. Les réfugiés reconnus par le Commissaire général sont originaires de 43 [27] pays différents. Les données relatives à l'année 1988 sont reprises entre crochets [] afin de permettre une comparaison. Parmi les réfugiés reconnus par le Commissariat général depuis le 1er février 1988, les nationalités les plus importantes sont les Iraniens (95) et les Roumains (51) pour ce qui concerne les reconnaissances "FA", les Vietnamiens (220) pour ce qui concerne les reconnaissances "FB" et les Turcs (72) pour ce

qui concerne les reconnaissances "FC".

42. Pour ce qui est des refus, 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), "refus suite à l'absence d'élection de domicile" (RD) et "conclusion sans décision pour cause de désistement ou autre raison" (C). Ces dernières catégories (RB, RC, RD et C) sont nommées "refus techniques" du fait qu'ils sont fondés principalement sur l'impossibilité d'entrer en contact avec le demandeur d'asile.

43. En 1989, le Commissaire général a décidé, outre la conclusion du dossier sans décision pour 38 [19] cas, 303 [183] refus "RA", 254 [11] refus "RB" ou "RC" et 98 [98] refus "RD", soit 693 [411] refus. Parmi les demandeurs d'asile refusés depuis le 1er février 1988, les nationalités les plus concernées sont les Ghanéens (335) et les Zaïrois (163) principalement pour les refus "RA", les Pakistanais (123) principalement pour les refus "RB" ou "RC" et les Indiens (108) principalement pour les refus "RD".

44. Sur base des décisions prises dans les demandes d'asile introduites pendant les cinq premiers mois de fonctionnement (de février à juin 1988) du Commissariat général, on peut conclure que 29 % des demandes recevables conduisent à une reconnaissance et que 61 % conduisent à un refus, dont la moitié pour cause technique (voir p. 93, fig. 4).

2. Les activités de la Commission permanente de recours

45. Le Ministre de la Justice ainsi que les candidats réfugiés refusés peuvent, endéans les trente jours, introduire un recours devant la nouvelle Commission permanente de recours des réfugiés. Cette commission comporte au moins une chambre néerlandophone et une chambre francophone, dont la présidence est à chaque fois assumée par un magistrat du siège, et se compose en outre d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice et d'un fonctionnaire du Ministère des Affaires Etrangères (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 en degré d'appel).

46. Depuis mai 1988 des recours sont introduits (voir p. 115, tableau 6). Les décisions du Commissaire général ont fait l'objet de 5 [1] recours de la part du Ministre de la Justice ou de son délégué et de 455 [143] recours par des demandeurs d'asile refusés, recours qui portent principalement sur des décisions motivées quant au fond (385 RA). La plupart des recours ont été introduits par des Ghanéens (149)

[36] et par des Zaïrois (93) [48].

47. Quelques avocats ont en outre introduit un recours auprès de la Commission permanente dont l'objet a été dans 406 [379] cas une décision prise par le Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies. Il y a également une soixantaine [30] de cas de recours introduits contre un avis du Commissaire général, une décision du Ministre de la Justice, etc...

48. La nomination des membres de la Commission permanente de recours n'étant parue au Moniteur belge qu'en date du 21 avril 1989 et l'Arrêté royal portant le règlement de la Commission de recours n'ayant pas encore été publié, l'activité de la Commission est restée limitée au cours de l'année 1989. La Commission de recours a rendu 95 décisions en 1989, dont 9 reconnaissances. Il est cependant bien trop tôt pour pouvoir donner un aperçu de la procédure de recours et plus précisément de la durée de cette procédure.

49. Cependant, il est devenu clair que le rythme de la procédure ne dépend pas tant du nombre de personnel mis à la disposition de la Commission permanente de recours que de la disponibilité des membres de la Commission. Afin d'éviter bientôt une accumulation massive des dossiers au niveau de la Commission de recours - plus de 90 % des demandeurs d'asile refusés sur le fond interjettent appel de la décision -, les mesures suivantes s'imposent de manière urgente:

- a) la publication de l'Arrêté royal portant le règlement de la Commission de recours;
- b) la nomination d'un nombre supplémentaire de membres suppléants;
- c) la dispense au moins partielle de leur fonction principale pour les fonctionnaires membres de la Commission et en particulier pour les magistrats présidents;
- d) une rémunération des Présidents et des membres de la Commission de recours, en particulier des avocats membres de la Commission;
- e) une extension du cadre du personnel de la Commission de recours.

50. En outre, il pourrait être utile d'organiser une concertation sur la question de savoir s'il est possible d'éviter que la procédure ne soit utilisée pour une grande partie - principalement par la grande majorité des requérants entrés illégalement dans le pays - que dans le seul but de prolonger outre mesure leur séjour dans le Royaume, grâce à une procédure dans laquelle trois instances consécutives (l'Office des Etrangers, le Commissariat général et la Commission permanente de recours) sont appelées à se prononcer sur la demande.

3. Le Conseil d'Etat

51. En 1989, le Conseil d'Etat a été saisi de cinq recours contre des décisions de refus rendues par la Commission permanente de recours, dont trois émanaient du Ministre de la Justice le 21 novembre 1989. Chacun de ces cinq appels concernait une décision de refus de reconnaissance. Dès lors la question peut se poser quant à l'intérêt juridique requis de la part du Ministre de la Justice pour introduire un recours contre l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Justice (?!). Les nouvelles instances pour réfugiés ont eu connaissance de cette initiative du Ministre de la Justice via un article de presse du 22 novembre 1989 (!) dans lequel sous le titre "rude jeu avec les réfugiés [trad.]", il est communiqué que le Ministre de la Justice "estime les irrégularités dans la procédure de reconnaissance des réfugiés politiques tellement grossières qu'il a décidé de demander l'avis [sic] du Conseil d'Etat [trad.]"

52. A trois décisions de refus il a été objecté qu'un fonctionnaire du Ministère de la Justice affecté à la Commission - restée inactive pendant un an et demi puisque la nomination de ses membres s'est faite attendre - avait interrogé des demandeurs d'asile pour le compte du Commissariat général - qui se trouvait face à un problème aigu de manque de personnel - et avait également, à l'audience du 29 juin 1989, signé le procès-verbal de la décision de la Commission de recours en qualité de secrétaire et avait par après notifié la décision à l'intéressé au nom du Président de Chambre.

53. Lors d'un entretien que lui a consenti le 6 novembre 1989 le Chef de Cabinet du Ministre de la Justice, le Commissaire général a exprimé sa préoccupation au sujet de la prise de position du Ministre de la Justice - à l'égard des Présidents de Chambre de la Commission permanente de recours et sur base de renseignements unilatéraux de la part de l'Office des Etrangers - à propos du fonctionnement interne du Commissariat général et de la Commission permanente de recours. La demande des Présidents de Chambre de la Commission d'obtenir un entretien avec le Ministre de la Justice est restée sans réponse.

54. Dans une lettre du 29 novembre 1989 adressée au Ministre de la Justice, le Commissaire général a résumé comme suit son point de vue exprimé lors de l'entretien précité:

- a) Bien que la loi stipule clairement que le Commissariat général et la Commission de recours sont indépendants du Ministre de la Justice, ce dernier s'immisce dans leur fonctionnement interne, perdant de vue que dans les affaires portées devant ces instances, le Ministre de la Justice est l'une des deux parties.
- b) Ce n'est pas le Ministre de la Justice, mais le Commissaire général et les Présidents de Chambre de la Commis-

sion de recours qui, sous le contrôle du Conseil d'Etat au cas où les droits d'une des parties sont violés, sont responsables de l'exercice correct de leurs compétences en application de la loi sur les réfugiés.

- c) Seuls le Commissaire général, les Présidents de Chambre et les membres de la Commission de recours sont responsables des décisions prises. Les membres du personnel administratif mis à la disposition des deux instances - de quelque niveau qu'ils soient - ne sont pas des magistrats indépendants, mais des fonctionnaires ne portant aucune responsabilité dans les décisions prises par le Commissaire général ou par la Commission de recours.
- d) Cette initiative pourrait donner l'impression fâcheuse - certainement à tort - qu'en matière de droits de l'homme le Ministre se soucie plus du maintien d'une certaine façade formelle qui ne serait pas respectée par des services indépendants de lui, que des situations contraires à la dignité humaine existant à l'Aéroport National de Zaventem (voir infra, par. 145-151).
- e) Si les réserves formalistes émises sur la procédure au fond par le Ministre de la Justice étaient fondées du point de vue des conventions en matière de droits de l'homme (quod non), a fortiori la procédure existant en matière de recevabilité serait en flagrante contradiction avec ces principes: en effet, les mêmes fonctionnaires, les mêmes membres de cabinet et le même Ministre interviennent généralement tant au niveau de la première instance qu'en degré d'appel (après "demande urgente de réexamen").
- f) Il ne semble pas déraisonnable aux nouvelles instances pour réfugiés, qui se sont toujours efforcées de s'acquitter le mieux possible de leur mission - malgré les difficultés énormes résultant du fait qu'il n'a pas été satisfait à l'obligation légale de fournir le personnel nécessaire - de s'attendre à ce que le Ministre de la Justice porte de façon prioritaire son attention à ce manque dramatique de personnel.

55. Le Commissaire général a également indiqué qu'il avait déjà, dans sa note du 13 juin 1988, soumis entre autres à l'attention du Ministre de la Justice le fait que trois des quatre juristes de la Commission de recours effectuaient des prestations pour le Commissariat général et qu'il avait par le passé continuellement insisté sur le fait que, du début de fonctionnement de la Commission de recours résulterait une baisse de la productivité du Commissariat général, le personnel concerné ne pouvant plus prêter assistance au Commissariat général.

56. Dans cette même note, le Commissaire général a aussi attiré l'attention sur le fait que - dans le cas où par suite de l'augmentation des activités de la Commission de recours ou pour des motifs de principe ou autres, il serait jugé opportun de procéder à une scission effective des cadres du

personnel des nouvelles instances - une importante extension de cadre serait au préalable indispensable. Le Ministre de la Justice n'ayant pas introduit une telle demande de personnel supplémentaire, il en a été déduit que, dans ces circonstances de manque dramatique de personnel, le Ministre ne désirait pas accorder la priorité à une stricte séparation des membres du personnel administratif mis à la disposition des nouvelles instances pour réfugiés, vu que ceci entraînerait un accroissement supplémentaire de retard.

57. Finalement, on peut se demander - même si le Ministre était convaincu que le Commissaire général et les Présidents auraient mieux fait de laisser presque un an et demi le personnel de la Commission de recours passer son temps en oisiveté au lieu de prêter son assistance pour permettre au Commissariat général de rendre les avis dans les délais prévus par la loi, de délivrer des documents ainsi que de prendre autant de décisions que possible - si cela justifie un recours au Conseil d'Etat de la part du Ministre, pouvant ébranler ainsi la confiance - indispensable en tant que base de toute politique en matière de réfugiés (voir le Premier Rapport annuel, par. 218) - dont doivent bénéficier les nouvelles instances pour réfugiés.

58. Dans une lettre du 12 décembre 1989 le Ministre de la Justice a fait observer que "Ni les Présidents de la Commission permanente de recours des réfugiés, ni le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne sont responsables devant le Parlement, voire devant l'opinion publique, du bon fonctionnement de nos institutions en général et de la procédure de reconnaissance des réfugiés en particulier. Il incombe au Ministre de la Justice de veiller à ce qu'aucun manquement ne puisse être imputé à la Belgique par une instance internationale. En matière de réfugiés plus que dans toute autre matière, la stricte application des principes généraux du droit est requise". Le Ministre concluait en affirmant qu'il respectait l'indépendance du Commissaire général et celle de la Commission de recours et qu'il respectait également le droit de chaque candidat réfugié d'être traité selon une procédure de reconnaissance qui lui offre toute garantie.

D. La délivrance de documents

59. 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 Etrangères, 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.

60. Pendant la deuxième année de fonctionnement plus de 8.000 [5.000] personnes se sont présentées au siège du Commissariat général, dans la majorité des cas pour des demandes de documents. Par mois, en moyenne 664 personnes se sont présentées au Commissariat général, ce qui signifie une augmentation de 45 % par rapport à la moyenne de l'année écoulée (458).

61. Les demandes de documents concernaient 1.497 actes d'état civil [1.170], 542 attestations [440], 167 légalisations [265], 683 certificats de réfugiés [320], 170 renoncations au statut de réfugié [93] et 71 titres de voyage. En 1989, un total de 3.130 documents [2.191] ont été délivrés, la moyenne par rapport à la première année de fonctionnement augmentant de 30 % (voir p. 117, tableau 7). En ce qui concerne les principes de base qui régissent la délivrance des documents, le lecteur est prié de se référer au Premier Rapport annuel (par. 57-97).

1. Les actes d'état civil

62. En dehors des actes délivrés selon la procédure "normale" (demande - recherches - rédaction), de nombreux actes ont nécessité des recherches approfondies auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des postes diplomatiques belges ou des autorités étrangères, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères. Confronté à deux actes de naissance qui se contredisent, le Commissariat général a dû solliciter l'intervention des autorités administratives et/ou judiciaires belges.

63. Le problème le plus crucial en cette matière reste l'absence d'accès au Registre national. A cause de cette absence d'accès, le délai de délivrance des actes (de trois semaines en général) a atteint plus de six semaines pendant la période d'été. Le déménagement vers le Commissariat général de la totalité des archives du service passeports et visas du Ministère des Affaires Etrangères permet au service des documents de disposer d'un certain nombre de renseignements, mais ne couvre toutefois pas l'entièreté des demandes (filiation très rarement dans le passeport, nombreux réfugiés arrivés sans passeports, etc.). De plus, l'enregistrement informatique de plus de quarante années d'archives est une opération de longue haleine qui ne pourra être terminée que dans le courant de l'année 1990.

64. La correction d'actes, parfois vieux de 25 ans, a amené le service des documents à s'adresser aux Procureurs du Roi de différents arrondissements judiciaires aux fins d'obtenir les originaux de ces actes. Le changement de nom de certaines localités au fil du temps a provoqué un conflit avec une commune de la région bruxelloise.

65. Le service des documents a été amené à refuser la délivrance d'actes dans certaines circonstances: le demandeur n'était pas réfugié; un acte d'identité corrigeant l'âge d'un enfant avait déjà modifié précédemment cet âge; manque de preuve du décès d'un conjoint; réfugiés devenus belges pour lesquels le Commissariat général n'est plus compétent. Cette dernière circonstance amène parfois les réfugiés à demander plusieurs actes pour constituer une "réserve" lorsqu'ils auront obtenu la naturalisation.

66. La naturalisation, qui reste la raison principale des demandes de certificats tenant lieu d'acte d'état civil, continue à poser quelques problèmes aux réfugiés: certains tribunaux exigent des actes délivrés moins d'un mois auparavant, en demandant plusieurs exemplaires; d'autres refusent la copie du certificat de réfugié comme preuve de nationalité au profit d'une attestation, même ancienne. L'envoi d'un dossier de naturalisation par le Parquet de Nivelles a permis au Commissariat général d'être à même de guider le réfugié dans les différentes démarches nécessaires.

67. Le service des documents a parfois éprouvé quelques difficultés à établir un certificat d'identité rectifiant un élément de l'état civil d'un réfugié: des certificats médicaux ont dû être refusés parce qu'ils se contredisaient, d'autres parce qu'ils ne comportaient ni sceau ni signature. Des certificats d'identité établis en septembre 1988 ont pu être récupérés auprès d'une administration communale suite à une erreur commise par un père dans la demande de correction du nom de ses enfants, sans que ceux-ci aient été convoqués pour corriger leur carte d'identité pendant l'année écoulée.

2. Les attestations

68. On peut constater une augmentation du nombre des attestations délivrées par le Commissariat général en 1989 (de 440 à 542). La raison de cette augmentation trouve son origine dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 21 février 1989 (Moniteur Belge du 22 mars 1989) demandant aux communes de subordonner l'octroi de la carte d'identité aux enfants de réfugiés à la délivrance d'une attestation du Commissariat général leur reconnaissant ou non la qualité de réfugié.

69. Suite à cette circulaire, l'administration communale de Liège a pris contact avec le Commissariat général. Un formulaire a été mis au point et est envoyé au service des documents lors de chaque naissance déclarée à l'administration communale. Le Commissariat général examine la demande des parents et envoie une attestation reconnaissant ou non à l'enfant la qualité de réfugié. Depuis, cette procédure a été étendue à d'autres communes.

70. Un listing reprenant les coordonnées de tous les enfants mineurs de réfugiés reconnus a d'ailleurs été transmis au Commissariat général dans le courant de l'année. Malheureusement, l'absence des coordonnées des parents et des références de leur dossier auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en rend la manipulation malaisée. Des statistiques sont tenues en matière d'octroi du statut aux enfants nouveaux-nés de parents réfugiés.

3. Les dispenses de légalisation

71. Afin d'accélérer la procédure de vérification de l'authenticité du document étranger qui lui est soumis, le Commissariat général a adressé une demande de documentation générale au Ministère des Affaires Etrangères. Un maximum d'informations sur l'aspect et le contenu des actes d'état civil des différents pays "producteurs" de réfugiés et des copies d'actes de ces pays permettront en 1990 au service des documents d'authentifier, immédiatement, la plupart des actes qui lui seront présentés et lui éviteront de refuser, par manque d'information, la dispense de légalisation à un

acte original.

4. Les certificats de réfugiés

72. Le problème le plus courant rencontré en la matière survient lors du dépôt du passeport, préalable à la délivrance du certificat de réfugié. A de multiples reprises le certificat n'a pu être délivré parce que le passeport avait été saisi par des autorités étrangères. Les réfugiés concernés sont principalement des demandeurs d'asile d'origine turque qui transitent par la République fédérale d'Allemagne. Afin d'éviter de longues attentes et les récriminations (parfois même les menaces) de certains représentants d'associations de réfugiés, il est conseillé au demandeur d'asile de solliciter la restitution du passeport auprès des autorités allemandes dès le début de la procédure.

73. Le deuxième point sur lequel il faut attirer l'attention concerne les nombreux passeports "perdus ou volés" durant la procédure et, plus particulièrement, entre le moment de la reconnaissance et celui de la délivrance du certificat de réfugié. Avant de délivrer le certificat, le Commissariat général exige la preuve de la déclaration de perte ou de vol auprès des autorités de police. Il est toutefois conscient que ce genre de déclaration ne repose que sur la bonne foi de la personne qui la fait et qu'un moratoire pourrait être envisagé avant la délivrance du certificat.

74. Le dernier problème rencontré se rapporte aux passeports saisis à l'Aéroport National de Zaventem parce que faux et/ou comportant un faux visa. L'absence de mention de la saisie dans le dossier oblige le service de délivrance des documents à des recherches auprès du Procureur du Roi ou de la gendarmerie à l'Aéroport National.

5. Les renonciations au statut de réfugié et la restitution du passeport national

75. Durant l'année 1989, 97 personnes sont venues renoncer au statut de réfugié et, pour la plupart d'entre elles, récupérer leur passeport national. Ceci concerne les nationalités suivantes: chilienne, polonaise, yougoslave, turque, iranienne, zaïroise, argentine, tchadienne, congolaise, hongroise, espagnole, grecque, angolaise, laotienne, haïtienne, uruguayenne et béninoise.

76. Le seul problème rencontré en cette matière est survenu lors de la renonciation au statut de l'épouse d'un réfugié. Le passeport national déposé au Ministère des Affaires Etrangères lors de la reconnaissance du couple était commun à toute la famille. Pour permettre à l'épouse d'obtenir un nouveau passeport, le Commissariat général a accepté de restituer temporairement le passeport déposé, malgré l'absence de renonciation de l'époux, mais l'Ambassade concernée l'a confisqué.

77. Cinquante-quatre réfugiés, devenus belges, sont venus reprendre leur passeport national dans le but de renoncer à leur nationalité d'origine. Enfin, différents postes diplomatiques belges ont avisé le Ministère des Affaires Etrangères, lequel a transmis l'information au Commissariat général, que 19 réfugiés reconnus en Belgique ont obtenu le transfert de leur statut à l'étranger.

6. Les titres de voyage "roses"

78. Une nouvelle procédure d'autorisation de retour a dû être mise au point en début d'année, les autorités chiliennes refusant de délivrer un visa d'entrée au Chili pour les ressortissants chiliens non détenteurs d'un passeport chilien. Aussi, les réfugiés d'origine chilienne qui obtiennent l'autorisation de retourner au Chili, quelques semaines maximum, pour raisons familiales graves et exceptionnelles doivent-ils déposer au Commissariat général leur titre de voyage de réfugié et leur certificat de réfugié. Dès leur retour du Chili, ils les récupéreront et déposeront au Commissariat général le nouveau passeport chilien qui leur aura été délivré à cette occasion.

79. Face aux nombreuses demandes, le Commissariat général s'est employé à adopter une ligne de conduite qui lui permet de prendre en considération les aspects humains des problèmes familiaux des réfugiés tout en respectant l'esprit de la Convention de Genève et la réglementation belge. Malgré les nombreuses demandes qui ont dû être refusées parce qu'elles ne présentaient pas un caractère d'urgence et d'exception, 71 autorisations ont été octroyées au cours de l'année 1989.

80. Dans 34 cas, le Commissariat général a été averti du retour de la personne autorisée, soit par le réfugié lui-même parce qu'il est venu rechercher son certificat de réfugié et son titre de voyage de réfugié, soit par le gouvernement provincial qui a délivré le titre de voyage rose. Le gouvernement provincial d'Anvers a pris l'initiative de cette information. Un autre gouvernement provincial, celui de Flandre orientale, a proposé au Commissariat général de lui communiquer le nom des réfugiés qui "perdent" leur titre de voyage. Le Commissariat général souhaiterait que ces pratiques soient étendues à tous les gouvernements provinciaux. De même, il serait intéressant pour le Commissariat général d'être informé de la délivrance d'un titre de voyage de la Convention de Genève à un réfugié: en cas de renonciation au statut de réfugié cette information permettrait de savoir si un passeport doit être réclamé au réfugié.

III. LE FONCTIONNEMENT DES NOUVELLES INSTANCES POUR REFUGIES

81. Comme ce fut déjà le cas pour la première année d'activité, le fonctionnement du Commissariat général a été fortement perturbé par un manque aigu de personnel, auquel aucun remède n'a été apporté au cours de la deuxième année d'activité, nonobstant le fait qu'en outre le nombre de demandes d'asile a doublé depuis juillet 1989.

A. Le personnel du Commissariat général

82. Exception faite du Commissaire général et des Commissaires-adjoints, qui jouissent d'un statut spécial, le personnel est affecté 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.

83. Non seulement le cadre du personnel des nouvelles instances pour réfugiés est manifestement trop restreint pour pouvoir faire face aux nombreuses demandes d'asile, mais encore - en conformité des dispositions administratives en vigueur - plus d'un tiers des membres du personnel est absent. En effet, faisant abstraction des quatre fonctions toujours vacantes de conseillers et de conseillers-adjoints, il faut relever que pendant l'année 1989, la disponibilité de travail du personnel affecté aux nouvelles instances était de 71,58 % pour les 8 juristes et de 64,55 % pour les 29 agents des niveaux 2 à 4. Les raisons principales d'absences étaient: congé ou congé spécial, vacance de l'emploi, maladie ou visite médicale, congé de maternité ou pause carrière.

84. La disponibilité moyenne sur base annuelle pour un total de 245 jours ouvrables était donc de 175 jours pour les 8 juristes et de 158 jours par autre agent. Pour le calcul de ce qui précède, il a été tenu compte des remplacements accordés. Il est intéressant de noter que l'Inspecteur des Finances avait, le 25 novembre 1986, fondé son avis sur l'hypothèse théorique selon laquelle un agent travaillerait 220 jours par an. La réalité donne une moyenne globale de 161 jours, donc l'erreur était de 27 % !

85. Outre les quatre secrétaires d'administration juristes (demandés en attendant l'affectation par promotion de deux conseillers et de deux conseillers-adjoints) qui ne sont toujours pas accordés, les nouvelles instances sont,

fin 1989, confrontées avec les absences - conformes aux règles administratives applicables - suivantes: depuis le 27 avril 1989 un rédacteur est en disponibilité pour convenance personnelle (il a accepté un autre emploi), depuis le 1er juillet 1989 une juriste a réduit ses prestations à 4/5ièmes, depuis le 15 septembre 1989 un huissier est en congé de maladie et ceci au moins jusqu'au 28 février 1990, depuis le 15 août 1989 un classeur est en congé pour stage (il est devenu rédacteur au Ministère des Finances), depuis le 1er septembre 1989 un rédacteur est en disponibilité pour convenance personnelle jusqu'au 28 février 1990, depuis le 2 octobre 1989 un classeur a réduit ses prestations de moitié, depuis le 30 novembre 1989 un rédacteur est en congé pour convenance personnelle suivi d'une pause carrière jusqu'au 31 juillet 1990 (il est devenu indépendant), depuis le 11 décembre 1989 une dactylographe est en congé de maternité (pour la deuxième fois) suivi d'une pause carrière jusqu'au 18 septembre 1990, depuis le 1er janvier 1990 un rédacteur est (pour la deuxième fois) en congé de maternité qui sera suivi d'une pause carrière jusqu'au 15 octobre 1990.

86. Dans ces circonstances il est évident que sans l'assistance de presque tous les membres du personnel affecté à la Commission permanente de recours, le Commissariat général n'aurait même pas pu assurer le fonctionnement de certaines tâches vitales. Toutefois, suite à l'entrée en fonction de la Commission, ce personnel doit progressivement être libéré des tâches spécifiques relevant de la compétence du Commissariat général. Tout renfort servira donc en premier lieu à compenser la baisse de productivité du Commissariat général suite à l'indisponibilité progressive pour le Commissariat général du personnel affecté à la Commission permanente de recours.

87. Tout comme au cours de la première année d'activité et malgré les difficultés toujours plus importantes de faire face à l'augmentation du nombre des demandes d'asile, le personnel de tous niveaux assigné aux nouvelles instances pour réfugiés s'est engagé de manière dévouée pour essayer de limiter autant que possible l'accroissement de l'arriéré.

88. Comme il a déjà été mentionné dans le Premier Rapport annuel (par. 102), l'expérience a démontré que le Ministre de la Justice avait introduit une demande de cadre du personnel qui était à l'époque hautement réaliste. Après avis de l'Inspection des Finances (en date du 25 novembre 1986), 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. Se fondant sur des données statistiques toujours plus menaçantes, le Commissaire général a continuellement signalé le manque de personnel des nouvelles instances pour réfugiés (voir le Premier Rapport annuel, par. 103-135).

1. Le cadre restreint de personnel du Commissariat général

89. Avant d'établir le bilan de l'évolution du dossier relatif au manque de personnel au cours de l'année 1989, suit un résumé succinct des éléments du Premier Rapport annuel se rapportant à cette question.

a. Bref résumé du Premier Rapport annuel

90. Le 10 novembre 1987 déjà, c'est-à-dire une semaine après sa nomination, et le 21 décembre 1987, le Commissaire général a exprimé dans des notes adressées au Secrétaire général du Ministère de la Justice la crainte qu'il éprouvait qu'il faille procéder à bref délai, à une adaptation du cadre provisoire afin d'éviter déjà au stade initial une accumulation de dossiers.

91. Le 18 janvier 1988, le Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies a également exprimé dans "Demain le monde" sa crainte de voir le travail du Commissariat général prendre finalement un rythme bien plus lent que le sien. Il a ajouté que le danger était réel que cela coûte beaucoup plus cher à l'Etat, du fait que la prolongation anormale des allocations accordées aux candidats réfugiés dont les dossiers restent en souffrance, pèsera finalement davantage sur le budget public que les quelques fonctionnaires qu'on a refusé d'accorder.

92. 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 qu'il attendait du Gouvernement qu'il accorde aux nouvelles instances pour réfugiés les moyens indispensables pour remplir la mission qui leur a été confiée avec la célérité requise.

93. Le 6 avril 1988, le Commissaire général a attiré l'attention du Ministre de la Justice sur le fait que l'accélération souhaitée de la procédure resterait illusoire si toute possibilité d'un cadre du personnel complémentaire demeurerait exclue.

94. Lors d'un entretien demandé le 9 mai 1988 au Ministre de la Justice nouvellement nommé et accordé le 13 juin 1988, le Commissaire général 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 qu'une accélération de la procédure de reconnaissance était souhaitable pour une multitude de raisons (voir le Premier Rapport annuel, par. 118).

95. 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 de Chambre 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.

96. Le 8 août 1988, l'avis défavorable de l'Inspecteur des Finances concernant la demande urgente d'élargissement du cadre du personnel a été communiqué 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" [sic].

97. Le 20 octobre 1988, le Commissaire général a attiré l'attention du Premier Ministre sur le fait que sans mesures énergiques, les nouvelles instances pour réfugiés seraient bientôt confrontées à un retard énorme.

98. Le 25 octobre 1988, le Ministre de la Justice a fait savoir 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.

99. Le 12 décembre 1988, le Commissaire général, auquel il fut reproché (sic) dans la lettre susmentionnée d'avoir "anticipé", a fait observer 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 fait remarquer 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).

100. Le 30 décembre 1988, le Commissaire général a transmis au Ministre de la Justice une note dans laquelle il a proposé d'élargir le cadre définitif du personnel du Commissariat général de 14 membres supplémentaires, pour lesquels le coût budgétaire pouvait être évalué à 12 millions.

b. L'évolution du dossier du personnel en 1989

101. Dans une lettre du 10 janvier 1989 le Ministre de la Justice faisait savoir qu'il continuerait méthodiquement ses efforts pour rencontrer les besoins du Commissariat général. Le Commissaire général pour sa part a signalé dans une note du 11 janvier 1989 que l'arriéré du Commissariat général, après 11 mois de fonctionnement, devait être évalué à 17 mois.

102. Des interpellations ont eu lieu concernant la problématique en matière de demandeurs d'asile par M. Coveliers et Mme Vogels le 1er février 1989 à la Chambre des Représentants (Compte rendu analytique, Chambre, 1988/1989, 649-654) et le 22 mars 1989 par Mme Delruelle-Ghobert et M. Pataer au Sénat (Compte rendu analytique, Sénat, 1988/1989, 616-618).

103. Dans une brochure (arrêtée au 1er mars 1989) contenant un commentaire du budget 1989 le Ministre de la Justice a qualifié la situation à l'Office des Etrangers de "dramatique" (p. 12), dûe au fait que les missions de l'Office n'ont cessé de se développer au cours des dix dernières années, tandis que dans le même temps, ses effectifs ont diminué. Le Ministre a mentionné un retard de 4.000 dossiers dans l'examen des demandes du statut de réfugié et le départ, en avril 1989, des miliciens en poste au Centre d'accueil du Petit Château, qui rendrait la situation encore plus intenable.

104. Le Ministre a qualifié la situation, en ce qui concerne le traitement des demandes de visas, de "catastrophique" et a constaté que l'Office des Etrangers est submergé par ses missions et ne maîtrise plus la situation. Il a exprimé l'avis qu'il était dès lors absolument prioritaire de tout mettre en oeuvre pour doter cette administration des moyens suffisants en personnel afin qu'elle soit à même d'exercer sa mission d'intérêt public dans les meilleures conditions (p. 13). Le Ministre de la Justice a également communiqué qu'un groupe de travail mis sur pied par le Cabinet de la Justice procède à l'évaluation du système mis en place par la nouvelle loi sur les réfugiés, y compris les modalités se rapportant à la possibilité d'une extension des cadres du Commissariat général et de la Commission permanente de recours (p. 14). [Ce groupe de travail s'est réuni les 26 janvier 1989, 6 avril 1989 et 8 juin 1989].

105. Le Ministre de la Justice a déclaré que la mise à la disposition tant de l'Office des Etrangers que du Commissariat général et de la Commission permanente de recours, du personnel nécessaire pour mener à bien leurs différentes tâches, constituera une de ses préoccupations essentielles (p. 58).

106. Le Premier Rapport annuel du Commissaire général, dans lequel fut traité de façon circonstanciée le manque de personnel, a été transmis, le 21 février 1989 en version linguistiquement mixte et le 31 mars 1989 en une version néerlandaise et française, au Ministre de la Justice. Le Ministre de la Justice a transmis ce rapport le 10 avril 1989 aux Présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat.

107. Lors de la présentation du Premier Rapport annuel aux réunions de la Commission de la Justice de la Chambre du 11 mai 1989 et de la Commission de la Justice du Sénat du 8 juin 1989, le Commissaire général a de même mis l'accent sur l'accroissement de l'arriéré. Au cours de la dernière réunion, le Président de la Commission a donné lecture d'une lettre émanant du Président du Comité belge d'aide aux réfugiés dénonçant l'extrême gravité de la situation présente en matière de demandeurs d'asile (Doc. Parl., Sénat, 1988-1989, 661-2, annexe IV, p. 1-2).

108. Auparavant le Commissaire général avait déjà attiré l'attention sur la croissance sans cesse grandissante de l'arriéré des instances pour réfugiés lors d'entretiens avec le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation Sociale le 26 mai 1989, avec le Premier Ministre le 30 mai 1989 et avec le Ministre de la Justice le 7 juin 1989.

109. Dans une note du 11 juillet 1989 rédigée sur base des données statistiques arrêtées au 30 juin 1989, le Commissaire général a attiré l'attention sur le fait qu'avec le personnel actuellement disponible, l'arriéré du Commissariat général devrait être estimé à 21 mois et que le début de fonctionnement de la Commission de recours aurait en outre l'effet de ralentir le fonctionnement de ses services. Le Commissaire général estimait par conséquent que l'extension demandée du cadre du personnel était indispensable pour mettre fin à la rapide progression de l'arriéré du Commissariat général, tandis que des mesures exceptionnelles et temporaires s'imposaient afin de combler l'arriéré encouru entre temps. Il ajoutait que l'ampleur de ces mesures devrait nécessairement être inversement proportionnelle à la rapidité avec laquelle l'élargissement du cadre du personnel serait réalisé.

110. Faisant suite à son rapport sur sa participation aux "Consultations informelles" sous les auspices du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ayant eu lieu du 19 au 21 juin 1989 à Semmering (Autriche), le Commissaire général a transmis le 18 juillet 1989 les considérations suivantes au Ministre de la Justice:

- a) Tous les pays d'Europe occidentale participants sont confrontés ces dernières années à une augmentation du nombre des demandes d'asile et une baisse du pourcentage des reconnaissances. L'augmentation du nombre de demandes d'asile durant les premiers mois de 1989 en République fédérale d'Allemagne, en France et en Suisse est un phénomène très préoccupant pour la Belgique.
- b) A l'exception de la Belgique, les pays participants, tous conscients de la nécessité d'une procédure de reconnaissance rapide, ont récemment développé des moyens plus importants. Bien que la législation belge permette - en tout cas en ce qui concerne la procédure de recevabilité - de traiter rapidement un grand nombre (plus ou moins la moitié) de demandes d'asile, le résultat n'est pas positif par manque de personnel à l'Office des Etrangers et au Commissariat général. Si, tout comme nos pays voisins, la Belgique devait supporter une augmentation du nombre de demandes d'asile, il en résulterait un désastre incommensurable.

111. Dans une lettre du 19 juillet 1989 concernant "la crise affectant le fonctionnement de la loi sur les réfugiés", le Commissaire général a attiré l'attention du Ministre de la Justice entre autres sur les points suivants:

- a) L'Office des Etrangers est complètement submergé. Ainsi, les interrogatoires (qui doivent se dérouler le jour même de l'introduction de la demande), sont reportés à une date fixée jusqu'à sept mois plus tard. Ce premier interrogatoire constitue cependant un des éléments les plus fondamentaux utilisés par le Commissariat général pour fonder ses avis et ses décisions. Des interrogatoires effectués plusieurs mois après l'introduction de la demande perdent beaucoup de leur valeur (principalement en ce qui concerne la relation de l'itinéraire) et entraîneront des difficultés insurmontables au Commissariat général (et à la Commission permanente de recours) qui peuvent conduire à des décisions contestables.
- b) Outre les problèmes de nature quantitative (retards de tout genre) il existe également des problèmes de nature qualitative: les rapports des interrogatoires effectués par l'Office des Etrangers se révèlent de plus en plus concis et le motif invoqué par l'Office des Etrangers ou par le Ministre de la Justice se révèle souvent juridiquement contestable. De plus, il y a d'une part une augmentation des cas où le Ministre de la Justice n'a pas suivi l'avis du Commissaire général et d'autre part une augmentation du nombre des demandes déclarées recevables, ce qui finalement alourdit la charge exercée sur le Commissariat

- général et la Commission permanente de recours.
- c) Le Commissariat général accumule un arriéré catastrophique. Au rythme actuel de prise de décision, le traitement au fond des demandes introduites en 1990, 1991 et 1992 ne pourrait commencer qu'en 1993. Ce rythme a encore diminué vu le début de fonctionnement de la Commission permanente de recours et l'indisponibilité de plusieurs membres du personnel des nouvelles instances pour raisons de démission, congé de maternité, congé annuel et autres.
 - d) Si, comme il ressort des chiffres de juin 1989, le nombre de demandes d'asile enregistrées mensuellement doublait, ce qui ne serait pas étonnant vu l'augmentation des demandes d'asile pendant les premiers mois de 1989 dans les pays limitrophes de la Belgique, la crise deviendrait incommensurable.

112. Afin d'échapper à cette situation de crise, les propositions et observations suivantes ont été formulées:

- a) Adapter la procédure de "demande urgente de réexamen" dans le sens indiqué dans le Premier Rapport annuel (par. 36-44).
- b) Un interrogatoire plus approfondi de la part de l'Office des Etrangers et une meilleure motivation des décisions d'irrecevabilité, ce qui permettrait de traiter un plus grand nombre de demandes au stade de l'examen de la recevabilité.
- c) Les problèmes rencontrés au niveau du Commissariat général ne sont nullement la conséquence d'une législation inefficace, mais du refus de la part de l'Inspecteur des Finances et de la Fonction publique d'attribuer aux nouvelles instances pour réfugiés le cadre du personnel demandé par le Ministre de la Justice. Le renforcement prévu pour l'Office des Etrangers et le fait d'accéder à la demande d'extension de cadre du personnel du Commissariat général ne suffiront cependant pas à combler l'arriéré qui s'est entre temps formé. Des mesures exceptionnelles (la mise à disposition de contractuels subventionnés, de miliciens juristes ... ?) sont nécessaires afin d'éviter que la situation ne se dégrade complètement.
- d) La question a été posée de savoir s'il n'était pas nécessaire d'exposer cette situation de crise au Conseil des Ministres afin que des mesures exceptionnelles soient prises d'urgence.

113. Dans une lettre du 25 juillet 1989 concernant la disponibilité de travail du personnel, le Commissaire général faisait observer que le retard estimé à 21 mois qu'accusait le Commissariat général était trois à quatre fois plus important que celui de l'Office des Etrangers estimé en matière de demandeurs d'asile à six mois. Il ajoutait que selon le Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Emancipation Sociale le retard du Commissariat général imposerait aux Centres Publics d'Aide Sociale 500 millions de dépenses

supplémentaires sur base annuelle. En effet, au moins 80 % des demandeurs d'asile ne seront pas reconnus réfugiés, mais la plupart d'entre eux seront néanmoins à la charge du budget de l'Etat pour la durée de la procédure. Abstraction faite des multiples problèmes humains et politiques qu'elles provoquent, il est clair que les "économies" réalisées sur le personnel des nouvelles instances pour réfugiés coûtent finalement très cher à l'Etat.

114. Dans une lettre du 2 août 1989 le Ministre de la Justice a fait observer que la question de la rapidité de la procédure et le problème relatif au personnel tant de l'Office des Etrangers que du Commissariat général ainsi que de la Commission permanente de recours constituent la clef de voûte de la problématique des réfugiés en Belgique. Le Ministre annonçait qu'il avait, dans un souci de rationalité, décidé d'établir la cellule "Etrangers" de son Cabinet dans l'immeuble qu'occupent le Commissariat général et la Commission de recours, que la procédure d'extension de cadre était en cours et que les documents pertinents avaient été transmis le 27 juillet 1989 à l'Inspecteur des Finances. Concernant une demande de contractuels subventionnés introduite auprès du Ministre de l'Emploi et du Travail, il convenait d'attendre un rapport du Ministre de la Fonction Publique.

115. Dans une note du 14 septembre 1989 l'Inspecteur des Finances donnait un avis favorable à l'extension du cadre proposée (14 postes) et aux recrutements nécessaires à l'occupation desdits postes. Sur base des chiffres exposés par le Commissaire général, l'Inspecteur des Finances estimait qu'il fallait un doublement des effectifs de niveau 1 du Commissariat général et l'adaptation corrélative des emplois des autres niveaux. En ce qui concerne la Commission permanente de recours (4 postes demandés), l'inspecteur des Finances donnait un avis défavorable, du fait de son installation toute récente et de l'absence, en l'occurrence, de données de productivité propres.

116. Dans une note du 20 octobre 1989 rédigée sur base des données statistiques arrêtées au 30 septembre 1989 le Commissaire général a estimé le retard de ses services à 34 mois, auxquels s'ajoutait la durée de la procédure en appel. Outre une extension supplémentaire du cadre de dix juristes au moins pour éviter que l'arriéré du Commissariat général ne s'accroisse encore, le Commissaire général jugeait nécessaire de recourir à des mesures exceptionnelles temporaires afin de résorber l'arriéré qui entre temps s'était accru. Le Commissaire général a également fait observer que le Gouvernement suisse avait décidé d'augmenter de 175 membres le personnel de ses instances pour réfugiés. Les autorités suisses estimaient que cela entraînerait une dépense de l'ordre de 500 millions FB, mais que parallèlement une économie de l'ordre de 1 milliard FB serait réalisée dans le domaine des allocations pour l'accueil des demandeurs d'asile.

117. Après les visites du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés rendues au Commissaire général et au Ministre de la Justice le 25 septembre 1989 ainsi qu'au Premier Ministre le 26 septembre 1989, le Cabinet du Premier Ministre a convoqué un groupe de travail inter-cabinet, qui s'est penché le 12 octobre 1989 sur la problématique des demandeurs d'asile.

118. Dans une lettre du 27 octobre 1989 au Cabinet de la Justice, le Commissaire général a attiré l'attention sur le danger qui existe de donner l'impression que les demandes d'asile pourraient être traitées dans un délai raisonnable s'il était donné suite à l'avis favorable de l'Inspecteur des Finances du 14 septembre 1989 pour une extension du cadre du Commissariat général de 14 membres de personnel, dont cinq juristes.

119. Le Commissaire général a insisté sur le fait que cela ne serait pas le cas pour les raisons suivantes:

- a) plus d'un tiers des membres du personnel des instances pour réfugiés est indisponible et depuis le début du fonctionnement de la Commission permanente de recours, il est de plus en plus difficile d'assurer le fonctionnement minimal du Commissariat général et de la Commission permanente de recours;
- b) la note du 30 décembre 1988 était établie dans l'hypothèse explicite que les postes prévus de conseillers et de conseillers adjoints seraient occupés par des secrétaires d'administration juristes, de manière à pouvoir compter sur la disponibilité de dix juristes supplémentaires pour les nouvelles instances, alors qu'en suivant l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'on ne pourrait compter que sur la disponibilité de cinq juristes supplémentaires pour le Commissariat général;
- c) la note du 30 décembre 1988 n'a évidemment tenu aucun compte du nombre des demandes qui croissait entre temps

- (un doublement de la moyenne mensuelle);
- d) la note du 30 décembre 1988 (voir le Premier Rapport annuel, par. 135) prônait l'obtention d'une extension du cadre définitif de 18 membres du personnel (répondant aux besoins permanents des nouvelles instances pour réfugiés), de telle façon qu'il faudrait prendre en outre des mesures exceptionnelles et temporaires pour résorber l'arriéré existant déjà;
 - e) en cas de scission effective des cadres du personnel des nouvelles instances pour réfugiés, une importante extension complémentaire du cadre (eu égard au fait qu'actuellement beaucoup de tâches sont effectuées en commun) serait indispensable, sans qu'il en résulte une plus grande productivité des nouvelles instances pour réfugiés.

Enfin le Commissaire général faisait observer qu'il accueillerait comme mesure exceptionnelle et temporaire la mise à disposition de miliciens juristes, mais que chaque mois de retard dans cette mise à disposition de personnel supplémentaire exigerait des mesures toujours plus énergiques.

120. Dans une lettre du 31 octobre 1989 le Ministre de la Justice a confirmé que l'augmentation du cadre du Commissariat général, ainsi que de l'Office des Etrangers, constituait une priorité absolue de son Cabinet, qu'une note globale serait prochainement à l'ordre du jour du Conseil des Ministres et qu'il serait question d'autoriser l'affectation immédiate d'un nombre de personnel temporaire au Commissariat général (14 postes) et à l'Office des Etrangers (30 postes).

121. Le Commissaire royal à la politique des immigrés a indiqué dans son premier rapport qu' "un consensus émane de la part de toutes les instances concernées pour attribuer au manque général de personnel les retards à l'origine desquels découle une bonne partie des difficultés" (Vol. I, p. 55). Dans le volume III de ce rapport il est mentionné qu'en raison du manque de personnel à l'Office des Etrangers et au Commissariat général et du retard dans la mise en fonction de la Commission permanente de recours, un arriéré important de dossiers s'est constitué. Le rapport parlait d' "une opportunité manquée" (p. 345).

122. Dans une lettre du 24 novembre 1989 le Ministre de la Justice reconnaissait qu'il était clair que ni l'Office des Etrangers, ni le Commissariat général ne disposent du personnel suffisant. Il exprimait l'espoir que la date de recrutement sur le terrain du premier fonctionnaire supplémentaire pour le Commissariat général pourra être ramenée à la mi 1990. Le Ministre de la Justice annonçait en outre qu'il avait obtenu [le 17 novembre 1989] du Conseil des Ministres l'autorisation de recruter 30 personnes pour l'Office des Etrangers et 14 personnes pour le Commis-

sariat général.

123. Dans une lettre du 29 novembre 1989 au Ministre de la Justice, le Commissaire général rappelait que les mesures prises en matière de personnel, qui auraient dû l'être il y a un an, s'avéreraient insuffisantes pour résorber l'arriéré entre temps accru et qu'en plus, ce retard entraînait un effet boule de neige, raison principale de la crise actuelle des réfugiés. La demande formulée le 30 décembre 1988 de 14 membres de personnel supplémentaires n'était en effet pas destinée à résorber l'arriéré, mais à faire face au rythme d'introduction des demandes, se situant à ce moment à 400 demandes par mois (les demandes ont dans l'intervalle doublé). Pour cette raison, le Commissaire général a continué d'insister pour que des mesures exceptionnelles et temporaires soient décidées (au moins dix miliciens juristes supplémentaires, avocats stagiaires ou contractuels subventionnés) pour résorber l'arriéré.

124. Dans une note du 14 décembre 1989, le Ministre de la Justice a fait savoir qu'il avait décidé de faire appel à deux conseillers de la Fonction publique qui auront pour mission de lui faire des propositions concrètes concernant une structure opérationnelle du Commissariat général en vue d'adapter éventuellement la demande d'extension de cadre. Le Ministre demandait de bien vouloir réserver l'urgence à ce dossier qu'il considérait comme prioritaire.

125. Au Conseil des Ministres du 22 décembre 1989 il a été décidé que le Ministre de la Défense Nationale détacherait des miliciens juristes au Commissariat général. Le Commissaire général a appris ultérieurement que le Ministre de la Justice a demandé le détachement de 20 miliciens juristes.

* * *

126. Fin janvier 1990 aucun des 14 contractuels subventionnés ou des 20 miliciens juristes n'étaient entrés en fonction. Si les mesures décidées en fin d'année 1989 par le Conseil des Ministres sont effectivement et rapidement exécutées et si elles sont suivies de la même manière par une extension de cadre adaptée aux besoins actuels, le Commissariat général devrait être en mesure non seulement de faire face à la charge provoquée par l'augmentation actuelle des demandes d'asile, mais en outre de rattraper le retard actuel dans une période d'au moins un an à compter du mois suivant l'entrée en fonction des agents en question. Toutefois, les effets de cette productivité accrue du Commissariat général ne deviendront sensibles qu'à

la condition que des mesures en personnel pour l'Office des Etrangers et des mesures spécifiques pour la Commission permanente de recours (voir supra, par. 49-50) ne fassent pas défaut. [Début février 1990, après clôture du Deuxième Rapport annuel, 8 contractuels subventionnés et 10 miliciens juristes sont entrés en service au Commissariat général.]

2. Le statut du Commissaire général et des Commissaires-adjoints

127. 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 Commissaire général est seul responsable des décisions qu'il prend [...]" (Doc. Parl., Chambre, 1986/1987, 689/1, p. 11).

128. 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 1986/1987, 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".

129. 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.

130. 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. Cependant, le Ministre de la Justice a fait savoir le 21 septembre 1989 que le Comité de Secteur III - Justice avait approuvé un projet d'Arrêté royal portant statut pécuniaire du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et de ses adjoints qui en son article 1 fait expressément référence à toutes les dispositions réglementaires relatives aux diverses allocations et indemnités auxquelles le Commissaire général et ses adjoints peuvent prétendre. Le Ministre ajoutait que son Service d'étude estimait, à juste titre, que le Commissaire général et ses adjoints ne sont pas des agents de l'Etat au sens strict, mais doivent plutôt être assimilés à des mandataires désignés par le Pouvoir exécutif pour remplir une fonction déterminée. Le Commissaire général continue à douter qu'en accordant un rang

administratif de fonctionnaire au Commissaire général et à ses adjoints, il est suffisamment tenu compte de leur statut légal de mandataires indépendants.

131. En pratique, beaucoup de difficultés et de frictions peuvent être attribuées au fait que le Commissariat général - qui doit être indépendant de l'Office des Etrangers, qui se trouve directement sous l'autorité du Ministre de la Justice - dépend indirectement, par le budget et l'affectation du personnel, du même Ministre. L'indépendance institutionnelle du Commissariat général serait donc mieux garantie en le faisant dépendre pour son budget d'un autre Ministère que celui dont dépend l'Office des Etrangers.

132. A cet effet, il serait possible de faire un choix entre plusieurs options:

- a) l'Office des Etrangers reste attaché au Ministère de la Justice et le Commissariat général est transféré aux Services du Premier Ministre, comme c'est le cas pour le Secrétariat d'Etat à l'Emancipation Sociale et le Commissariat royal à la politique des immigrés, qui ont tous deux d'importantes compétences en matière de demandeurs d'asile;
- b) l'Office des Etrangers reste attaché au Ministère de la Justice et le Commissariat général est transféré au Ministère des Affaires Etrangères - qui avait jadis délégué la compétence en cette matière au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés - et auquel en France également l'instance indépendante pour réfugiés (l' OFPRA) est attachée;
- c) le Commissariat général reste attaché au Ministère de la Justice et l'Office des Etrangers est transféré au Ministère de l'Intérieur, comme c'est le cas dans différents pays, entre autres en France.

133. Ainsi, il serait possible de mettre fin à une situation ambiguë causée par le fait qu'actuellement le Ministre protecteur du Commissariat général, coiffe également l'administration (l'Office des Etrangers) qui est une des parties devant le Commissariat général.

B. L'infrastructure du Commissariat général

134. Le Premier Rapport annuel déjà mentionnait (par. 140) que l'infrastructure du Commissariat général peut être qualifiée de moderne et excellente. Le budget ainsi que l'informatisation des nouvelles instances pour réfugiés méritent quelques précisions.

1. Le budget

135. Au budget du Ministère de la Justice pour l'année 1989 il est inscrit pour la Section 60 (Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides - Commission permanente de recours pour les réfugiés) un total de 66,9 millions FB [contre 61.9 millions en 1988] 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 40 [32,8] millions et 1,2 [3] million FB;
- les honoraires et les jetons de présence: 0,7 [0,4] million FB;
- les dépenses de consommation relatives à l'occupation des locaux et la livraison de biens et de services: 9 [6] millions FB;
- la consommation énergétique: 1,5 [1] million FB;
- la location de matériel mécanographique: 0,5 [0,5] million FB;
- les différentes allocations aux agents de l'Etat (compre-nant également l'intervention de l'Etat en tant qu'em-ployeur dans les abonnements sociaux): 1,5 [1,2] million FB;
- la location de biens immobiliers: 7 [7] millions FB;
- les dépenses exceptionnelles des services et des achats de biens non durables: 1,5 [1] million FB;
- l'achat de machines, de mobilier, de matériel et de moyens de transport par voie de terre: 3,5 [9] millions FB;

Les données relatives à l'année 1988, après adaptation, sont reprises entre crochets [] afin de permettre une comparaison.

2. L'informatisation

136. Comme il a déjà été mentionné dans le Premier Rapport annuel (par. 148-151), outre les ordinateurs com-mandés dès le début du fonctionnement du Commissariat gé-né-ral pour le traitement de textes, il a été décidé le 22 mars 1988, en concertation avec le Centre de Traitement des Informations, de commander un nombre supplémentaire d'ordi-nateurs personnels afin d'informatiser le traitement des dossiers au Commissariat général. En application de la loi Wauthy il ne fut cependant possible de commander ces or-dinateurs que fin novembre 1988, ordinateurs qui ont été livrés fin décembre 1988.

137. Pour la même raison il a fallu attendre fin

novembre 1988 afin de pouvoir commander une configuration LAN devant permettre de faire fonctionner les ordinateurs du Commissariat général en réseau. Cette configuration, qui est opérationnelle depuis juin 1989, donne beaucoup de satisfaction, plus précisément en ce qui concerne l'informatisation des registres et l'établissement des statistiques.

138. Le Commissariat général ayant appris le 14 octobre 1988 par l'Office des Etrangers que le groupe de travail ad hoc Immigration des Communautés européennes avait approuvé le 3 juin 1988 à Munich un formulaire de demande d'asile harmonisé, le Commissaire général a insisté le 24 octobre 1988 pour qu'une concertation soit organisée entre l'Office des Etrangers, le Centre de Traitement des Informations et le Commissariat général pour qu'il soit procédé rapidement à l'informatisation du nouveau formulaire. Aucun progrès n'a toutefois été réalisé dans ce domaine au cours de l'année 1989.

139. Le Commissaire général est persuadé que la poursuite de l'informatisation des services compétents en matière de réfugiés est indispensable afin de réaliser la plus haute productivité possible avec un effectif en personnel extrêmement restreint. En outre, il devrait ainsi être possible d'acquérir une meilleure compréhension des demandes d'asile et de leur traitement, alors que la coopération attendue prochainement entre les pays du groupe de Schengen nécessitera un échange d'informations qui ne s'avérera réalisable que par l'informatisation. Les possibilités techniques, qui sont déjà disponibles, ne peuvent cependant être mises à profit sans la coopération de l'Office des Etrangers et sans la mise à disposition effective d'un informaticien du Centre de Traitement des Informations.

C. Les problèmes en matière d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile

140. Bien avant que le nombre des demandeurs d'asile ait doublé, la capacité d'accueil des instances en question, aussi bien à l'intérieur du pays qu'à la frontière, n'était pas prévue pour faire face au grand nombre de personnes qui doivent être accueillies du fait de la lenteur de la procédure. Il faut souligner que la cause de ces problèmes est presque exclusivement cette lenteur de la procédure - par suite du manque de personnel - sur laquelle les instances chargées de l'accueil n'ont aucune emprise.

1. L'accueil à l'intérieur du pays

141. L'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile à l'intérieur du pays est à charge du Budget du Secrétariat d'Etat à l'Emancipation Sociale. Ceci est le cas aussi bien pour les frais de fonctionnement du Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (le "Petit Château") que pour le remboursement à charge du budget de l'Etat des frais supportés par les Centres publics d'aide sociale. Depuis le 1er janvier 1989 le service responsable du remboursement des dépenses d'aide procurée par les Centres publics d'aide sociale aux demandeurs d'asile est informatisé, ce qui a pour résultat un remboursement plus rapide. Afin de mettre en oeuvre une meilleure répartition des demandeurs d'asile, un Arrêté ministériel du 13 juin 1989 a introduit une prime d'installation au bénéfice des nouveaux (candidats) réfugiés à condition que le Centre public d'aide sociale concerné passe une convention avec le Secrétariat d'Etat à l'Emancipation Sociale prévoyant l'accueil d'un contingent de (candidats) réfugiés.

142. Lors du contrôle budgétaire, il a fallu procéder à l'allocation d'un crédit supplémentaire de 484,2 millions FB sur le montant initial de 1.313,2 millions FB, soit un total de presque 1,8 milliard à allouer à l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile. De plus, au Conseil des Ministres du 1er décembre 1989, 90 millions ont été prévus pour la conclusion d'un accord avec la Croix Rouge de Belgique pour l'installation de "500 lits d'accueil de crise" pour des demandeurs d'asile. Chaque jour de retard dans la procédure de reconnaissance peut ainsi coûter jusqu'à 1.000 FB par demandeur d'asile !

143. La lenteur de la procédure aboutit en outre dans certains cas à des situations inhumaines (personnes qui ne trouvent aucun refuge) et en flagrante violation de la loi (communes qui refusent d'enregistrer les demandeurs d'asile, Centres publics d'aide sociale qui n'attribuent pas ou très peu d'allocations aux demandeurs d'asile nécessiteux). Le seul Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (le "Petit Château" à Bruxelles, qui a une capacité d'environ 500

personnes) ne peut héberger qu'un faible pourcentage des demandeurs d'asile nécessiteux. Par conséquent il est nécessaire de procéder à la répartition sur l'ensemble du territoire non seulement de personnes qui ne sont pas encore reconnues, mais également de personnes dont la demande n'a même pas été déclarée recevable.

144. Le Commissaire général reste d'avis (voir le Premier Rapport annuel, par. 153) qu'il serait préférable que seuls les réfugiés reconnus soient dispersés sur le territoire:

"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 sont 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."

2. Le Centre de transit pour demandeurs d'asile

145. Le 10 novembre 1987, une semaine après sa nomination, le Commissaire général a écrit au Ministre de la Justice qu'il était important d'organiser sans délai les structures d'accueil, dans des conditions compatibles à la dignité humaine, au bénéfice des candidats réfugiés qui arrivent à l'Aéroport National de Zaventem, afin d'éviter des situations qui pourraient porter atteinte à la réputation de notre pays et compromettre le fonctionnement de la nouvelle loi (voir le Premier Rapport annuel, par. 156-170).

146. Le 25 mars 1988, le Comité interministériel compétent a décidé que les travaux à effectuer au Centre d'accueil pour candidats réfugiés à l'aéroport commenceraient le 28 mars 1988 et prendraient approximativement 45 jours. Au 1er décembre 1988, il a été ouvert, dûment équipé, un Centre de transit pour demandeurs d'asile à Melsbroek.

147. Par suite du très lent déroulement de l'examen de la recevabilité - malgré le fait que le Commissariat général a toujours rendu dans les 24 heures comme prévu dans la loi ses avis demandés dans le cadre d'une "demande urgente de

réexamen" - souvent des dizaines de demandeurs d'asile ont dû néanmoins demeurer dans des conditions contraires à la dignité humaine dans la zone de transit de l'Aéroport National à Zaventem. Parfois, des semaines durant, plus de quarante personnes ont dû chercher refuge dans un local complètement inadapté du point de vue de l'hygiène et prévu pour un maximum de huit lits.

148. Confronté avec ce qu'il a qualifié de "situation humanitaire et sanitaire intolérable", le Ministre de la Justice, en concertation avec le Ministre des Communications, a demandé le 19 octobre 1989 l'assistance de la Croix Rouge de Belgique pour installer une cinquantaine de lits à l'aéroport.

149. Le 31 octobre 1989 le Commissaire général a fait savoir au Ministre de la Justice qu'à son avis, pour éviter que la situation à Zaventem, indigne d'un pays civilisé, ne persiste, il était nécessaire de déterminer avec précision, au sein du gouvernement, les responsabilités en la matière. Le Commissaire général a écrit qu'il avait acquis la conviction que la cause principale de cette situation navrante se situait au niveau de l'Office des Etrangers, qui assume la responsabilité des 28 places prévues au Centre de transit, mais tente de faire porter cette même responsabilité par d'autres départements ministériels pour ce qui concerne le surnombre de demandeurs d'asile retenus à l'aéroport. Le Commissaire général a exprimé l'opinion que, pourtant, seul le Ministre de la Justice dispose des moyens (entre autres par le refus ou non de l'accès au territoire, par le fait de suivre ou non l'avis favorable du Commissaire général, par l'affectation ou non d'un nombre suffisant de membres du personnel ou par la prise ou non d'une initiative de modification du texte de la loi) pour exercer une influence sur la durée et le nombre de personnes retenues à la frontière.

150. Dans une lettre du 24 novembre 1989 le Ministre de la Justice a reconnu qu'en cas d'arrivée un tant soit peu massive de réfugiés, les infrastructures existantes ne permettent pas d'offrir des conditions d'accueil humainement décentes, mais qu'en revanche il ne pouvait pas partager l'approche quant aux responsabilités mises à la charge de l'Office des Etrangers. Après une récusation des points avancés par le Commissaire général, le Ministre de la Justice affirmait que les responsabilités étaient clairement fixées puisqu'il n'est pas compétent en ce qui concerne les infrastructures à Zaventem et n'est pas compétent (et n'a d'ailleurs pas les budgets pour ce faire) en matière d'accueil concret des réfugiés. Il estimait ne pas pouvoir supporter davantage d'être systématiquement le bouc émissaire dès que se produisent certaines situations sur lesquelles il n'avait ni budgétairement, ni juridiquement aucune prise.

151. Sur proposition du Ministre de la Justice, le

Conseil des Ministres a donné le 24 novembre 1989 mandat au Ministre de la Justice de constituer en collaboration avec ses collègues des Communications et de l'Emancipation Sociale, un groupe de travail chargé de proposer une extension des capacités d'accueil existantes à l'aéroport pour l'hébergement des candidats réfugiés. Le 22 décembre 1989 le Conseil des Ministres a décidé une extension de 80 lits du Centre de transit pour demandeurs d'asile à Melsbroek.

D. Les relations extérieures

152. Dans son Premier Rapport annuel déjà (par. 177-187) le Commissaire général estimait qu'il lui était impossible d'exercer ses compétences en pleine connaissance de cause s'il ne lui était pas permis d'avoir des contacts réguliers et dans un cadre organisé avec ses homologues, dont certains peuvent avoir un statut différent, mais qui en matière de réfugiés sont confrontés à des difficultés de nature similaire.

153. Il est évident que l'origine des difficultés en matière de réfugiés et de demandeurs d'asile est internationale et qu'une juste compréhension et une approche efficace exigent des contacts internationaux réguliers. Les consultations informelles organisées régulièrement par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés répondent particulièrement bien à ce besoin.

154. Comme il avait déjà été demandé dans les lettres du 21 septembre 1988 et du 16 novembre 1988 (voir le Premier Rapport annuel, par. 183-185) le Commissaire général a encore insisté dans une lettre du 16 juin 1989 pour qu'ait lieu une concertation entre les Ministères de la Justice, des Affaires Etrangères et le Commissariat général pour déterminer les modalités par lesquelles ces trois instances doivent - pour ce qui est de leurs compétences respectives - être associées aux négociations en matière de réfugiés dans le cadre du Haut Commissariat des Nations Unies, du Conseil de l'Europe (CAHAR), de la Communauté européenne (TREVI) et de l'accord de Schengen.

155. Par la même lettre, le Commissaire général a exprimé sa satisfaction pour l'accord du Ministre de la Justice à sa participation aux "UNHCR Informal Consultations on asylum policy and refugee problems" du 19 au 21 juin 1989 à Semmering (Autriche). Du rapport du Commissaire général au sujet de cette participation les points suivants peuvent être relatés:

- a) Des bilans faits par les différentes délégations sur la situation récente dans leur pays en matière de demandes d'asile, il est apparu que les groupes principaux de demandeurs d'asile sont assez différents d'un pays à l'autre (les Polonais en Autriche et en République fédérale d'Allemagne, les Ghanéens en Belgique et aux Pays-Bas, les Sri Lankais au Canada, les Iraniens au Danemark et en Suède, les Turcs en France et en Suisse, les Chiliens en Norvège).
- b) Un certain nombre de pays relevaient une forte croissance du nombre de demandeurs d'asile (principalement la France, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse).
- c) Différents pays mentionnaient également une baisse du pourcentage des reconnaissances jusqu'à 20 %, 10 %, 7 % et même 6 %, auxquels s'ajoutent en outre dans différents

- pays des reconnaissances pour raisons humanitaires.
- d) Plusieurs pays avaient déjà pris des mesures aux fins d'accélérer la procédure, notamment par des apports considérables d'effectifs en personnel, entre autres la France, la République fédérale d'Allemagne (de 660 à 880), les Pays-Bas (70 membres de personnel supplémentaires). Aux Pays-Bas et en Suisse, le gouvernement a décidé d'adapter de façon automatique l'effectif en personnel au nombre des demandes d'asile.
 - e) Un document de base précisait ce qui suit: "La situation actuelle met sérieusement à l'épreuve la capacité des nations à faire la distinction nécessaire entre les migrants économiques et les réfugiés politiques. [...] Actuellement, l'afflux croissant surcharge les capacités administratives nationales, absorbe une quantité importante des fonds publics qu'il faudrait mieux consacrer à la cause des réfugiés dans d'autres parties du monde et pourrait également miner la confiance que porte le public à l'institution de l'asile".
 - f) Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a également reconnu dans une note qu'une politique effective d'éloignement du territoire "avec respect de la dignité humaine" devient inévitable: "La position du HCR à cet égard est claire et il faudrait la faire connaître au public. Les requérants dont la demande a été définitivement rejetée qui ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié ou l'autorisation de rester dans le pays pour d'autres raisons humanitaires valables ne relèvent pas du HCR, qui ne voit donc pas d'objection à ce qu'ils retournent dans leur pays d'origine."
 - g) En ce qui concerne la réinstallation des réfugiés iraniens qui se trouvent en Turquie, il était pénible de constater que la Belgique constituait le seul pays à n'avoir accepté aucun contingent de réfugiés iraniens en provenance de Turquie (contre par exemple 1.054 par le Canada, 336 par le Danemark, 214 par les Pays-Bas, 333 par la Suède, 119 par la Suisse, etc.). En 1989, huit pays, parmi lesquels la Belgique ne figurait pas, avaient déjà accepté des contingents de réfugiés iraniens. On a insisté sur une plus grande solidarité, sans laquelle l'accord conclu avec la Turquie en matière de "orderly departure" pourrait être remis en question et chacun serait confronté avec un nombre incontrôlable de demandes iraniennes provenant de Turquie.

156. Dans une lettre du 28 juin 1989 le Commissaire général a attiré l'attention du Ministre des Affaires Etrangères sur le besoin qu'il ressentait d'arriver à une meilleure coordination entre le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de la Justice et le Commissariat général quant à la façon de faire face à la problématique des réfugiés telle qu'elle est l'objet de diverses consultations internationales.

157. Suite à l'entretien qui lui a été accordé le 4 octobre 1989 par le Ministre des Affaires Etrangères, le Commissaire général a exposé dans une lettre du 6 octobre 1989 la nécessité d'une concertation entre les Ministres des Affaires Etrangères et de la Justice et le Commissariat général concernant le suivi de l'évolution de la problématique des réfugiés au niveau des instances internationales.

158. Deux ans après l'installation du Commissariat général, cette concertation, sur laquelle le Commissaire général continue d'insister auprès des Ministres de la Justice et des Affaires Etrangères, n'a pas encore eu lieu.

159. Le 7 décembre 1989, lors d'une conférence internationale tenue à La Haye sur "Les réfugiés dans le monde: la réponse de la Communauté européenne", le Commissaire général a donné un exposé sur la problématique des réfugiés sous le titre "Pour une politique intégrée en matière de réfugiés mieux adaptée aux circonstances actuelles" (voir pp. 67-76, annexe 2). Lors du débat à la Chambre des Représentants le 19 décembre 1989 au sujet de l'accord additionnel de Schengen le Ministre de la Justice a fait allusion à cet exposé (Compte rendu analytique, Chambre, 1989/1990, p. 347).

160. Mention est finalement faite d'une note (voir pp. 77-84, annexe 3) que le Commissariat général a transmise le 12 mai 1989 à l'Ambassade des Pays Bas en réponse à un questionnaire détaillé envoyé le 22 mars 1989 par la Commission néerlandaise "Droits de l'homme et politique étrangère", sur les critères appliqués par le Commissariat général en matière de reconnaissance du statut de réfugié.

IV. CONCLUSION

161. La conclusion consistera d'abord en une tentative d'inventaire des charges imposées aux instances pour réfugiés suite aux demandes d'asile introduites en 1988 et 1989 sur base des données statistiques disponibles au 31 décembre 1989, suivie de quelques observations finales. [En ce qui concerne les demandes d'asile introduites en 1989, les conclusions sont fondées sur les données disponibles au Commissariat général au 31 janvier 1990].

A. Charge imposée aux instances pour réfugiés

162. Premièrement il faut constater que la situation au 31 décembre 1988 de la procédure relative aux 4.527 demandes d'asile introduites du 1er février au 31 décembre 1988 se présente comme suit: 41 % de demandes déclarées non recevables; 7 % de demandes toujours en cours de traitement pour décision de recevabilité à l'Office des Etrangers; 16 % de demandes en cours de traitement quant au fond au Commissariat général; 15 % de demandes pour lesquelles une décision positive quant au fond a été prise; 14 % de demandes pour lesquelles une décision négative quant au fond a été prise; 7 % de demandes en cours de traitement auprès de la Commission permanente de recours (voir p. 95, fig. 5, A).

163. Pour les 8.021 demandes d'asile introduites en 1989 (portées à la connaissance du Commissariat général au 31 janvier 1990), la situation se présente comme suit: 10 % de demandes déclarées non recevables; 69 % de demandes toujours en cours de traitement pour décision de recevabilité à l'Office des Etrangers; 17 % de demandes en cours de traitement quant au fond au Commissariat général; 2 % de demandes pour lesquelles une décision positive quant au fond a été prise; 1,5 % de demandes pour lesquelles une décision négative quant au fond a été prise; 0,5 % de demandes en cours de traitement auprès de la Commission permanente de recours (voir p. 95, fig. 5, B).

1. L'Office des Etrangers

164. En matière des décisions de recevabilité il faut compter, sur base de la première année de fonctionnement (février - décembre 1988), période pour laquelle le nombre des décisions non encore prises est de 7 %, sur un pourcentage de 46% de demandes recevables, auxquelles il faut ajouter 6 % de demandes recevables après introduction d'une "demande urgente de réexamen" (voir p. 89, fig. 2).

165. Afin de ne pas encourir de retard, l'Office des Etrangers doit être à même de prendre 900 décisions par mois concernant la recevabilité. En moyenne, il y a eu, en 1989, 300 décisions en matière de recevabilité, dont 200 relatives à des demandes introduites en 1989. L'arriéré de l'Office des

Etrangers augmente par conséquent chaque mois d'un volume égal à la capacité de traitement de dossiers de deux mois. Au 31 décembre 1988 l'Office des Etrangers devait toujours prendre une décision dans 1.236 (29 %) demandes introduites au cours de l'année. Au 31 décembre 1989 l'Office des Etrangers devait toujours statuer sur 5.534 (69% !) des demandes introduites au cours de l'année écoulée. L'arriéré de l'Office des Etrangers en nombre de demandes pendantes s'est donc multiplié par quatre par rapport à l'année précédente. Au rythme actuel de prise de décision de la part de l'Office des Etrangers, il faut compter sur un retard de (5.862:300 = 19 mois) un an et demi (fin 1988 le retard était de quatre mois).

2. Le Commissariat général

166. En matière de décisions quant au fond prises au Commissariat général il faut limiter la base des statistiques aux cinq premiers mois de fonctionnement (février-juin 1988), car seulement pour les demandes introduites dans ces cinq mois le nombre de décisions non encore rendues se situe au-dessous de 10 %. Pour autant que ces cinq mois représentent une base statistiquement représentative, il apparaît que grosso modo 29 % des demandes recevables entraînent une reconnaissance et 61 % un refus (9 % restant sans décision] (voir p. 93, fig. 4). Cependant, environ la moitié des décisions de refus sont prises pour des raisons techniques (RB, RC, RD, C). Reprenant cette même base, le taux de reconnaissance peut être évalué à 16 % du nombre de demandes, y compris les 3 % de demandeurs possédant un permis de séjour temporaire (FB) et pour lesquels le taux de reconnaissance peut être assimilé à 100 %.

167. Au 31 décembre 1989 le nombre de demandes recevables en cours de traitement au Commissariat général était de 2.140. Il faut en outre tenir compte du fait que 52 % des demandes en cours de traitement à l'Office des Etrangers (5.862) seront déclarées recevables, de telle manière que la charge totale pesant sur le Commissariat général au 31 décembre 1989 doit être évaluée à (2.140 + 3048 =) 5.188 demandes recevables. La moyenne mensuelle des décisions prises par le Commissariat général, avec le personnel actuellement disponible (quatre juristes), se situe à 100, de telle sorte qu'avec un effectif inchangé son retard doit être évalué à (5.188 : 100 = 51 mois ou) plus de quatre ans. Fin 1988 le retard avait été évalué à un an et demi. Par mois de délai dans l'extension du cadre de personnel du Commissariat général, le retard augmente de quatre mois (!). Exprimé en temps nécessaire pour le résorber, le retard du Commissariat général est de 2,5 fois plus important que l'année passée, et de 2,5 fois plus important qu'à l'Office des Etrangers.

168. Afin de ne pas encourir de retard au rythme actuel d'introduction des demandes, un renforcement du Commissariat

général de l'ordre de 16 membres du personnel de niveau 1 est nécessaire. Il est proposé d'engager la moitié en tant que contractuels subventionnés, pas nécessairement des juristes, et la moitié en tant qu'extension du cadre statutaire du personnel (secrétaires d'administration juristes). Un renforcement supplémentaire du Commissariat général d'au moins 16 miliciens juristes devrait permettre de combler le retard dans un délai d'un an. Il va de soi qu'un renforcement du personnel exécutant sera nécessaire, quoiqu'à un degré moindre.

169. 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 "demandes urgentes de réexamen". Sur base des demandes traitées en 1988 et 1989 par l'Office des Etrangers (6.686) qui ont amené 2.070 décisions de non recevabilité (30 %), qui à leur tour ont engendré 1.547 "demandes urgentes de réexamen" (74 %), il faut estimer que dans les demandes introduites en 1988 et 1989 le Commissariat général devra fournir un avis concernant $(5.862 \times 30\% \times 74\% =)$ 1.301 demandes urgentes de réexamen.

3. La Commission permanente de recours

170. Toujours sur la base des demandes introduites pendant les cinq premiers mois de fonctionnement on peut s'attendre à ce que le nombre de recours introduits auprès de la Commission permanente de recours soit égal au nombre de décisions motivées quant au fond (RA). Pour les demandes introduites entre février et juin 1988, il s'agissait de 308 refus motivés au fond et 294 recours ou 17 % du nombre des demandes. Sur base des demandes non encore traitées à l'Office des Etrangers $(5.862 \times 17\% = 996)$ et au Commissariat général $(2.140 \times 31\% = 663)$, introduites en 1988 et 1989, il faut dès lors tenir compte d'une charge complémentaire, en plus des 363 recours pendants, de 1.659 recours ou une charge totale estimée de l'ordre de 2.022 recours. La base statistique de ce calcul ainsi que les données se rapportant au rythme de prise de décision de la part de la Commission permanente de recours sont encore beaucoup trop restreintes pour pouvoir émettre une évaluation fiable de la durée de cette procédure.

171. Des 12.549 demandes d'asile (introduites depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les réfugiés au 1er février 1988), plus des deux tiers (8.478) (voir p. 97, fig. 6) étaient toujours pendantes au 31 décembre 1989 auprès d'une des trois instances compétentes (5.862 à l'Office des Etrangers, 2.140 au Commissariat général et 363 à la Commis-

sion permanente de recours, auxquelles venaient s'ajouter 112 demandes pour lesquelles le certificat de réfugié n'avait pas encore été délivré, principalement du fait que le délai de recours ne s'était pas encore écoulé). Cependant il faut s'attendre à ce qu'après traitement des dossiers par l'Office des Etrangers et le cas échéant par le Commissariat général, la charge exercée sur le Commissariat général augmente encore de 3.048 demandes recevables jusqu'à un total de 5.188 et la charge exercée sur la Commission permanente de recours augmente de 1.659 recours jusqu'à un total de 2.022 recours.

172. L'évolution de l'accroissement de l'arriéré global des instances pour réfugiés du 31 juillet 1988 au 31 décembre 1989 est représentée graphiquement à la figure 7 (voir infra, p. 99). Ceci fait apparaître clairement que depuis juillet 1989 l'arriéré global s'est accru très rapidement. Le point de saturation dans l'accueil des demandeurs d'asile était déjà dépassé à l'époque, tandis que le nombre de demandes d'asile pour lesquelles la décision se faisait toujours attendre a continué d'augmenter d'approximativement 1000 demandes par mois sans qu'il y ait eu une intervention efficace. La figure 7 démontre clairement que la cause de cette augmentation rapide se situait principalement au niveau de l'Office des Etrangers, qui, par manque de personnel, n'effectuait plus régulièrement l'interrogatoire des demandeurs d'asile entrants. Par suite de l'effet en cascade de la procédure en trois étapes (Office des Etrangers, Commissariat général, Commission permanente de recours) cet arriéré se déplacera consécutivement au Commissariat général et à la Commission permanente de recours.

173. Tous les calculs ont été faits en tenant compte du personnel présent au 31 décembre 1989, sans que soient prises en compte les décisions du Conseil des Ministres des 17 novembre 1989 et 22 décembre 1989 de renforcer considérablement les effectifs en personnel de l'Office des Etrangers et du Commissariat général, personnel qui, fin janvier 1990, n'était pas encore entré en fonction. Seulement deux ans après que le Commissaire général ait émis ses avertissements - toujours plus insistants et jusqu'à provoquer une certaine irritation - les premières décisions visant à renforcer le cadre du personnel du Commissariat général ont été prises. Deux ans après que la nouvelle loi sur les réfugiés soit entrée en vigueur, le premier membre supplémentaire de personnel n'était toujours pas entré en fonction. [Début février 1990 huit contractuels subventionnés et dix miliciens juristes sont entrés en fonction auprès du Commissariat général].

174. On ne peut que souhaiter que le renforcement promis sera bientôt réalisé. Il s'agit cependant exclusivement de personnel temporaire. L'entrée en fonction de ce dernier devra s'accompagner d'un nombre de personnel exécutant (en soutien des miliciens juristes) et particulièrement d'une

extension du cadre de personnel statutaire (indispensable afin de garantir à terme une qualification, une permanence et un encadrement) et de mesures susceptibles d'augmenter la productivité de la Commission permanente de recours (cf. supra, par. 49-50).

175. Absorber un arriéré est évidemment beaucoup plus difficile que le traitement journalier des demandes entrantes. Il n'est pas exagéré de prétendre que - à côté des problèmes humains, sociaux et politiques qui vont de pair avec la crise des demandeurs d'asile - au moins un milliard de francs belges (réparti de 1989 à 1991) devra être consacré à l'accueil inutilement prolongé des demandeurs d'asile (dont la plupart recevra l'ordre de quitter le territoire) avant que l'arriéré soit résorbé aux trois niveaux (Office des Etrangers, Commissariat général et Commission permanente de recours). Rarement une économie de quelques dizaines de millions aura tant coûté.

176. La situation de crise dans laquelle se trouve la problématique des demandeurs d'asile et des réfugiés, était cependant totalement prévisible. Depuis le mois de mai 1988 mois après mois, et depuis janvier 1989 tous les trois mois, des chiffres toujours plus désastreux ont été communiqués à toutes les instances concernées. La nouvelle loi sur les réfugiés et l'absence d'un arriéré auprès des nouvelles instances pour réfugiés constituaient cependant une occasion unique de maîtriser le problème des demandeurs d'asile. L'occasion a été manquée par suite de la myopie des instances compétentes en matière de budget et de la fonction publique lors de l'institution des nouvelles instances pour réfugiés et de l'incapacité du système belge à réagir rapidement face à des problèmes urgents.

177. Pour illustrer ce propos on peut se référer aux paroles de M. Frédéric TIBERGHIEU, Auditeur auprès du Conseil d'Etat (France) (La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1988, p. 37-38):

"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."

et du Commissaire royal à la politique des immigrés dans son premier rapport:

"le système réglementaire et administratif belge ne répond ni facilement ni rapidement aux nécessités concrètes (vol. I, p. 5) [...] L'infinie complexité et [...] la désuétude de l'appareil administratif belge [...] sont capables de briser les propositions les plus modestes comme les plus déterminées (vol. I, p. 10)."

B. Observations finales

178. Comme ce fut le cas dans son Premier Rapport annuel, le Commissaire général vise surtout dans ce deuxième rapport, conformément à sa mission légale ("Le Commissaire général [...] [présente] un bilan général sur la situation des réfugiés en Belgique et [fait] toutes les suggestions qu'il estime opportunes dans ce domaine") à refléter fidèlement et en toute franchise la manière par laquelle il s'est acquitté des compétences qui lui sont confiées par la loi avec les moyens mis à sa disposition.

179. Il n'est pas exagéré de prétendre que 1989 a été une année catastrophique pour les instances pour réfugiés. Malgré des avertissements répétés, le renforcement du cadre du personnel ne s'est pas réalisé de sorte que l'Office des Etrangers et le Commissariat général principalement ont enregistré un arriéré presque incommensurable et que les instances d'accueil (Centre de transit à l'Aéroport National, Petit Château et C.P.A.S.) n'ont plus pu faire face. L'effondrement de la procédure de reconnaissance, principalement en ce qui concerne l'examen de la recevabilité par l'Office des Etrangers, a exercé un attrait supplémentaire sur les demandeurs d'asile dont le nombre a doublé pendant le second semestre de 1989.

180. Il est néanmoins positif que le processus de prise de conscience, auquel le Premier Rapport (cf. par. 220) a voulu contribuer a progressé indiscutablement, tant auprès de l'opinion publique qu'auprès des responsables politiques. Fin 1989 les premières décisions ont été prises qui permettent d'espérer que les instances belges pour réfugiés ne devront plus subir passivement les événements, mais au contraire pourront les influencer activement.

181. Il ressort du Deuxième Rapport annuel (cf. supra, par. 81-126) qu'une grande partie de l'énergie du Commissariat général a encore dû être investie afin de parvenir à faire reconnaître la nécessité et la légitimité des mesures proposées, tant du point de vue humanitaire et social que financier et politique. On peut espérer qu'ainsi il sera possible de faire face de manière efficace aux problèmes des demandeurs d'asile. Lorsque le personnel temporaire sera entré en fonction et que les décisions de recruter du personnel statutaire en suffisance seront prises, il faudra entamer une politique belge en matière de réfugiés intégrée au niveau international et européen (voir également infra, pp. 67-76, l'annexe 2). Pour cette raison également l'établissement d'un diagnostic exact ainsi qu'une information correcte de la population restent les éléments cruciaux. Ce rapport annuel espère y contribuer.

182. Pour renforcer certaines remarques des premier et second rapports annuels, référence est encore faite au rapport intitulé "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et des réfugiés" (Berne, 100 p.) qu'un groupe de réflexion interdépartemental suisse a publié en janvier 1989. Ce rapport contient entre autres les passages suivants:

(1) "la plupart des Etats [européens] renforcent les moyens permettant de mieux contrôler et limiter l'immigration avec comme effet secondaire indésirable: l'immigration illégale et l'augmentation considérable du nombre des demandes d'asile (pp. 32-34).

(2) La comparaison de la situation dans divers pays d'accueil européens est difficile puisque les statistiques concernant l'asile ne reposent pas dans tous les pays sur des bases comparables. Dans beaucoup de domaines le matériel statistique manque. [...] On estime toutefois qu'environ 80 % des requérants d'asile dont la demande a été rejetée restent en Europe, légalement ou illégalement, et circulent périodiquement d'un pays à l'autre (pp. 34-35).

(3) Il y a plusieurs indices selon lesquels les statistiques nationales contiennent souvent des doubles recensements: le nombre de personnes qu'il n'est pas possible de retrouver durant ou après la procédure, le grand nombre de requérants d'asile qui entrent dans un pays de façon illégale après avoir détruit leurs papiers et les cas de demandes multiples. [...] Il semble qu'un tiers au moins des requérants d'asile enregistrés en Europe introduisent, simultanément ou successivement, des demandes d'asile dans plusieurs Etats (p. 35).

(4) Rares sont les cas en Europe où une procédure d'asile fonctionne, avec toutes les conséquences qu'elle implique, y compris le renvoi en cas de rejet de la demande. Cela est dû à la longueur de la procédure, qui est parfois trop compliquée sur le plan juridique, à l'efficacité insuffisante des services administratifs et, dans certains cas, à des résistances politiques (p. 36).

(5) Actuellement, les requérants d'asile entrés illégalement ont pleinement accès à une procédure d'asile et ils sont en fait favorisés par rapport à ceux qui se présentent aux postes frontières et qui risquent ainsi d'être refoulés. C'est

pourquoi environ 90 % des requérants d'asile pénètrent clandestinement sur notre territoire. [...] En vertu du principe de non refoulement, le renvoi immédiat de requérants d'asile entrés illégalement est impossible puisqu'il faut d'abord examiner si leurs informations correspondent à la réalité (p. 57).

(6) La procédure d'asile et le droit de séjour qui lui est lié sont utilisés par les migrants pour parvenir à exercer temporairement une activité lucrative en Europe. [...] L'ensemble de l'appareil administratif servant au traitement des demandes d'asile est surchargé de dossier de ce genre (p. 58).

(7) Il se peut que le requérant parvienne à demeurer, souvent plusieurs années, dans le pays qui l'a admis [...] et de s'y créer des liens tels que l'on doit finalement - indépendamment de l'issue de la procédure - renoncer, pour des raisons humanitaires, à l'exécution de la mesure de renvoi. [...] La durée de la procédure constitue donc un attrait supplémentaire pour les requérants qui cherchent du travail. [...] Les requérants d'asile utilisent tous les moyens juridiques dont ils disposent pour allonger la procédure, souvent d'une manière abusive (pp. 58-59).

(8) Selon les estimations, environ deux tiers de requérants d'asile renvoyés ont effectivement quitté [le pays]. Une grande partie d'entre eux ne retourne cependant pas dans leur pays d'origine, mais se rendent illégalement dans un autre pays de l'Europe (p. 60).

(9) Notre pays sera de plus en plus confronté aux phénomènes migratoires internationaux, et même un Etat souverain aussi bien organisé que la Confédération suisse [a fortiori la Belgique] ne sera plus à même de maîtriser seul les problèmes de la politique démographique, d'asile et d'immigration" (p. 87).

Bruxelles, le 27 janvier 1990

Marc BOSSUYT
Commissaire général

V. DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES

A. Annexes

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).

BROCHURE

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

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).

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).

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 refusé 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).

Annexe 2: Discours prononcé par le Commissaire général à La Haye le 7 décembre 1989 lors de la Conférence internationale "Réfugiés dans le monde: la réponse de la Communauté européenne"

**POUR UNE POLITIQUE INTEGREE EN MATIERE DE REFUGIES
MIEUX ADAPTEE AUX CIRCONSTANCES ACTUELLES**

Depuis les années 80 des développements nouveaux en matière de réfugiés nécessitent une politique intégrée et adaptée aux circonstances nouvelles. Ces circonstances nouvelles consistent principalement dans la croissance du nombre des réfugiés dans le monde et dans la croissance du nombre des demandes d'asile en Europe occidentale dont beaucoup toutefois se révèlent non fondées au sens de la Convention de Genève. Ces circonstances nouvelles nécessitent non seulement une adaptation de la politique intérieure dans le traitement des demandes d'asile, mais également une meilleure intégration de la question des réfugiés dans la politique étrangère.

I. Une politique intégrée en matière de réfugiés

On ne peut plus se contenter d'enregistrer passivement les demandeurs d'asile qui se présentent auprès des instances compétentes. Il faut également s'attaquer aux causes mêmes de cette croissance des demandes. La croissance des réfugiés dans le monde trouve son origine principale dans la violation des droits de l'homme et dans la persistance de conflits régionaux. La croissance des demandes d'asile non fondées trouve son origine principale dans le sous-développement économique. Il y a donc un rôle à jouer dans ce domaine par les Ministres des Affaires Etrangères et de la Coopération au développement lors de l'élaboration de la politique en matière de réfugiés et de l'action de leurs ministères respectifs.

A. Le rôle du Ministère des Affaires Etrangères

Afin de réduire la croissance de réfugiés et de demandeurs d'asile, le Ministère des Affaires Etrangères doit poursuivre une politique active aussi bien en matière de droits de l'homme qu'en matière de réfugiés.

1. Une politique active en matière de droits de l'homme

Les violations des droits de l'homme constituent la raison principale pour laquelle des réfugiés au sens de la Convention de Genève quittent leur pays. C'est une raison supplémentaire pour que les gouvernements poursuivent une politique active en matière de droits de l'homme. Une telle politique nécessite surtout que l'on affirme clairement l'obligation en droit international pour chaque Etat de respecter les droits de l'homme. Quelles que soient les rela-

tions privilégiées issues d'alliances politiques ou militaires ou provenant d'excellentes relations commerciales, celles-ci ne peuvent affaiblir la fermeté avec laquelle il faut exprimer son attachement au respect des droits de l'homme.

On ne peut donc jamais se soustraire à l'obligation de défendre les droits de l'homme - suivant les cas dans un cadre bilatéral ou multilatéral, publiquement ou confidentiellement - mais toujours sans aucune ambiguïté. Un manque de fermeté dans les principes en cette matière mettra en cause la réputation des Etats qui prétendent être attachés au respect des droits de l'homme tant vis-à-vis de leurs propres citoyens que vis-à-vis des peuples victimes de violations des droits de l'homme. En outre, ils susciteraient l'impression que les déclarations de foi dans les droits de l'homme ne constituent qu'une arme politique et la crédibilité de ces déclarations en serait fortement atteinte. Il faut non seulement faire savoir à toute occasion l'importance qu'on attache au respect des droits de l'homme. Il faut également apporter un appui tangible à des initiatives tendant à renforcer la protection des droits de l'homme au niveau mondial.

Les Affaires Etrangères doivent continuellement explorer - tant dans leurs relations bilatérales qu'à l'occasion de concertations internationales - toutes les possibilités qui se présentent pour mettre fin à des situations de conflits armés. En effet, beaucoup de personnes sont déplacées à cause de conflits armés régionaux ou de conflits internes qui prennent parfois la forme d'une véritable guerre civile. Même un conflit dans un pays lointain peut entraîner l'arrivée de personnes fuyant ces conflits.

2. Une politique active en matière de réfugiés

Aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral le Ministère des Affaires Etrangères doit poursuivre une politique active en matière de réfugiés. Il convient d'apporter une assistance - directement ou indirectement par l'intermédiaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés - aux pays qui doivent accueillir un grand nombre de réfugiés venant de pays voisins. Il est de loin préférable de favoriser dans la mesure du possible que des réfugiés trouvent un accueil dans un pays voisin de celui qu'ils viennent de fuir plutôt que de devoir fournir un abri dans un pays lointain. C'est donc aussi bien pour des raisons de solidarité internationale qu'en raison de l'intérêt des réfugiés même et de celui de nos propres pays qu'il convient de faciliter l'accueil dans les pays voisins des pays de fuite.

En outre, en l'absence d'assistance internationale, les pays de premier accueil risquent ne pas coopérer dans la prévention d'arrivées incontrôlées de demandeurs d'asile dans

nos propres pays. Puisque généralement les Ministères des Affaires Etrangères n'ont qu'un budget fort limité permettant des actions sur le terrain, il convient de sensibiliser les Ministères de la Coopération au développement, qui généralement disposent de plus de moyens financiers, à alimenter le budget du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour des programmes d'accueil des réfugiés dans des pays de premier accueil et de leur réinstallation dans d'autres pays.

B. Le Ministère de la Coopération au développement

Outre les efforts tendant à mieux organiser l'assistance et l'installation de réfugiés dans des pays voisins à celui qu'ils ont fui, le Ministère de la Coopération au développement doit également accorder plus d'attention à des projets qui peuvent avoir un effet favorable sur le respect des droits de l'homme, avec une attention spéciale pour les pays en voie de développement d'où proviennent un grand nombre de demandeurs d'asile. Il va de soi qu'il faut toujours veiller à ce que l'assistance au développement bénéficie - directement ou tout ou moins indirectement - à la population nécessiteuse. Une coopération qui passerait à côté des besoins de la population et qui ne bénéficierait qu'aux détenteurs du pouvoir ou quelques autres privilégiés serait évidemment injustifiée.

En général, une bonne coopération au développement a pour effet de contribuer à une meilleure réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Trop souvent malheureusement on perd de vue qu'il y a lieu également de contribuer à créer les conditions permettant une meilleure jouissance des droits civils et politiques. En effet, dans un nombre non négligeable de pays en voie de développement, l'infrastructure institutionnelle minimale pour que les droits de l'homme soient respectés n'est pas suffisamment présente. Le respect des droits de l'homme nécessite un appareil judiciaire et policier qui fonctionne de façon satisfaisante. Il est de la plus grande importance de pouvoir compter sur un pouvoir judiciaire indépendant qui pourrait intervenir au cas où les autorités portent atteinte à la liberté des citoyens. Des projets tendant à favoriser la formation juridique des juges et le bon fonctionnement des tribunaux contribuent à créer les conditions pour un meilleur respect des droits de l'homme. Un appui financier apporté à des mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme pourrait également contribuer à favoriser le respect des droits de l'homme dans ces pays. Une telle aide de la part des pays développés préoccupés par la situation des droits de l'homme dans ces régions, éventuellement sous forme de contributions de fonds volontaires, est donc tout à fait souhaitable.

Pour un grand nombre de demandeurs d'asile dont la demande d'examen se révèle non fondée au sens de la Convention de Genève, il faut bien reconnaître que la raison pour laquelle ils ont quitté leur pays se trouve indiscutablement dans le sous-développement économique de leur pays d'origine. Il serait certes trop simpliste de croire qu'on pourrait éviter ce phénomène en concentrant sa politique d'assistance au développement sur les pays d'où viennent un grand nombre de demandeurs d'asile. Les statistiques en matière de demandeurs d'asile ne sont pas un thermomètre indiquant sans faille les pays qui méritent notre attention prioritaire en matière d'assistance au développement. Il n'en est pas moins vrai que le grand nombre des demandes d'asile non fondées trouvent leur origine dans les déséquilibres économiques existant dans le monde et qu'une politique cohérente en matière d'assistance au développement est un moyen permettant d'exercer une influence positive sur les causes mêmes du phénomène en question.

II. Une politique mieux adaptée aux circonstances actuelles

L'accueil de réfugiés dans nos pays est gravement menacé par la forte croissance des demandes d'asile abusives. Sans pour autant exclure que dans certains pays les instances chargées de la détermination du statut de réfugié, qui ont peut-être dans le passé adopté une interprétation extensive de la notion de réfugié, sont maintenant devenues plus exigeantes, il faut tout de même se rendre à l'évidence qu'actuellement au moins 80 % des demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

Les dangers de cette forte croissance de demandes abusives sont multiples. De plus en plus, la cause des réfugiés risque de perdre l'appui de l'opinion publique qui est scandalisée par l'ampleur des abus et par les moyens frauduleux mis en oeuvre pour entrer et séjourner dans nos pays par des demandeurs d'asile qui n'éprouvent pas une crainte fondée de persécution.

Les gouvernements doivent mettre en oeuvre des ressources importantes pour assurer le fonctionnement d'une procédure d'examen de toutes ces demandes et surtout pour l'assistance - souvent pendant des années - à ces demandeurs d'asile dont la grande majorité ne répond pas à la définition - même interprétée de façon libérale - de la Convention de Genève. Il devient par conséquent de plus en plus difficile d'obtenir de la part des gouvernements l'engagement d'accueillir des contingents de réfugiés. L'argent dépensé en faveur des demandeurs d'asile ne profite que pour moins de 20 % à des réfugiés et les chances sont grandes que cet argent est déduit de l'effort que les gouvernements sont disposés à faire en faveur des réfugiés.

En outre, l'absence d'une politique efficace d'éloignement du pays après refus résulte dans la présence d'un nombre toujours croissant d'étrangers illégaux souvent mal intégrés et qui diminuent la disponibilité d'accueil de contingents de réfugiés. Se rendant compte que la grande majorité des demandeurs d'asile refusés restent quand même illégalement dans le pays, les gouvernements ont de plus en plus tendance à ériger des obstacles à l'entrée dans le pays des demandeurs d'asile. Certains de ces obstacles risquent toutefois de frapper indistinctement réfugiés et demandeurs d'asile abusifs. Il est justifié que les demandes abusives soient découragées pour autant que cela n'empêche pas que les véritables réfugiés puissent entrer dans le pays. Rien de mieux pour garantir les droits des réfugiés et pour éviter la croissance de demandes abusives qu'une procédure rapide et équitable dans la détermination du statut de réfugié et un renforcement de la coopération internationale.

A. Une procédure rapide et équitable

Les raisons qui militent en faveur d'une procédure rapide sont multiples:

- a) pour les véritables réfugiés qui seront reconnus comme tels il est évidemment hautement souhaitable que leur incertitude se termine le plus tôt possible;
- b) le coût financier d'une longue procédure est important. Une accélération de la procédure pourrait signifier une économie substantielle dans le domaine de l'assistance publique en faveur de demandes d'asile non fondées. En outre, une longue procédure constitue en soi un facteur d'attrait pour un nombre croissant de réfugiés économiques attirés par le droit aux allocations sociales pendant toute la durée de la procédure;
- c) le coût social et politique d'une longue procédure est probablement le plus important: découragement de nombreuses personnes qui prennent soin de l'accueil des candidats réfugiés dont la majorité sera ultérieurement confrontée avec un ordre de quitter le territoire. La répartition sur l'ensemble du territoire d'un grand nombre de candidats réfugiés, dont seulement un nombre limité sera reconnu, crée dans certaines communes une atmosphère de xénophobie et de racisme et rend plus difficile le refoulement des candidats réfugiés refusés.

Afin d'assurer la rapidité et l'équité de la procédure il paraît préférable de confier la responsabilité de la détermination du statut de réfugié à une instance administrative centrale et indépendante plutôt qu'à un pouvoir judiciaire décentralisé et non spécialisé. Il est de la plus grande importance que ceux qui doivent déterminer le statut de réfugié aient une vue sur l'ensemble des demandes d'asile introduites dans le pays en question. Sinon les risques

d'erreur sont considérablement plus grands.

Une première interrogation doit avoir lieu, si nécessaire avec l'assistance d'un interprète, le jour même de l'introduction de la demande. Une première interrogation par un personnel qualifié et spécialisé pourra permettre d'éliminer un grand nombre de demandes manifestement mal fondées, abusives ou relevant, selon les accords internationaux, de la juridiction d'autres Etats. En ce qui concerne les motifs qui pourraient être invoqués pour prendre une décision négative dans un stade initial de la procédure, il y a lieu de s'inspirer des motifs d'irrecevabilité retenus dans la Convention européenne des droits de l'homme. Au stade initial, tout comme au stade de l'examen du fond, il convient d'accorder au demandeur d'asile le bénéfice du doute.

L'idée d'un tribunal européen pour réfugiés auquel les demandeurs d'asile pourraient s'adresser directement n'est guère compatible avec la nécessité d'une procédure rapide. L'expérience nous a en effet montré que nous pouvons nous attendre en Europe à plusieurs centaines de milliers de demandes d'asile non fondées par an. Beaucoup savent qu'ils n'ont aucune chance d'être reconnus en tant que réfugié mais ils espèrent qu'une procédure devenue très longue leur permettra de demeurer dans nos pays et que s'ils peuvent rester assez longtemps il deviendra en pratique impossible de les éloigner du territoire de la Communauté. A cette fin ils épuisent tous les moyens et possibilités leur permettant de demeurer plus longtemps dans le pays. Les instances nationales sont déjà, en ce moment, submergées et les instances internationales ne le sont pas en moindre mesure (les procédures à Strasbourg nécessitent, elles aussi, plusieurs années). Un tribunal européen doté d'effet suspensif serait trop coûteux et trop lent pour pouvoir fonctionner en cette matière. Tout au plus une procédure par laquelle les instances nationales demandent un avis préjudiciel pourrait être envisagée. Un tribunal européen compétent en matière de conflits persistant entre Etats-Membres en cas de désaccord sur la détermination de l'Etat qui devra statuer sur une demande d'asile spécifique, serait sans doute beaucoup plus utile.

B. La coopération internationale

Il y a des tentatives de coopération internationale sur différents niveaux, à savoir l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Communauté européenne et Schengen.

1. Depuis quelques années, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés organise régulièrement des consultations informelles avec des gouvernements occidentaux confrontés avec un nombre croissant de demandeurs d'asile. A l'origine, il y avait une certaine méfiance de ces derniers à l'égard du Haut Commissaire dont ils craignaient qu'il essaie de leur imposer des charges plus lourdes que celles qu'ils étaient disposés à assumer. Progressivement, cette méfiance s'est dissipée lorsque ces gouvernements se sont rendus compte de l'intérêt d'avoir des échanges de vue et d'informations entre eux et avec le Haut Commissaire. Ceci était renforcé par les prises de position réalistes du Haut Commissaire en matière de demandes abusives, reconnaissant que - sauf dans des circonstances impératives d'ordre humanitaire - il n'y a pas d'objection au rapatriement des demandeurs d'asile refusés.
2. Les consultations au sein du Conseil de l'Europe restent malheureusement sans conclusion. Sans doute, les divergences de conception et d'intérêt sont trop grandes entre les Etats participants. S'agissant d'une organisation qui s'est distinguée particulièrement dans la défense des droits de l'homme, il reste néanmoins à souhaiter que le Conseil de l'Europe, continue à s'intéresser à cette matière.
3. Les discussions les plus avancées ont lieu au sein du groupe restreint de Schengen (les pays du Benelux, la République fédérale d'Allemagne et la France). Faisant l'amalgame entre les terroristes, les trafiquants de drogue et les demandeurs d'asile, les Etats concernés conduisent leurs négociations dans le plus grand secret. Ce secret pourrait se révéler une grave erreur politique puisqu'il est à l'origine d'une très grande méfiance de tous ceux qui sont préoccupés par le sort réservé aux réfugiés. Il prive également les négociateurs de l'avantage de réactions extérieures qui pourraient les amener, si nécessaire, à adapter à temps les mesures envisagées. Le groupe de Schengen est maintenant engagé dans une course contre la montre. Non seulement, il y a la pression du nombre croissant de demandes abusives, mais en outre, l'abolition des frontières intérieures au sein de la Communauté européenne rendra une harmonisation et des accords entre les Douze inévitables. Or, un accord de Schengen sur cette matière trouverait surtout sa raison d'être pour autant qu'il s'agisse d'un accord précurseur des arrangements à prendre par la Communauté européenne préalablement à la suppression des frontières intérieures.
4. En vue de la suppression des frontières intérieures des pays membres de la Communauté européenne, aucun des Etats membres ne pourra se permettre de se comporter en la matière de manière sensiblement différente de ses partenaires voisins. Ceci vaut autant pour la politique de

reconnaissance que pour la politique d'allocations sociales aux demandeurs d'asile ainsi que - et ceci est la question la plus délicate - pour la politique d'éloignement des demandeurs refusés du territoire (des Douze Etats Membres) de la Communauté européenne. L'Etat qui se permettra d'être plus généreux que ses partenaires prendra le risque de voir arriver un nombre disproportionné de demandeurs d'asile et d'étrangers illégaux sur son territoire. A la longue, il se pourrait fort bien que l'Etat qui se montrera initialement le plus libéral devienne ultérieurement, sous la pression des conséquences de sa politique (ou plutôt de son absence de politique), le plus restrictif.

Lorsque l'on voit les difficultés qui ont surgi, même dans le cadre restreint de Schengen, où les partenaires sont pourtant confrontés à des problèmes assez analogues, on se rend compte de l'énormité des difficultés qui attendent la Communauté européenne en la matière. Non seulement l'ampleur des problèmes est différent selon les partenaires, mais aussi les conceptions en la matière et les sensibilités politiques sont très divergentes. Ces divergences sont accentuées par une analyse déficiente des problèmes et surtout par l'ignorance généralisée de l'opinion publique et des médias qui ne se rendent pas suffisamment compte des changements intervenus en la matière.

Certains des principes fondamentaux de Schengen sont critiqués à tort par des organisations oeuvrant en faveur des réfugiés. Lorsque l'on se rend compte que les demandes d'asile abusives constituent la menace la plus grave qui pèse sur les réfugiés dans les pays occidentaux, il ne convient pas de s'opposer à des mesures tendant à réduire les charges que ces demandes provoquent, mais de veiller plutôt à ce qu'elles ne frappent pas indistinctement les demandeurs d'asile abusifs et les vrais réfugiés. Un accord déterminant l'Etat responsable pour le traitement des demandes est indispensable si l'on veut éviter la tragédie des réfugiés en orbite. Que ceci puisse limiter dans une certaine mesure la liberté du demandeur d'asile de choisir le pays européen où il préfère voir sa demande traitée ne constitue pas un prix exorbitant. L'essentiel est de trouver refuge contre la persécution de son pays d'origine et ceci peut être garanti dans tous les Pays Membres de Schengen ou de la Communauté européenne.

Il est vrai qu'il peut y avoir des interprétations et des appréciations parfois divergentes entre les différents Etats. Partout où une règle de droit doit être interprétée ou appliquée, il y a certaines divergences selon celui qui est chargé de procéder à ces interprétations ou applications. Ceci ne se fait pas seulement entre différents Etats, mais même entre différents tribunaux au sein d'un même Etat. A y voir de plus près, il semble d'ailleurs que ces divergences ne tendent pas à priver des réfugiés du statut auquel ils

ont droit, mais qu'elles portent plutôt sur l'extension de la marge accordée pour élargir la notion de réfugié au sens de la Convention de Genève. Un échange d'informations et des contacts fréquents entre les instances chargées de la détermination du statut de réfugié des différents Etats parties pourraient contribuer à atténuer ces divergences. Quel que soit le point de vue que l'on soutient, préconiser pour chaque demandeur d'asile le droit de voir sa demande successivement examinée dans cinq ou même douze Etats, est une position difficile à défendre.

III. Conclusion

Je voudrais conclure en reprenant les mots de M. André JACOMET, Président de la Commission française de recours des réfugiés, (dans sa préface à la première édition de livre de Frédéric TIBERGHIEN, La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1984, p. 3-5) qui affirme:

"[...] 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".

Et je voudrais y ajouter: Au cas opposé, les véritables réfugiés en seront les premières et les principales victimes.

Annexe 3: Réponse du Commissariat général aux réfugiés et apatrides au questionnaire de la Commission consultative "Droits de l'homme et politique étrangère" des Pays Bas

Note préliminaire

Depuis l'entrée en vigueur au 1er février 1988 de la loi du 14 juillet 1987, la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié se déroule en Belgique en trois étapes :

- a. une phase préliminaire d'examen de la recevabilité, relevant principalement de la compétence du Ministre de la Justice ou de son délégué, mais où le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) intervient en cas de recours contre une décision défavorable en ce qui concerne l'accès au ou le séjour sur le territoire dans le but de l'examen sur le fond de la demande;
- b. l'examen du bien-fondé de la demande en première instance, compétence du seul Commissaire général;
- c. une "Commission permanente de recours des réfugiés" connaît des recours contre les décisions du Commissaire général.

L'examen du bien-fondé des demandes présentées avant à cette date relève de la compétence du Délégué pour la Belgique et le Luxembourg du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

La "Commission permanente de recours des réfugiés" n'a, à ce jour, pas encore siégé. Il va de soi que les décisions qu'elle sera amenée à prendre sont susceptibles d'influencer la jurisprudence du Commissaire général. La présente note n'engage que le Commissaire général. Toutes considérations sur des matières ne relevant pas de sa compétence doivent être prises comme strictement indicatives.

Question 2.1: Base juridique

- a. et b. [Réserves quant à l'adhésion à la Convention]

La Belgique n'a formulé aucune réserve formelle, ni fait aucune déclaration concernant la Convention de 1951 et le Protocole de 1967.

- c. , d. et e. [Guide du HCR]

La question ne se posait pas avant le 1er février 1988, la compétence en matière d'octroi du statut de réfugié étant assumée par le Délégué du HCR. Le 1er février 1988, cette compétence a été transférée au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, autorité administrative indépendante qui applique les recommandations du Guide édité par le HCR, sans pour autant qu'aucune déclaration formelle ait été

faite en ce sens.

f. [Dispositions nationales]

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 14 juillet 1987, art. 48 ss.

g. [Comparaison dispositions nationales/droit international]

L'art. 48 de la loi du 15 décembre 1980 renvoie explicitement aux "conventions internationales liant la Belgique".

222. Réfugiés "prima facie"

a. [Persécutions collectives]

Il ne peut être exclu que le CGRA soit amené à reconnaître l'existence de situations de persécutions collectives, chaque fois que les critères de l'art. 1er, par. A, al. 2, de la Convention de 1951 pourront être transposés à l'ensemble d'un groupe. Concrètement, la courte existence du CGRA ne permet pas encore de dégager une jurisprudence utile en la matière.

b. [Reconnaissance individuelle et persécutions collectives]

Le Commissaire général s'en tient à une perspective individuelle, à sa connaissance privilégiée également par le Délégué du HCR jusqu'en février 1988. Il faut donc que le candidat réfugié puisse invoquer une raison personnelle de craindre une persécution au sens de l'art. 1er, par. A, al. 2, de la Convention de 1951. Le Commissaire général n'a pas eu à connaître jusqu'à présent de situation semblable à celle qu'évoque l'art. 44 du Guide du HCR.

c. [Reconnaissance des réfugiés "prima facie" en général]

Sous réserve de la recevabilité de la demande d'asile, décision relevant de la compétence du Ministre de la Justice et/ou de son délégué, la qualité de réfugié "prima facie" est reconnue aux conjoints et enfants mineurs de réfugiés. Cette qualité est également reconnue aux demandeurs d'asile originaires du Sud-Est asiatique qui arrivent en Belgique munis d'Autorisations de séjour provisoire (programmes gouvernementaux).

d. [Reconnaissance des réfugiés "prima facie" - pratique]

Cf. supra point a.

e. [Expérience de tiers]

Tous les facteurs susceptibles d'influencer la crainte sont pris en compte. Lorsque l'expérience d'autres personnes est invoquée, plusieurs paramètres interviennent, tels que la proximité familiale ou affective avec l'intéressé et la possibilité raisonnable que celui-ci soit victime de faits similaires.

222.1. Réfugiés "sur place"

a. [Événements dans le pays d'origine]

Le Commissaire général s'en tient aux recommandations du Guide édité par le HCR (cf. art. 94 et 95).

b. [Persécution à la suite d'actes du candidat-réfugié]

En accord avec l'art. 96 du Guide du HCR, le Commissaire général estime que la qualité de réfugié "sur place" peut être reconnue à un demandeur d'asile, même si la persécution qu'il craint est une conséquence de son activité en Belgique, sous réserve que la bonne foi de l'intéressé ne soit pas prise en défaut.

222.2. "Republikflucht"

a., b. et c.

L'octroi du statut de réfugié sur base du "Republikflucht" est soumis à trois conditions.

1. départ du pays d'origine ou séjour prolongé hors de celui-ci sans autorisation des autorités nationales;
2. existence d'une sanction disproportionnée et probabilité raisonnable de son application (élément déterminant);
3. départ motivé par des convictions morales ou politiques au sens large, ou interprété comme un geste politique par les autorités du pays d'origine.

222.3. Déserteurs et insoumis

a. [Condamnation d'actions militaires par l'O.N.U.]

La création du CGRA est encore trop récente pour que le Commissaire général ait eu l'occasion d'arrêter une juris-

prudence définitive concernant les critères permettant de conclure à une "condamnation par la communauté internationale". La condamnation du conflit Iran-Irak par le Conseil de sécurité des Nations Unies a été considérée par le Commissaire général comme représentant l'opinion de la communauté internationale.

b. [Service militaire]

Le Commissaire général considère que les articles 170 et 171 du Guide du HCR ne doivent en principe s'appliquer qu'aux soldats participant directement aux conflits (ou susceptibles d'y participer). Toutefois, d'autres facteurs peuvent intervenir, qui, cumulés à la désertion, justifieront dans certains cas la reconnaissance de la qualité de réfugié à des soldats n'ayant pas participé directement aux combats.

c. [Insubordination - désertion]

La gravité de la peine constitue de toute évidence l'élément déterminant dans l'appréciation du bien-fondé de la crainte.

d. [Objection de conscience]

Il n'est pas demandé au candidat d'avoir manifesté ses objections auprès de ses autorités. Toutefois ses craintes ne seront pas considérées comme fondées s'il apparaît que l'intéressé n'a pas fait usage d'une possibilité légale de bénéficier d'un système d'objection de conscience.

e. [Appel au service militaire]

Lorsque le service militaire est une obligation légale, il n'est pas exigé que le demandeur ait effectivement été appelé à s'acquitter de ladite obligation, il suffit qu'il ait rempli les conditions pour l'être.

223.1 Persécutions dirigées contre les opinions politiques, la race, etc.

a. [Approche objectivée]

L'intéressé doit être à même d'établir qu'il craint une mesure le visant personnellement en raison de ses opinions, de sa race, etc. Dans certains cas, on prendra en compte le fait que les autorités nationales revêtent d'un caractère politique des poursuites engagées suite à des agissements commis en dehors de toute considération politique de la part de l'intéressé. La situation concrète dans le pays d'origine constitue évidemment un élément déterminant dans l'appréciation du bien-fondé de la crainte. Il est donc possible que certains événements puissent dans un contexte national donné, justifier une crainte au sens de l'art. 1er, par. A, al. 2, alors que des faits similaires ne seront pas considérés comme un fondement valable dans un contexte différent.

b. [Initiatives de l'autorité]

Une situation d'insécurité générale ne constitue pas à elle seule, selon le Commissaire général, le fondement suffisant d'une crainte au sens de l'art. 1er, par. A, al. 2, de la Convention.

c. [Qualité de réfugié - approche objectivée]

cf. supra 2.2.2

d. [Départ du pays d'origine sans fondement politique]

La qualification des agissements du demandeur d'asile, en ce compris son départ, par ses autorités nationales, sont aux yeux du Commissaire général un critère déterminant d'appréciation du bien-fondé d'une crainte. Cela vaut d'ailleurs dans les deux sens, soit que le départ "apolitique" de l'intéressé soit qualifié de politique par ses autorités nationales, soit, au contraire, que ces autorités tendent à neutraliser un acte, en l'occurrence le départ, motivé par des convictions ethniques ou politiques. Ce critère ne peut être évalué qu'en fonction de ce qui est connu de la situation objective dans le pays d'origine et du comportement habituel de ses autorités.

224.1 "Contre-indications"

a. [Faux documents]

L'utilisation de faux documents est considérée comme légitime lorsqu'elle permet de faciliter la fuite de l'intéressé et son voyage vers un pays d'accueil définitif. Elle ne se justifie pas lorsqu'il apparaît que celui-ci aurait également pu voyager avec des documents réguliers.

La position du Commissaire général ne semble toutefois pas partagée par le Ministre de la Justice, compétent en matière de recevabilité des demandes, lequel a, à plusieurs reprises, estimé que le fait de voyager avec des faux documents indiquait une intention frauduleuse (application de l'art. 52, par. 1, al. 1, 2° et par. 3, al. 1) lorsque l'intéressé ne le déclarait pas spontanément à la frontière, même lorsque celui-ci n'avait pas l'intention de séjourner en Belgique, mais souhaitait au contraire poursuivre son voyage vers un autre pays d'accueil (transit à l'Aéroport National de Zaventem).

b. [L'action de se défaire de pièces d'identité]

La disparition des documents d'identité et titres de voyage peut receler une fraude, toutefois le demandeur d'asile ne saurait être "a priori" tenu pour responsable d'actes commis sous la pression, voire d'abus de "passeurs" peu scrupuleux.

c. [Période écoulée entre crainte et fuite]

En principe, si l'intéressé éprouve une crainte immédiate, l'on peut s'attendre à ce qu'il quitte son pays dès qu'il en a la possibilité, par exemple dans les jours ou, au plus, les semaines suivant l'obtention d'un titre de voyage (en règle ou non). Tout dépend cependant des circonstances de l'espèce. Même un laps de temps de plusieurs années peut dans certains cas s'expliquer par la difficulté ou la quasi impossibilité de quitter le pays. Il importe également de tenir compte de la nature de la crainte exprimée, de l'espoir possible d'une amélioration de la situation sur place, etc...

d. [Période écoulée entre l'arrivé et l'introduction de la demande]

L'étranger qui est entré régulièrement sur le territoire peut se voir refuser l'accès à la procédure s'il introduit, sans justification, sa demande d'asile après que son séjour a cessé d'être régulier (art. 51 et 52, par. 3, al. 2, 1er et par. 4, al. 2, 1er). Quant à l'étranger qui est entré irrégulièrement sur le territoire, il doit se déclarer réfugié auprès d'une des instances énumérées par la loi dans les 8 jours ouvrables qui suivent son entrée (art. 50 et 52, par. 2, al. 2, 1er). La décision sur ce point relève de la compétence du Ministre de la Justice ou de son délégué. Toutefois, chaque fois que son avis a été sollicité, le Commissaire général s'est efforcé de prendre en compte la motivation quant au fond de la demande d'asile, afin d'éviter de créer des situations de "réfugiés en orbite". Il convient de rappeler que lorsqu'un recours est introduit contre une décision de refus de séjour ou d'entrée (dite d'"irrecevabilité" de la demande) l'avis du Commissaire général doit être demandé et que cet avis doit être suivi lorsque la décision émane du délégué du Ministre.

e. [Application des recommandations du UNHCR]

La détention d'un passeport national ne constitue pas, à elle seule, un motif de refus, lorsqu'elle peut s'expliquer par les circonstances propres à l'espèce. Il convient notamment de considérer la manière dont l'intéressé a obtenu son passeport, la nature des agents de persécution, le contexte général du pays de fuite, etc.

f. [Contradictions dans les déclarations]

L'existence de contradictions entre les différentes déclarations d'un candidat réfugié empêche d'ajouter foi à ses déclarations et entraîne généralement le rejet de sa demande. Il semble toutefois, dans certains cas, compréhensible qu'une personne, en raison de circonstances émotionnelles ou pour des motifs de sécurité, n'ait pas immédiatement exposé les raisons réelles de sa fuite. Le Commissaire général

estime que dans une telle hypothèse il convient d'apprécier la crédibilité des justifications avancées et d'adopter une attitude plus sévère en matière d'établissement des faits.

3.1. Réfugiés de fait

a. [Critères]

La Belgique ne connaît qu'une seule définition du réfugié, celle qu'en donne la Convention de Genève de 1951. En l'absence de tout statut applicable aux "réfugiés de fait", le Commissaire général, suivant en cela la jurisprudence établie par le Délégué du HCR avant 1988, pour autant qu'elle soit connue, privilégie une approche "libérale" de la Convention.

b. [Permis de séjour]

Le Ministre de la Justice est toujours libre d'autoriser, de manière totalement discrétionnaire, une personne au séjour.

c. [Expulsion]

La décision d'expulsion relève de la compétence du Ministre de Justice.

4. Pays de premier asile

Un demandeur d'asile peut se voir refuser l'accès au territoire ou le séjour par le Ministre de la Justice ou son délégué s'il a séjourné plus de trois mois dans un ou plusieurs pays tiers après les événements l'ayant amené à quitter son pays et s'il a quitté ce pays, ou le dernier de ces pays, sans crainte au sens de l'art. 1er, par. A, al. 2, de la Convention de 1951.

Lorsque l'avis du Commissaire général est sollicité face à de tels cas, trois critères d'appréciation interviennent :

- l'intéressé a-t-il eu la possibilité de demander l'asile dans le pays de premier accueil et a-t-il eu accès à une procédure quand au fond ?
- s'il apparaît que l'intéressé répond à la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951, sa reprise par le premier pays d'accueil est-elle envisageable ?
- des événements nouveaux sont-ils intervenus depuis le départ du dernier pays tiers ?

En toute hypothèse, les avis du Commissaire général sont guidés par le souci d'éviter les situations de réfugiés en orbite.

Bruxelles, le 12 mai 1989

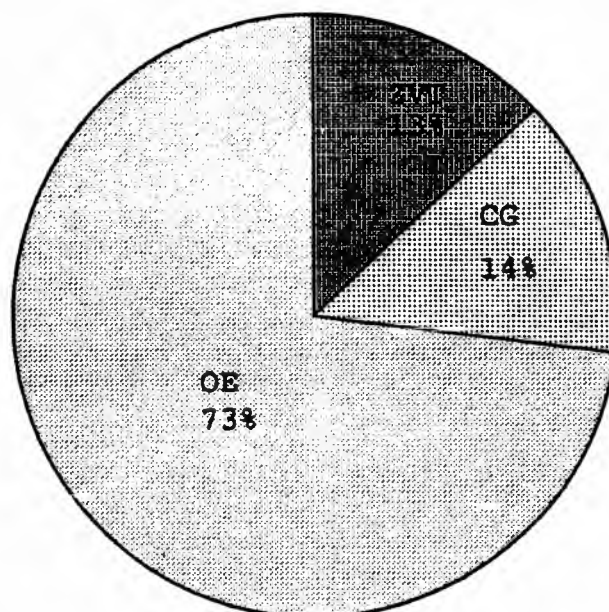
B. Figures

CG-DTF-89.01-12 (01.01.90)

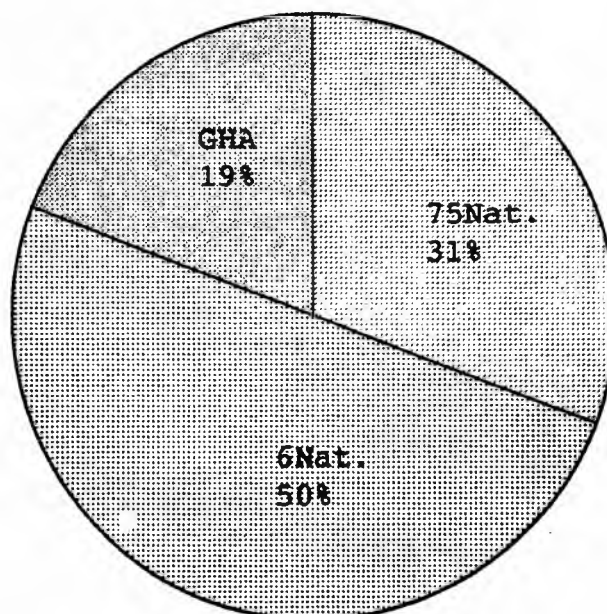
Fig. 1:

DEMANDES D'ASILE INTRODUITES EN 1989

A. Selon le lieu de l'introduction de la demande
01-12.89: 8.021 demandes



B. Par nationalité
01-12.89: 8.021 demandes



GHA : Nationalité ghanéenne

DV/OE : Demandes enregistrées à l'Office des Etrangers

6 NAT. : 6 autres nationalités

Turquie : 13 %

Zaire : 10 %

Inde : 7 %

Chine : 7 %

Pakistan : 7 %

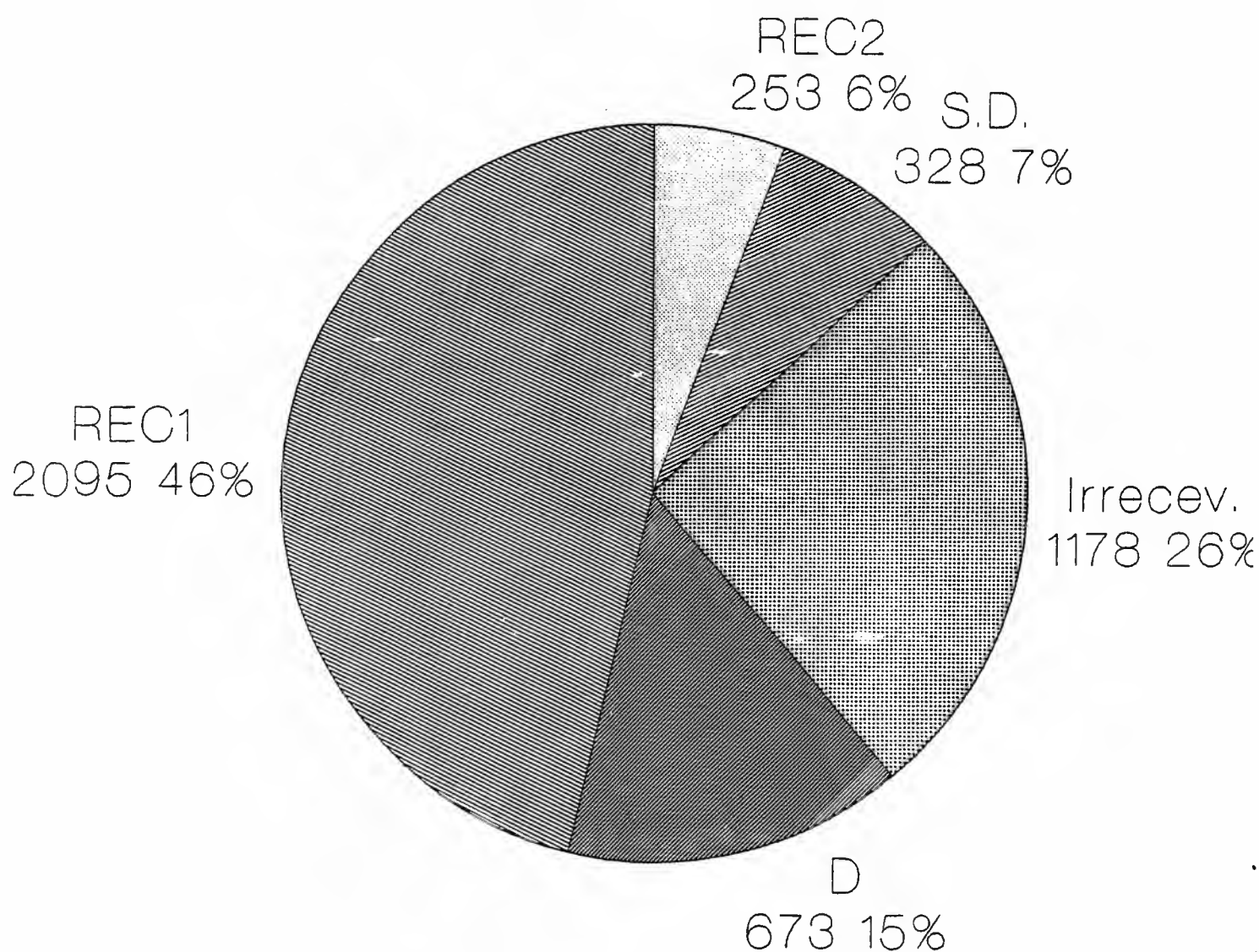
Yougoslavie : 5 %

ZVT : Demandes enregistrées à Zaventem

CG : Demandes enregistrées au Commissariat général

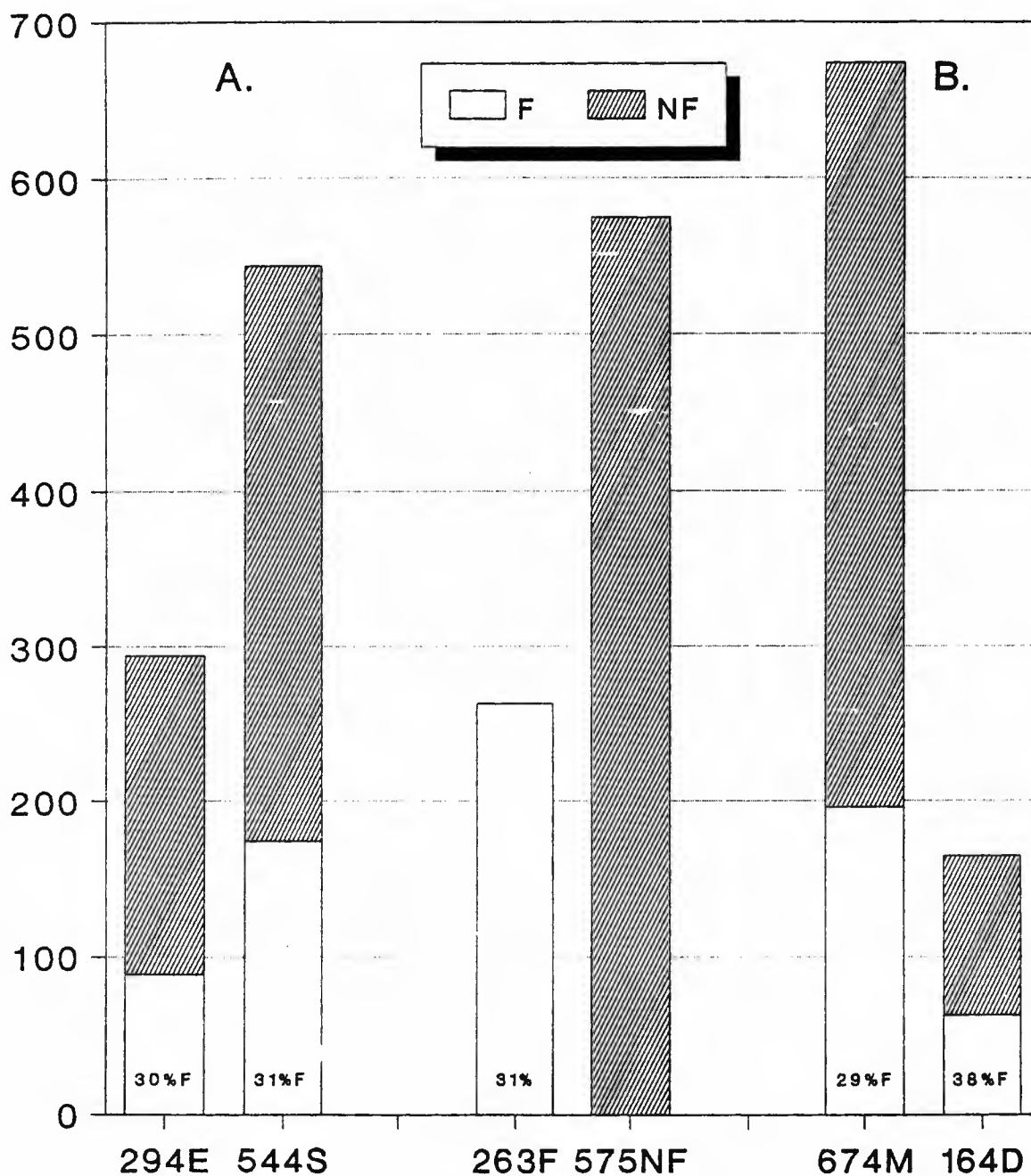
75 NAT. : 75 autres nationalités

Fig. 2 : DECISIONS SUR LA RECEVABILITE concernant les
4.527 demandes de février - décembre 1988



- IRRECEV.** : Demandes irrecevables
REC1 : Demandes recevables lors de la première décision
REC2 : Demandes recevables après une "Demande urgente de réexamen"
D : Désistement de demande sans décision sur la recevabilité
S.D. : Sans décision sur la recevabilité

CG-ANF-89.01-12 (01.01.90)

Fig. 3a "DEMANDES URGENTES DE REEXAMEN": AVIS CG 1989*A. Selon le lieu de l'introduction de la demande**B. Selon l'auteur du refus*

E : Avis (24h) concernant des refus d'entrée

S : Avis (7j) concernant des refus de séjour

F : Avis favorables du Commissariat général

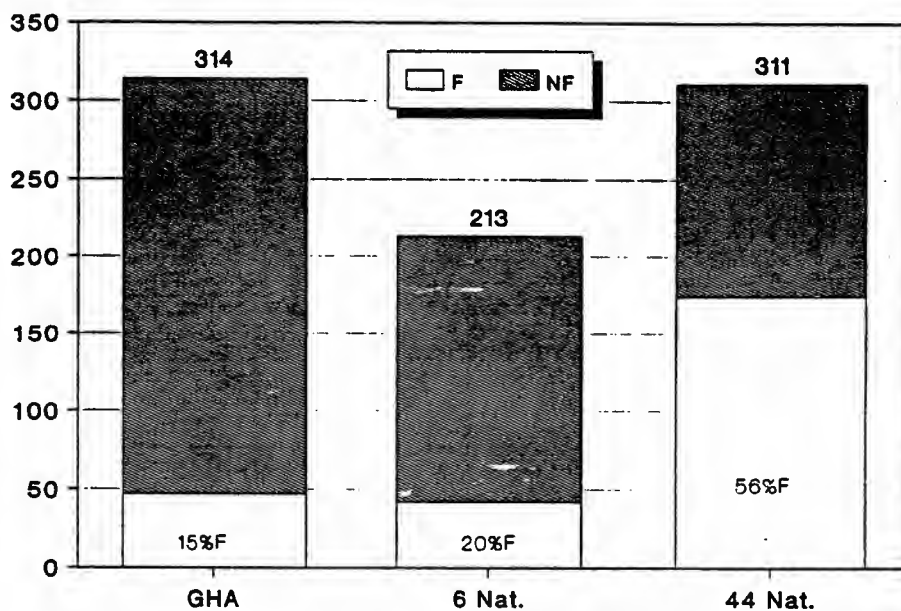
NF : Avis défavorables du Commissariat général

M : Avis concernant des décisions prises par le Ministre de la Justice

D : Avis concernant des décisions prises par le Délégué du Ministre de la Justice

Fig. 3b : "DEMANDES URGENTES DE REEXAMEN" : AVIS DU CG 1989

C. Par nationalité

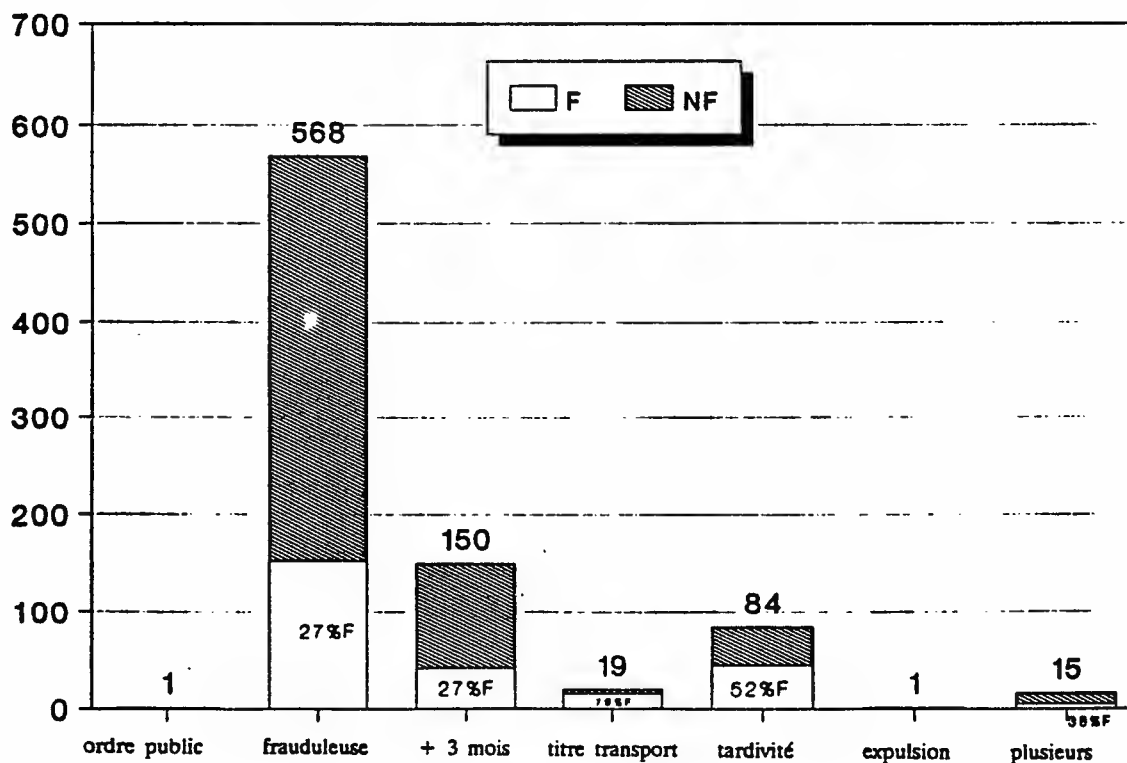


GHA : Ghana

6 Nat. : Angola, Inde, Nigeria, Pakistan, Pologne, Yougoslavie

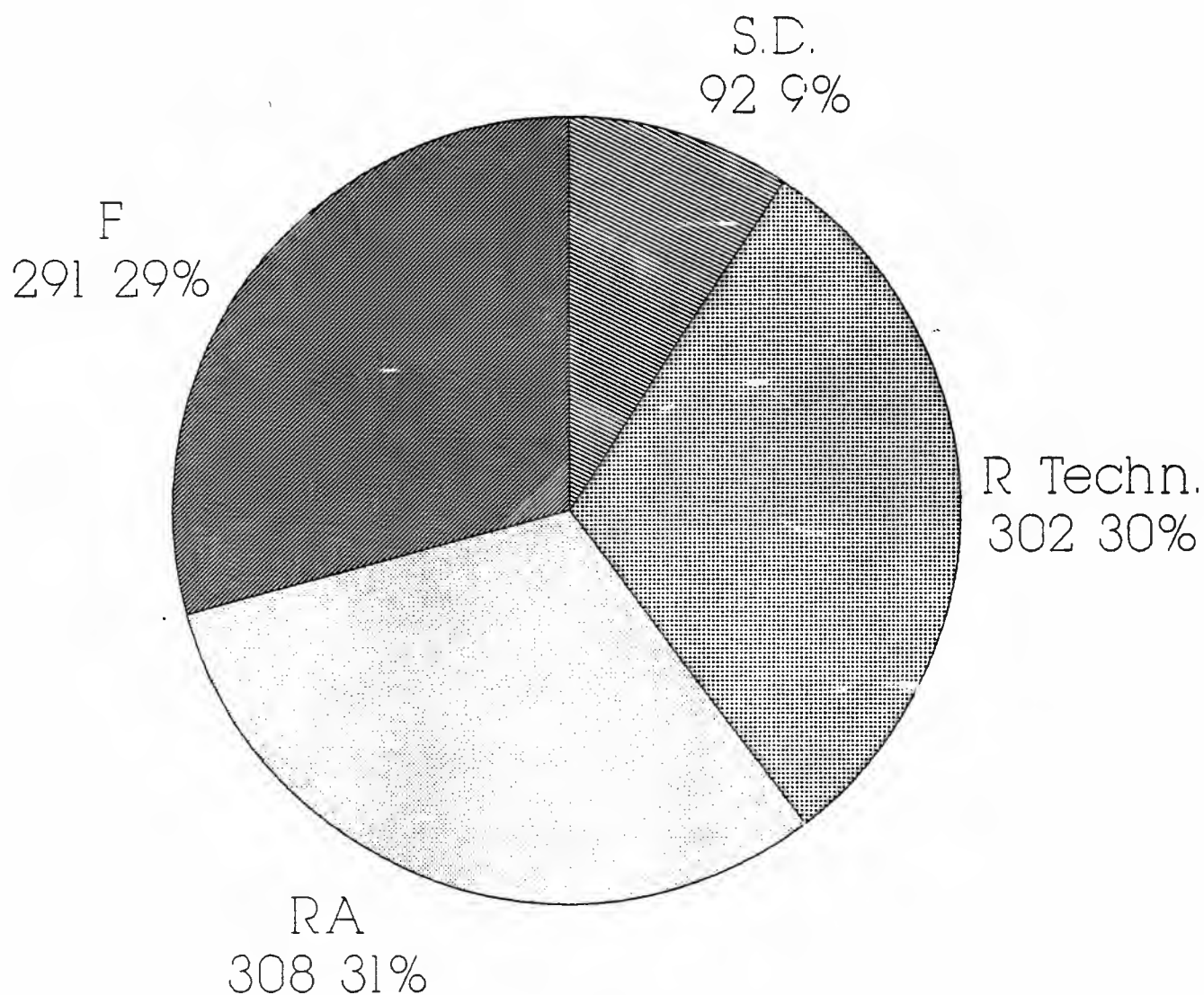
44 Nat. : 44 autres nationalités

D. Par motif de refus



CG-DF-88.02-06 (01.01.90)

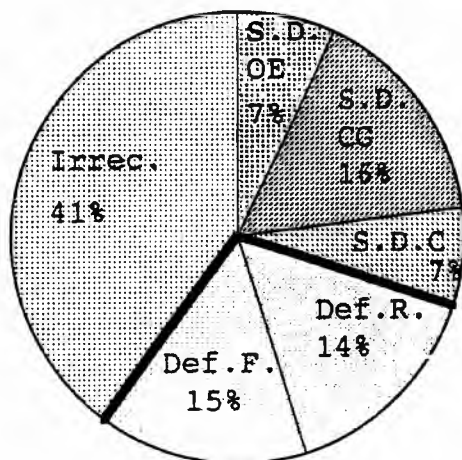
Fig. 4 : DECISIONS DU COMMISSAIRE GENERAL
concernant les 993 demandes recevables de février-juin 1988
situation au 01.01.90



- F : Décisions favorables
- RA : Refus motivés quant au fond
- R Techn. : Refus techniques (Refus suite à une demande de renseignements (RB) ou une convocation (RC) ou élection de domicile (RD) restée sans suite; Conclusion sans décision pour cause de désistement ou autre raison (C).
- S.D. : Sans décision.

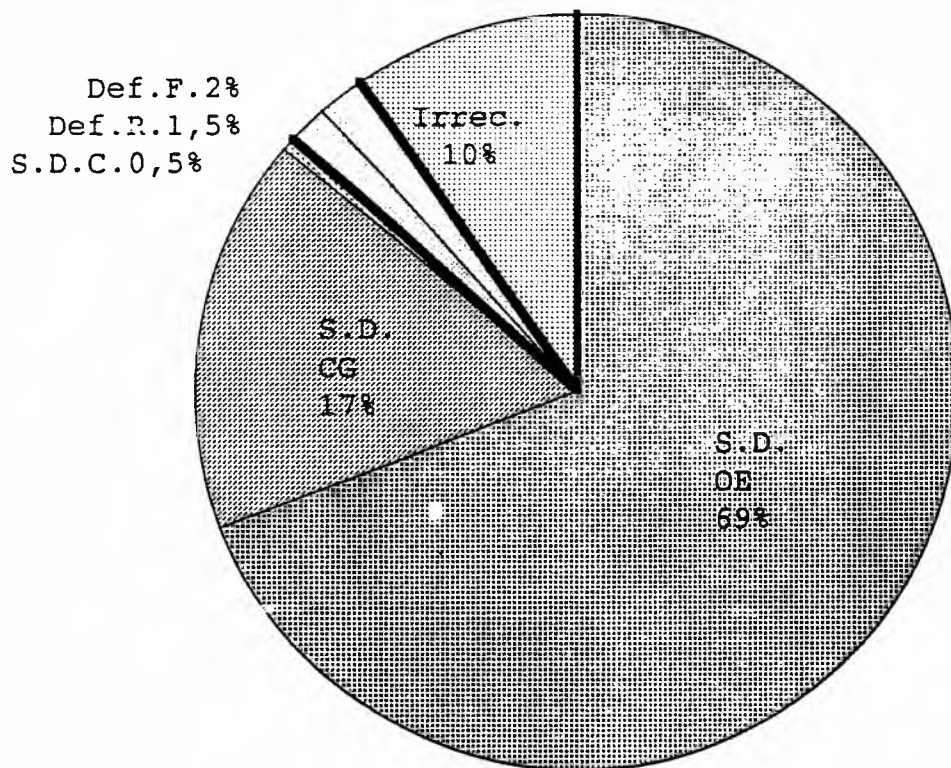
Fig. 5: DECISIONS CONCERNANT LES DEMANDES 1988-1989: situation au 01.01.90

A. 02-12.1988 : 4.527 demandes



Irrec.	41 %
SD.OE	7 %
SD.CG	16 %
SD.C	7 %
DEF.R.	14 %
DEF.F.	15 %

B. 01-12.1989 : 8.021 demandes



Irrec.	10 %
SD.OE	69 %
SD.CG	17 %
SD.C	0,5 %
DEF.R.	1,5 %
DEF.F.	2 %

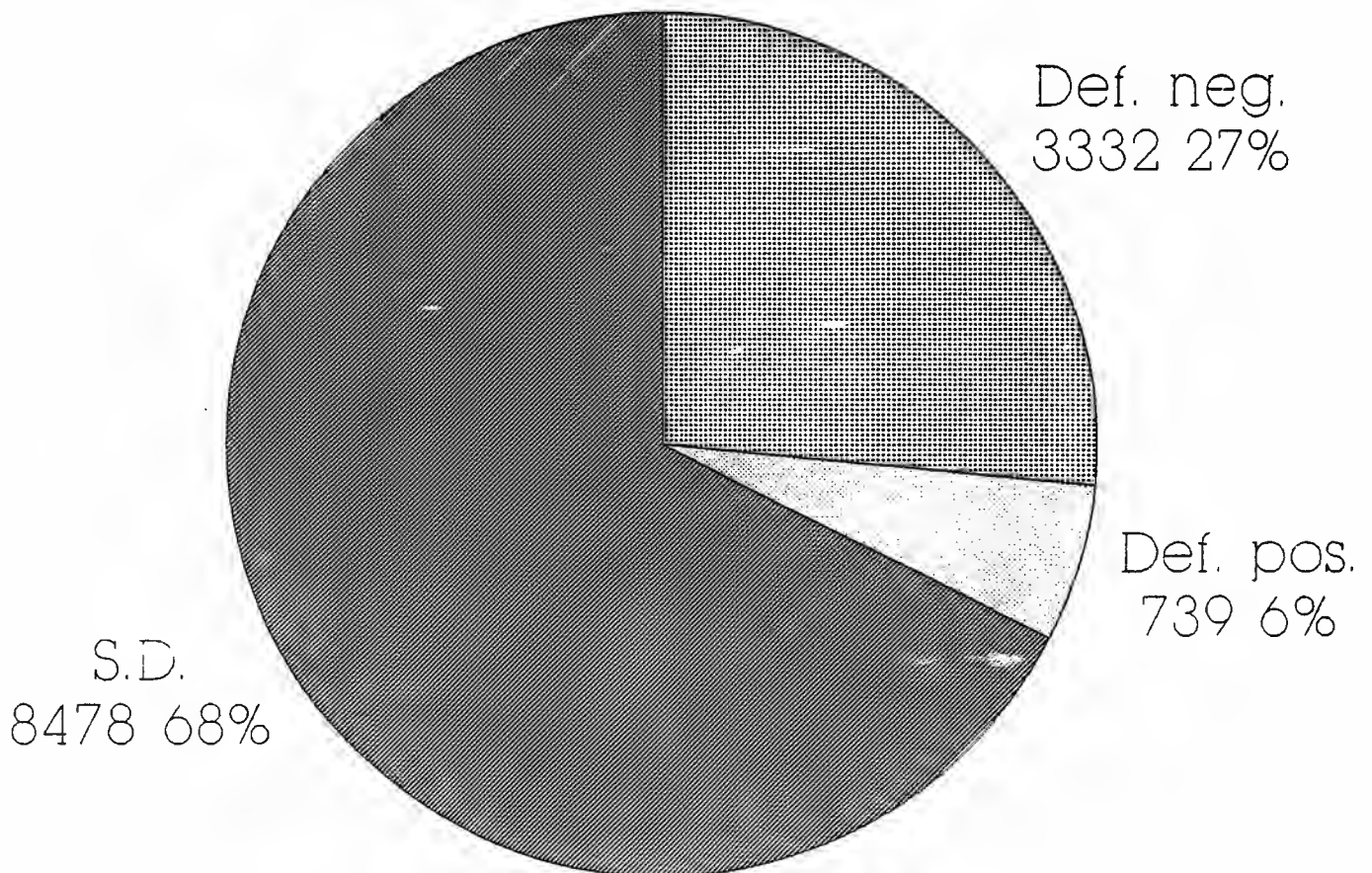
Irrec. : Irrecevable
 S.D. OE : Sans décision de l'Office des Etrangers
 S.D. CG : Sans décision du Commissariat général
 S.D. C : Sans décision de la Commission de recours
 DEF. R. : Refus définitifs
 DEF. F. : Reconnaissances définitives

OE-CG-C-DF-01.02.88-31.12.89 (01.01.90)

Fig. 6 :

SITUATION AU 01.01.90 CONCERNANT LES 12.549 DEMANDES
DU 01.02.88 AU 31.12.89

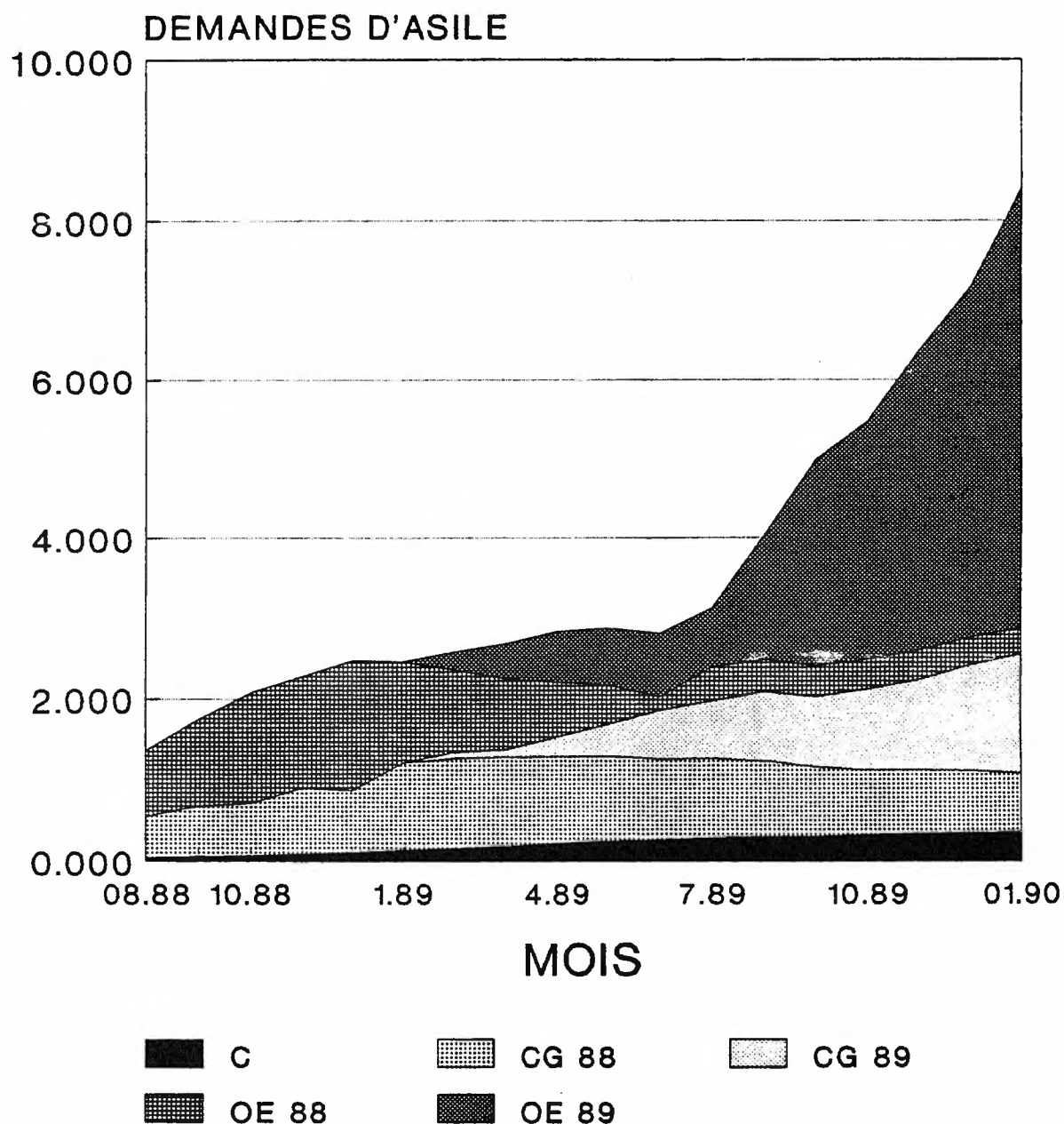
O.E. + C.G. + C



O.E. : Office des Etrangers
 C.G. : Commissariat général
 C : Commission permanente de recours
 S.D. : Sans décision
 Def. Pos. : Décisions définitives positives
 Def. Neg. : Décisions définitives négatives

Fig. 7:

PROGRESSION DE L'ARRIERE O.E. + C.G. + C.



Demandes d'asile introduites depuis le 1 février 1988 et pour lesquelles, au mois indiqué, une décision définitive n'a pas été prise.

C : Arrière à la Commission permanente de recours
 CG 88 : Arrière au Commissariat général concernant les dossiers introduits en 1988
 CG 89 : Arrière au Commissariat général concernant les dossiers introduits en 1989
 OE 88 : Arrière à l'Office des Etrangers concernant les dossiers introduits en 1988
 OE 89 : Arrière à l'Office des Etrangers concernant les dossiers introduits en 1989

C. Tableaux

OE-DT-88.02-89.12 (01.02.90)

Tableau 1: Demandes d'asile introduites en 1988 et 1989

	CG	ZVT	(ZVT-GHA)	OE	Tot	GHA	IND	ZRE	YU	TR
01-12.88					(5.008)	(1.266)	(518)	(508)		
02-12.88	1050	587	(261)	2.891	4.528	1.140	482	460	337	349
	23%	13%	(45%)	64%	100%	25%	11%	10%	7%	8%
01.89	45	61	(38)	277	363	97	28	48	18	49
02.89	84	55	(25)	296	435	78	34	47	41	34
03.89	97	60	(26)	350	507	101	43	70	51	37
04.89	52	47	(27)	325	424	80	28	46	41	51
05.89	46	102	(48)	311	459	93	33	55	21	39
06.89	107	116	(47)	310	533	89	46	47	34	77
07.89	67	104	(69)	552	723	133	60	68	31	58
08.89	178	83	(54)	637	898	134	46	75	41	104
09.89	117	89	(49)	626	832	178	60	105	48	131
10.89	102	113	(28)	741	956	173	58	99	38	134
11.89	82	96	(36)	812	990	186	72	81	47	131
12.89	131	100	(40)	650	881*	166	47	84	33	183
01-12.89	1108	1026	(488)	5.887	8.021	1508	555	825	444	1028
	14%	13%	(48%)	73%	100%	19%	7%	10%	5%	13%

* Les données pour décembre 1989 sont encore incomplètes. Le nombre total des demandes introduites en 1988 connu au Commissariat général était au 1er janvier 1989 de 4 784 et au 1er janvier 1990 de 5.008. A cause du retard considérable dans la communication des demandes d'asile par l'Office des Etrangers, le total des demandes est supérieur à ce qui est actuellement connu au Commissariat général. Ceci vaut en grande mesure pour les demandes introduites pendant les derniers deux à trois mois.

CG : Demandes introduites au Commissariat général ou ailleurs qu'à l'Office des Etrangers
 ZVT: Demandes introduites à l'Office des Etrangers à Zaventem
 OE : Demandes introduites à l'Office des Etrangers (Petit Château ou Square de Meeûs)
 GHA: Demandes introduites par des Ghanéens
 IND: Demandes introduites par des Indiens
 ZRE: Demandes introduites par des Zaïrois
 YU : Demandes introduites par des Yougoslaves
 TR : Demandes introduites par des Turques

CG-AT-88.02-89.12 (01.01.90)

Tableau 2: Nombre d'avis du Commissaire général par mois concernant les "Demandes urgentes de réexamen"

du 01.01.1989 au 31.12.1989

mois/maand	Tot.	E	S	A	M	D	F	NF
02-12.88	709	188	470	51	431	278	243	466
01.89	69	9	56	4	41	28	26	43
02.89	90	11	70	9	60	30	30	60
03.89	87	19	66	2	64	23	31	56
04.89	69	6	59	4	53	16	21	48
05.89	60	17	40	3	49	11	23	37
06.89	70	29	39	2	66	4	29	41
07.89	67	32	29	6	63	4	23	44
08.89	33	10	19	4	29	4	4	29
09.89	43	16	25	2	32	11	13	30
10.89	91	55	33	3	75	16	29	62
11.89	79	51	26	2	70	9	19	60
12.89	80	39	31	10	72	8	15	65
01-12.89	838	294	493	51	674	164	263	575

mois/maand	E		S		A		M		D	
	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF
02-12.88	80	108	153	317	10	41	165	267	78	199
01.89	1	8	23	33	2	2	10	31	16	12
02.89	5	6	24	46	1	8	23	37	7	23
03.89	9	10	21	45	1	1	24	40	7	16
04.89	3	3	15	44	3	1	15	38	6	10
05.89	7	10	14	26	2	1	19	30	4	7
06.89	16	13	13	26	0	2	27	39	2	2
07.89	18	14	4	25	1	5	23	40	0	4
08.89	0	10	2	17	2	2	3	26	1	3
09.89	2	14	10	15	1	1	5	27	8	3
10.89	15	40	12	22	2	1	24	51	5	11
11.89	7	44	10	16	2	0	15	55	4	5
12.89	6	33	8	23	1	9	12	60	3	5
01-12.89	89	205	156	337	18	33	200	474	63	101

2ièmes décisions du Ministre

	02-12.88	01-12.89
- conf.	395	461
- n-conf.	24	29
- s.d.	3	170
- désist.	9	14
	-----	-----
	431	674

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 refus 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 Commissariat général
 NF: - avis défavorables du Commissariat général
 conf.: - conformes à l'avis du Commissariat général
 n-conf.: - non-conformes à l'avis du Commissariat général
 s.d.: - sans décision

Tableau 3: Avis du Commissaire général selon la nationalité concernant les "Demandes urgentes de réexamen"

Cumulatifs du 01.01.89 au 31.12.89

1. Refus d'entrée (E)

Pays d'origine	favorable	défavor.
AFGHANISTAN	3	
ANGOLA	26	50
BANGLADESH		1
CHINE	4	
COTE D'IVOIRE		1
ETHIOPIE	3	4
GAMBIE		1
GHANA	25	111
INDE		1
IRAK	1	
IRAN	2	
LIBAN	11	2
NAMIBIE		1
NIGERIA	1	13
OUGANDA	1	
PAKISTAN	1	1
POLOGNE		3
ROUMANIE	2	
SOMALIE	4	
SRI LANKA	1	
TOGO		1
TURQUIE		1
ZAIRE	4	14
Tot.	89	205

2. Refus de séjour (A)

Pays d'origine	favorable	défavor.
BENIN		1
BURKINA FASO	1	
GAMBIE		1
GHANA	3	17
HAITI	1	
HONGRIE		1
INDE		5
JORDANIE	1	
LIBAN	1	
OUGANDA		1
PAKISTAN		5
POLOGNE		1
TUNISIE	1	
TURQUIE	2	
ZAIRE	8	1
Tot.	18	33

3. Refus de séjour (S)

Pays d'origine	favorable	défavor.
AFRIQUE DU SUD	1	1
ALBANIE	1	1
ALGERIE	1	3
ANGOLA		1
APATRIDE	1	
BANGLADESH		1
BENIN	1	1
BIRMA		1
BULGARIE		1
BURKINA FASO	1	1
CHILI	2	
CHINE	5	3
COLOMBIE	1	
REP. DOMINIC.	2	
ETHIOPIE	5	3
GAMBIE		2
GHANA	19	139
GUINEE		1
HONGRIE	1	3
INDE	2	19
IRAN	12	1
ISRAEL	1	
JORDANIE	1	1
LIBAN	6	2
LIBERIA		3
MAROC	5	4
MAURITANIE		1
NAMIBIE		1
NIGER	3	2
NIGERIA	2	5
PAKISTAN	1	17
PEROU	1	
POLOGNE	5	19
ROUMANIE	6	2
RWANDA	1	
SENEGAL		8
SOMALIE	1	1
SOUDAN	1	
SYRIE	3	
TCHECOSLOV.	1	
TOGO	1	3
TURQUIE	16	15
YOUgoslavie	6	29
ZAIRE	40	42
Tot.	156	337

4. Refus d'entrée ou de séjour (E+A+S)

Pays d'origine	favorable	défavor.	Tot.
AFGHANISTAN	3		3
AFRIQUE DU SUD	1	1	2
ALBANIE	1	1	2
ALGERIE	1	3	4
ANGOLA	26	51	77
APATRIDE	1		1
BANGLADESH		2	2
BENIN	1	2	3
BIRMA		1	1
BULGARIE		1	1
BURKINA FASO	2	1	3
CHILI	2		2
CHINE	9	3	12
COLOMBIE	1		1
COTE D'IVOIRE		1	1
REP. DOMINIC.	2		2
ETHIOPIE	8	7	15
GAMBIE		4	4
GHANA	47	267	314
GUINEE		1	1
HAITI	1		1
HONGRIE	1	4	5
INDE	2	25	27
IRAK	1		1
IRAN	14	1	15
ISRAEL	1		1
JORDANIE	2	1	3
LIBAN	18	4	22
LIBERIA		3	3
MAROC	5	4	9
MAURITANIE		1	1
NAMIBIE		2	2
NIGER	3	2	5
NIGERIA	3	18	21
OUGANDA	1	1	2
PAKISTAN	2	23	25
PEROU	1		1
POLOGNE	5	23	28
ROUMANIE	8	2	10
RWANDA	1		1
SENEGAL		8	8
SOMALIE	5	1	6
SOUDAN	1		1
SRI LANKA	1		1
SYRIE	3		3
TOGO	1	4	5
TCHECOSLOV.	1		1
TURQUIE	18	16	34
TUNISIE	1		1
YOUgoslavie	6	29	35
ZAIRE	52	57	109
Tot.	263	575	838

CG-A1-89.01-12.01 (01.01.90)

Tableau 4a: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus d'entrée concernant les "Demandes urgentes de réexamen"**1. Refus d'entrée (E) Cumulatifs du 01.01.89 au 31.12.89**

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	conf.	2 ^e Décision non-conf.	sans décis.	dés.
A. Demande frauduleuse ou étrangère aux critères de la Convention de Genève, combiné éventuellement avec d'autres motifs	238				AFGHANISTAN	3		3			
					ANGOLA	12	46	34		19	5
					BANGLADESH		1			1	
					CHINE	3		1	2		
					COTE D'IVOIRE		1			1	
					INDE		1			1	
					ETHIOPIE	2	2		1	3	
					GHANA	22	92	53	1	56	4
					IRAN	2		2			
					LIBAN	11	2	12		1	
					NIGERIA	1	13	9		5	
					PAKISTAN	1	1	1			1
					POLOGNE		3	2		1	
					ROUMANIE	2		2			
					SOMALIE	2		2			
					ZAIRE	3	12	7		7	1
B. Titre de transport	19				ANGOLA	14	3	1	5	11	
					GHANA	1	1	2			
C. 3 Mois dans un pays tiers ou	35	GHANA		2	ANGOLA		1	1			
		SOMALIE	1		GAMBIE		1			1	
D. 3 Mois dans plus. pays tiers					GHANA	2	16	9		8	1
					ETHIOPIE	1	2	1		2	
					IRAK	1		1			
					NAMIBIE		1			1	
					SOMALIE	1			1		
					SRI LANKA	1				1	
					TOGO		1				1
					TURQUIE		1	1			
					ZAIRE	1	2	2		1	
G. Autres motifs (B+C)	2										
		OUGANDA	1								
(B+D)		CHINE	1								
TOTAL	294	5	3	2	289	86	203	146	10	120	13

TOTAL : Avis favorables à l'entrée : 89 ; vis défavorables à l'entrée : 205

CG-A-89.01-12.01 (01.01.90)

Total des avis (E+S+A):.....838

Avis favorables à l'entrée ou au séjour

- consécutifs à une décision du Ministre:.....199

- consécutifs à une décision du Délégué du Ministre:..63

Total des avis favorables:.....262

Avis défavorables à l'entrée ou au séjour

- consécutifs à une décision du Ministre:.....475

- consécutifs à une décision du Délégué du Ministre:..101

Total des avis défavorables:.....576

2ièmes décisions du Ministre: - conformes:460

- non-conformes:29

- sans décision:.....171

- désistement:.....14

Total des 2ièmes décisions du Ministre:.....489

CG-A2a-89.01-12.01 (01.01.90)

Tableau 4b: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Ministre de la Justice concernant les "Demandes urgentes de réexamen"

cumulatifs du 01.01.1989 au 31.12.1989

2a. Refus de séjour par le Ministre de la Justice (A+S)

Motif	Total	Pays d'origine	favorable au séjour	défavor. au séjour	2° conf.	Décision non-conf.	sans décis.
A. Demande frauduleuse ou étrangère aux critères de la Convention de Genève, combiné éventuellement avec d'autres motifs ou frauduleuse combinée éventuellement avec d'autres motifs	330	ANGOLA		1			1
		ALBANIE		1			1
		AFRIQUE DU SUD		1	1		
		ALGERIE	1		1		
		BENIN	1	1	2		
		BANGLADESH		1	1		
		BULGARIE		1	1		
		CHILI	1			1	
		CHINE	2				2
		REP.DOMINIC.	2		1	1	
		ETHIOPIE	4		1		3
		GHANA	16	116	117	2	12
		GUINÉE		1	1		
		INDE	2	13	14		1
		IRAN	4	1	4		1
		JORDANIE	1		1		
		LIBAN	1	1	2		
		LIBERIE		3	2		1
		MAROC	5	1	3	3	
		NAMIBIE		1	1		
		NIGER	2	2	3	1	
		NIGERIA	2	5	7		
		PAKISTAN	1	12	11		2
		POLOGNE	3	7	8	1	1
		ROUMANIE	2	1	3		
		SENEGAL		4	4		
		SOMALIE	1		1		
		SYRIE	2			2	
		TOGO	1	1	1	1	
		TURQUIE	10	11	17	1	3
		YOUgoslavie	4	24	26		2
		ZAIRE	25	27	41	5	6
B. Titre de transport							
C. 3 Mois dans un pays tiers ou	38	ALGERIE		1	1		
D. 3 Mois dans plus. pays tiers		BURKINA FASO	1				1
		GAMBIE		1	1		
		GHANA	1	18	15		4
		HONGRIE		1	1		
		INDE		5	5		
		OUGANDA		1			1
		PAKISTAN		5	5		
		TURQUIE	2		2		
		ZAIRE	2		1	1	
E. Demande tardive	15	HAITI	1		1		
		GHANA	2				2
		IRAN	1		1		
		JORDANIE	1				1
		LIBAN	1				1
		POLOGNE		1	1		
		TUNISIE	1				1
		ZAIRE	6	1	4		3
F. Ordre public combiné avec d'autres motifs	1	ALBANIE		1			1
G. Autres motifs (B + C)	1	IRAN	1		1		
TOTAL	385	385	113	272	314	19	51

1 Désistement

1 Désistement

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

Tabel 4c:

Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Délégué du Ministre de la Justice concernant les "Demandes urgentes de réexamen" Cumulatifs du 01.01.1989 au 31.12.1989

CG-A2b-89.01-12.01 (01.01.90)

2b. Refus de séjour par le Délégué du Ministre de la Justice (A+S)

Motif	Total	Pays d'origine	favorable au séjour	défavor. au séjour
C. 3 Mois dans un pays tiers ou	77	AFRIQUE DU SUD	1	
D. 3 Mois dans plus. pays tiers		APATRIDE	1	
		BURKINA FASO	1	1
		BIRMA		1
		CHILI	1	
		CHINE	1	1
		ETHIOPIE	1	3
		GAMBIE		2
		GHANA	2	16
		HONGRIE		2
		INDE		2
		IRAN	2	
		JORDANIE		1
		LIBAN	1	
		MAROC		2
		MAURITANIE		1
		NIGER	1	
		PAKISTAN		4
		ISRAEL	1	
		PEROU	1	
		POLOGNE		4
		ROUMANIE	5	
		SENEGAL		1
		SOMALIE		1
		TOGO		2
		TURQUIE	6	
		YOUgoslavie	1	3
		ZAIRE	1	3
E. Demande tardive	69	ALGERIE		2
		COLOMBIE	1	
		CHINE	2	2
		GHANA	1	5
		HONGRIE	1	
		INDE		4
		IRAN	3	
		LIBAN	4	1
		MAROC		1
		PAKISTAN		1
		POLOGNE	2	6
		RWANDA	1	
		SENEGAL		2
		SOUDAN	1	
		SYRIE	1	
		TCHecoslovaq.	1	
		TURQUIE		3
		YOUgoslavie	1	1
		ZAIRE	12	10
G. Autres motifs (C+E)	12	ALGERIE		1
		GHANA		1
		POLOGNE		2
		ZAIRE	1	
(D+E)		HONGRIE		1
		IRAN	1	
		ROUMANIE		1
		SENEGAL		1
		TURQUIE		1
		ZAIRE		2
H.	1	YOUgoslavie		1
TOTAL	159	159	60	99

TOTAL: Avis favorables au séjour (A+S): 174; avis défavorables au séjour: 370
TOTAL DES AVIS EN MATIERE DE REFUS DE SEJOUR (A+S): 544

Tableau 5a: Décisions du Commissaire généralprises au(x) mois indiqué(s)

AVRIL 1988-DECEMBRE 1989

	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	
D.01.89	33	21	23	77	27	32	5	64	7	148	1147
D.02.89	43	10	13	66	34	26	14	74	2	142	1196
D.03.89	28	9	10	47	20	23	1	44	2	93	1294
D.04.89	27	19	15	61	30	32	14	76	6	143	1429
D.05.89	12	2	10	24	15	28	2	45	1	70	1592
D.06.89	14	26	15	55	9	9	15	33	4	92	1679
D.07.89	20	4	6	30	15	22	2	39	6	75	1780
D.08.89	25	1	7	33	30	4	0	34	3	70	1713
D.09.89	21	6	13	40	49	13	7	69	-1	108	1784
D.10.89	20	5	7	32	25	26	5	56	8	96	1879
D.11.89	4	0	0	4	24	27	31	82	0	86	2060
D.12.89	18	20	7	45	25	12	2	39	0	84	2140
D.01-12.89	265	123	126	514	303	254	98	655	38	1207	
D.04.88 - 12.89	369	272	169	810	486	365	196	1047	57	1914	

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 restée 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 introduites au(x) mois indiqué(s)

CG - D.88.04-89.12 (1.01.90)

Tableau 5b: Décisions du Commissaire général prises aux mois d'
AVRIL 1988-DECEMBRE 1989
relatives aux demandes introduites aux mois indiqués

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	S.D.
02.88	38	5	12	55	104	28	36	168	5	228	11
03.88	27	20	13	60	56	35	19	110	7	177	8
04.88	33	10	11	54	59	31	7	97	5	156	13
05.88	30	11	21	62	57	48	17	122	5	189	30
06.88	21	15	24	60	32	41	13	86	5	151	30
07.88	41	7	10	58	29	32	19	80	6	144	43
08.88	36	31	14	81	34	25	9	68	2	151	70
09.88	40	28	22	90	25	23	8	56	9	155	94
10.88	20	24	6	50	19	18	3	40	4	94	142
11.88	24	19	5	48	8	14	3	25	3	76	135
12.88	22	22	7	51	17	17	9	43	2	96	155
02-12.88	332	192	145	669	440	312	143	895	53	1617	731
01.89	15	6	6	27	12	16	4	32	0	59	171
02.89	6	28	9	43	10	16	3	29	0	72	175
03.89	9	12	2	23	9	10	18	37	1	61	193
04.89	2	14	6	22	9	4	6	19	2	43	127
05.89	1	4	0	5	2	0	4	6	0	11	85
06.89	2	4	1	7	3	1	5	9	1	17	111
07.89	0	4	0	4	1	5	13	19	0	23	140
08.89	2	8	0	10	0	1	0	1	0	11	155
09.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	95
10.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	77
11.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
12.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35
01-12.89	37	80	24	141	46	53	53	152	4	297	1409
02.88 - 12.89	369	272	169	810	486	365	196	1047	57	1914	2140

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 restée 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 introduites au(x) mois indiqué(s)

CR-88.05-89.12 (01.01.1990)

**Tableau 6: Recours auprès de la Commission permanente de
recours des réfugiés
introduits de mai 1988 à décembre 1989**

	CG-D	Div.	HCR	TOT.
N	184	59	387	630
F	276	6	19	301
TOT.	460	65	406	931

460 CG-D:

- a) Recours contre des refus motivés quant au fond (RA): 385
- b) Recours contre des refus "techniques" (RB, RC, RD): 70
- c) Recours contre des reconnaissances (FA): 5

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

CG-Doc-88.02-89.12 (01.01.1990)

Tableau 7: Délivrance de documents par le Commissaire général
 de février 1988 à décembre 1989
 situation au 1er janvier 1990

	02-12.88	01-12.89	02.88-12.89
Actes d'état civil	1.170	1.497	2.266
Attestations	440	542	982
Légalisations	265	167	432
Certificats de réfugiés	313	683	996
Renonciations au statut	93	170	263
Titres de voyage	--	71	71
Total	2.281	3.130 (30%) p.m.	5.411

Visiteurs enregistrés au siège du Commissariat général

02.88-12.88: 5.043 = 458 p.m.

01.89: 456	07.89: 597
02.89: 577	08.89: 849
03.89: 544	09.89: 769
04.89: 419	10.89: 906
05.89: 512	11.89: 903
06.89: 631	12.89: 809

 01.89-12.89: 7.972 = 664 p.m. (+ 45%)

D. TABLE DES MATIERES

Chapitre	Par.
<u>Contenu</u>	
I. <u>Introduction</u>	1 - 6
II. <u>L'application de la loi sur les réfugiés</u>	7 - 80
A. L'accès à la procédure	8 - 18
1. Les demandes d'asile introduites en 1989	10 - 13
2. Les décisions de recevabilité en première instance	14 - 18
B. Les demandes urgentes de réexamen	19 - 36
1. Les avis donnés en 1989	20 - 28
2. Des suggestions pour une modification de la procédure	29 - 36
C. L'examen quant au fond	37 - 58
1. Les décisions du Commissaire général	38 - 44
2. Les activités de la Commission permanente de recours	45 - 50
3. Le Conseil d'Etat	51 - 58
D. La délivrance de documents	59 - 80
1. Les actes d'état civil	62 - 67
2. Les attestations	68 - 70
3. Les dispenses de légalisation	71
4. Les certificats de réfugiés	72 - 74
5. Les renonciations au statut de réfugié et la restitution du passeport national	75 - 77
6. Les titres de voyages "roses"	78 - 80
III. <u>Le fonctionnement des nouvelles instances pour réfugiés</u>	81 - 160
A. Le personnel du Commissariat général	82 - 133
1. Le cadre restreint de personnel du Commissariat général	89 - 126
a. Bref résumé du Premier Rapport annuel	90 - 100
b. L'évolution du dossier du personnel en 1989	101 - 126

	Par.
2. Le statut du Commissaire général et des Commissaires-adjoints	127 - 133
B. L'infrastructure du Commissariat général	134 - 139
1. Le budget	135
2. L'informatisation	136 - 139
C. Les problèmes en matière d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile	140 - 151
1. L'accueil à l'intérieur du pays	141 - 144
2. Le Centre de transit pour demandeurs d'asile	145 - 151
D. Les relations extérieures	152 - 160
IV. <u>Conclusion</u>	161 - 182
A. Charge imposée aux instances pour réfugiés	162 - 177
1. L'Office des Etrangers	164 - 165
2. Le Commissariat général	166 - 169
3. La Commission permanente de recours	170 - 177
B. Observations finales	178 - 182
V. <u>Documents complémentaires</u>	
A. Annexes	
1: Brochure établie à l'intention des candidats-réfugiés à qui une <u>Annexe 26</u> à l'Arrêté royal du 28 janvier 1988 a été délivrée	
2: Discours prononcé par le Commissaire général à La Haye le 7 décembre 1989 lors de la Conférence internationale "Réfugiés dans le monde: la réponse de la Communauté européenne"	
3: Réponse du Commissariat général aux réfugiés et apatrides au questionnaire de la Commission consultative "Droits de l'homme et politique étrangère" des Pays-Bas	
B. Figures	
1: Demandes d'asile introduites en 1989	

Par.

- 2: Décisions sur la recevabilité concernant les 4.527 demandes de février - décembre 1988
- 3a: Demandes urgentes de réexamen: Avis du Commissaire général en 1989 (A et B)
- 3b: Demandes urgentes de réexamen: Avis du Commissaire général en 1989 (C et D)
- 4: Décisions du Commissaire général concernant les 993 demandes recevables de février-juin 1988
- 5: Décisions concernant les demandes 1988-1989: situation au 1er janvier 1990
- 6: Situation au 1er janvier 1990 concernant les 12.549 demandes du 1er février 1988 au 31 décembre 1989
- 7: Progression de l'arriéré

C. Tableaux

- 1: Demandes d'asile introduites en 1988 et 1989
- 2: Nombre d'avis du Commissaire général par mois concernant les "Demandes urgentes de réexamen"
- 3: Avis du Commissaire général selon la nationalité concernant les "Demandes urgentes de réexamen"
- 4a: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus d'entrée concernant les "Demandes urgentes de réexamen"
- 4b: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Ministre de la Justice concernant les "Demandes urgentes de réexamen"
- 4c: Avis du Commissaire général d'après les motifs de refus de séjour invoqués par le Délégué du Ministre de la Justice concernant les "Demandes urgentes de réexamen"
- 5a: Décisions du Commissariat général prises aux mois d'avril 1988 à décembre 1989
- 5b: Décisions du Commissaire général prises aux mois d'avril 1988 à décembre 1989 relatives aux demandes introduites aux mois indiqués

6: Recours auprès de la Commission permanente
de recours des réfugiés introduits de mai
1988 à décembre 1989

7: Délivrance de documents par le Commissaire
général de février 1988 à décembre
1989

D. Table des matières

E. Résumé

E. Résumé

1. Selon les données statistiques disponibles au 31 janvier 1990, le nombre de demandes d'asile portées à la connaissance du Commissariat général pour l'année 1989 était de 8.021. Quoique ces données soient toujours de nature provisoire, on peut en conclure que le nombre total de demandes d'asile introduites en 1989 dépasse certainement le chiffre de 8.000, ce qui équivaut à une croissance d'au moins 60 %, un nouveau record belge en matière de demandes d'asile (le paroxysme précédent était de 7.456 demandes en 1986). Pour ce qui est des six derniers mois, on peut même constater un redoublement (§10).

2. Les demandeurs d'asile proviennent en 1989 de 82 [78] pays; plus de deux tiers des demandeurs proviennent de sept pays, à savoir le Ghana (19%), la Turquie (13%), le Zaïre (10%), suivis par la Chine, l'Inde et le Pakistan tous trois avec 7 %, et la Yougoslavie (5%). Les autres 75 nationalités se retrouvent dans moins du tiers (31%) des demandes. Les augmentations importantes se situent parmi les demandes provenant de l'Angola, de la Chine, du Pakistan, de la Roumanie, de la Turquie et du Zaïre (§11). Le nombre de requêtes introduites à l'Aéroport National de Zaventem était de 13 % du nombre total des demandes introduites en 1989 (comme en 1988). En 1989, quatre cinquièmes (825) du nombre total des demandeurs à Zaventem (1.026) provenaient du continent africain, dont 47 % de Ghanéens (488) (§12).

3. Des 4.527 demandes d'asile introduites entre le 1er février et le 31 décembre 1988, 2.095 (46%) ont été déclarées recevables en première instance par décision du Ministère de la Justice, auxquelles il faut ajouter les 6 % de demandes déclarées recevables après "demande urgente de réexamen". En ce qui concerne les 8.021 demandes d'asile introduites en 1989, 21 % des demandes avaient, au 31 décembre 1989, été déclarées recevables en première instance par décision du Ministère de la Justice, 11 % étaient irrecevables ou faisaient l'objet d'un retrait de la demande, tandis que pour 5.534 (69%) des demandes d'asile une décision devait toujours être prise (§14). Depuis juillet 1989 l'arriéré de l'Office des Etrangers augmente par conséquent chaque mois d'un volume égal à la capacité de traitement de dossiers de plus de deux mois (!) (§16). L'effondrement de l'Office des Etrangers pour ce qui est de la procédure de recevabilité constitue la cause principale de la crise des demandeurs d'asile que connaît la Belgique depuis la deuxième moitié de l'année 1989. Ainsi, l'avantage que possédait la Belgique sur les pays voisins - du fait de la non existence d'un retard auprès des nouvelles instances pour réfugiés et la possibilité juridique de prendre rapidement une décision en matière de recevabilité - s'est perdu (§18).

4. Pendant sa deuxième année d'activité, le Commissaire

général a donné 838 [709] avis dans le cadre des "demandes urgentes de réexamen". En matière de refus d'accès au territoire du Royaume, 294 avis ont dû être donnés dans les 24 heures tandis qu'en matière de refus de séjour 544 avis ont dû être donnés dans les sept jours (§20). Quatre-vingt pour-cent des avis s'appliquent à des refus décidés par le Ministre de la Justice et 20 % à des refus décidés par le délégué du Ministre de la Justice. (§23). Globalement, 31% des avis (236) donnés étaient favorables aux demandeurs d'asile et 68% des avis leur étaient défavorables (§24).

5. Dans l'immense majorité (80%) des cas il est nécessaire de suivre à deux fois une procédure longue (de l'Office des Etrangers au Cabinet, du Cabinet au Ministre et le tout en sens inverse), ce qui pourrait être évité si l'Office des Etrangers pouvait invoquer en première instance tous les motifs d'irrecevabilité, ce qui ne serait cependant acceptable que si l'autorité compétente pour juger du fond de la demande (le Commissaire général) se voyait attribuer la compétence de juger sur la recevabilité en appel (§29).

6. Si le pouvoir de décision quant à la recevabilité était confié en degré d'appel au Commissaire général, il serait également possible d'envisager - comme cela a été proposé dans l'article 9 de la proposition de loi Pataer (9.11.1989) - la suppression du recours auprès du Président du tribunal de première instance sous les formes du référé, ce qui permettrait de diminuer sensiblement la durée du séjour dans la zone de transit à Zaventem, sans porter atteinte à la protection juridique du demandeur d'asile (§34).

7. Pour éviter que les demandeurs d'asile ne soient retenus, parfois des semaines et des mois durant, dans la zone de transit, la loi devrait également disposer que nul ne pourra être retenu à la frontière plus de quinze jours en attente d'une décision sur la recevabilité de sa demande et qu'en l'absence d'une telle décision dans les quinze jours, l'intéressé sera admis sur le territoire. Aux fins d'éviter des controverses possibles il semble en tous cas indiqué de créer une base légale pour retenir des demandeurs d'asile dans la zone de transit (§35). Une suite donnée aux 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 fortes garanties pour les demandeurs d'asile (§36).

8. Parmi les 4.054 demandes introduites depuis le 1er février 1988 et déclarées recevables avant le 31 décembre 1989, le Commissaire général a pris (707 décisions en 1988 et) 1.207 décisions en 1989 (§39), dont 514 reconnaissances (§ 41). Sur base des décisions prises dans les demandes d'asile introduites pendant les cinq premiers mois de fonctionnement du Commissariat général, on peut conclure que 29 % des demandes recevables conduisent à une reconnaissance et que 61 % conduisent à un refus, dont la moitié pour cause technique (§44).

9. Depuis mai 1988, 460 recours ont été introduits. Les décisions du Commissaire général ont fait l'objet de cinq recours introduits par le Ministre de la Justice (ou son délégué) et de 455 recours par des demandeurs d'asile refusés, recours qui portent principalement sur des décisions motivées quant au fond (§46). Les membres de la Commission permanente de recours n'ayant été nommés qu'au 21 avril 1989 et l'Arrêté royal portant le règlement de la Commission de recours n'ayant pas encore été publié, l'activité de la Commission est restée limitée au cours de l'année 1989. La Commission de recours a rendu 95 décisions en 1989, dont 9 reconnaissances. Il est cependant bien trop tôt pour pouvoir donner un aperçu de la procédure de recours et plus précisément de la durée de cette procédure (§48).

10. Afin d'éviter une accumulation massive des dossiers au niveau de la Commission de recours - plus de 90 % des demandeurs d'asile refusés au fond interjettent appel de la décision - les mesures suivantes s'imposent de manière urgente:

- a) la publication de l'Arrêté royal portant le règlement de la Commission de recours;
- b) la nomination d'un nombre supplémentaire de membres suppléants;
- c) dispense au moins partielle de leur fonction principale pour les fonctionnaires membres de la Commission de recours et en particulier pour les magistrats-présidents;
- d) rémunération des Présidents et de membres de la Commission de recours, en particulier des avocats membres de la Commission;
- e) une extension du cadre du personnel de la Commission de recours (§49).

11. En 1989, le Conseil d'Etat a été saisi de cinq recours contre des décisions de refus rendues par la Commission permanente de recours, dont trois émanant du Ministre de la Justice (§51-58).

12. Pendant la deuxième année de fonctionnement plus de 8.000 [5.000] personnes se sont présentées au siège du Commissariat général, dans la majorité des cas pour des demandes de documents. Par mois, en moyenne 664 personnes se

sont présentées au Commissariat général, ce qui signifie une augmentation de 45 % (§ 60). Les demandes de documents concernaient 1.497 actes d'état civil, 542 attestations, 167 légalisations, 683 certificats de réfugiés, 170 renonciations au statut de réfugié et 71 titres de voyage. En 1989, un total de 3.130 documents ont été délivrés, la moyenne par rapport à la première année de fonctionnement augmentant de 30 % (§61).

13. Comme ce fut déjà le cas la première année d'activité, le fonctionnement du Commissariat général a été fortement perturbé par un manque aigu de personnel, auquel aucun remède n'a été apporté au cours de la deuxième année d'activité, nonobstant le fait qu'en outre le nombre des demandes d'asile a doublé depuis juillet 1989 (§81). Non seulement le cadre du personnel des nouvelles instances pour réfugiés est manifestement trop restreint pour pouvoir faire face au nombre de demandes d'asile, mais encore, en conformité des dispositions administratives en vigueur, plus d'un tiers des membres du personnel est absent (§83). Dans ces circonstances il est évident que sans l'assistance de presque tous les membres du personnel affecté à la Commission permanente de recours, le Commissariat général n'aurait même pas pu assurer le fonctionnement de certaines tâches vitales (§86).

14. Le 13 juin 1988, le Commissaire général a proposé au Ministre de la Justice d'adapter le cadre du personnel au plus tard pour le début de l'année 1989 en ajoutant au moins 12 personnes au cadre (§94-95). Dans une lettre du 2 août 1989 le Ministre de la Justice a fait savoir que la procédure d'extension de cadre était en cours et que les documents pertinents avaient été transmis le 27 juillet 1989 à l'Inspecteur des Finances (§114). Dans une note du 14 septembre 1989 l'Inspecteur des Finances donnait un avis favorable à l'extension du cadre proposée (14 postes) et aux recrutements nécessaires à l'occupation desdits postes (§115). Le 24 novembre 1989 le Ministre de la Justice faisait savoir qu'il avait obtenu le 17 novembre 1989 du Conseil des Ministres l'autorisation de recruter 14 personnes pour le Commissariat général (§122).

15. Dans une note du 14 décembre 1989, le Ministre de la Justice a fait savoir en outre qu'il avait décidé de faire appel à deux conseillers de la Fonction Publique qui auraient pour mission de lui faire des propositions concrètes concernant une structure opérationnelle du Commissariat général en vue d'adapter éventuellement la demande d'extension de cadre (§124). Au Conseil des Ministres du 22 décembre 1989 il a été décidé que le Ministre de la Défense Nationale détacherait des miliciens juristes au Commissariat général. Le Commissaire général a appris ultérieurement que le Ministre de la Justice a demandé le détachement de 20 miliciens juristes (§125). Début février 1990, 8 contractuels

subventionnés et 10 miliciens juristes sont entrés en service au Commissariat général (§126).

16. En pratique, beaucoup de difficultés et de frictions peuvent être attribuées au fait que le Commissariat général - qui doit être indépendant de l'Office des Etrangers, qui se trouve directement sous l'autorité du Ministre de la Justice - dépend indirectement, par le budget et l'affectation du personnel, du même Ministre. L'indépendance institutionnelle du Commissariat général serait donc mieux garantie en le faisant dépendre pour son budget d'un autre Ministère que celui dont dépend l'Office des Etrangers (§131).

17. L'arriéré de l'Office des Etrangers en nombre de dossiers s'est donc multiplié par quatre par rapport à l'année précédente. Au rythme actuel de prise de décision de la part de l'Office des Etrangers, il faut compter sur un retard d'un an et demi (fin 1988 le retard était de quatre mois) (§165).

18. Sur base des décisions prises en matière des demandes d'asile introduites au cours des cinq premiers mois de fonctionnement du Commissariat général, le taux de reconnaissance peut être évalué à 16 % du nombre des demandes (§166). Disposant de l'effectif en personnel actuel, le retard du Commissariat général doit être évalué à plus de quatre ans (fin 1988 le retard fut évalué à un an et demi). Exprimé en temps nécessaire pour le résorber, le retard du Commissariat général est de 2,5 fois plus important que l'année passée, et de 2,5 fois plus important qu'à l'Office des Etrangers (§167).

19. Deux ans seulement après que le Commissaire général ait émis ses avertissements - toujours plus insistants et jusqu'à provoquer une certaine irritation -, les premières décisions visant à renforcer le cadre du personnel du Commissariat général ont été prises. Deux ans seulement après que la nouvelle loi sur les réfugiés soit entrée en vigueur, huit contractuels subventionnés et dix miliciens juristes sont entrés en fonction auprès du Commissariat général (§173). Il s'agit cependant exclusivement de personnel temporaire, à compléter d'un nombre de personnel exécutant (en soutien des miliciens juristes) et particulièrement d'une extension du cadre de personnel statutaire (indispensable afin de garantir à terme une qualification, une permanence et un encadrement). Il sera également nécessaire de prendre des mesures susceptibles d'augmenter la productivité de la Commission permanente de recours (§174).

20. Il est néanmoins positif que le processus de prise de conscience, auquel le Premier Rapport a voulu contribuer, a progressé indiscutablement, tant auprès de l'opinion publique qu'auprès des responsables politiques. Fin 1989 les premières décisions ont été prises qui permettent d'espérer que les instances belges pour réfugiés ne devront plus subir passivement les événements, mais au contraire pourront les influencer activement (§180).

BIJLAGE

**TWEEDE JAARVERSLAG
VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN
EN DE STAATLOZEN**

Werkingsjaar 1989

INHOUD

I. Inleiding

II. De werking van de vluchtelingenwet

- A. De toegang tot de procedure
 - 1. De asielaanvragen ingediend in 1989
 - 2. De ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg
- B. De dringende verzoeken tot heronderzoek
 - 1. De adviezen gegeven in 1989
 - 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
 - 3. De Raad van State
- D. Het uitreiken van documenten
 - 1. De akten van burgerlijke stand
 - 2. De attesten
 - 3. De vrijstellingen van echtverklaring
 - 4. Het getuigschrift van vluchteling
 - 5. De afstand van de status van vluchteling en het terug in bezit stellen van de reispas van het land van herkomst
 - 6. Het "roze" reisdocument

III. De werking 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. De begroting
 - 2. De informatisering
- C. De problemen inzake de opvang van vluchtelingen en asielzoekers
 - 1. Het onthaal in het binnenland
 - 2. Het Transitcentrum voor asielzoekers
- D. De Buitenlandse Betrekkingen

IV. Besluit

- A. Belasting van de vluchtelingeninstanties
 - 1. De Dienst Vreemdelingenzaken
 - 2. Het Commissariaat-generaal
 - 3. De Vaste Beroepscommissie
- B. Slotbeschouwingen

V. Aanvullende documenten

- A. Bijlagen
- B. Figuren
- C. Tabellen
- D. Inhoudstafel
- E. Samenvatting

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. Het Eerste Jaarverslag (gepubliceerd als bijlage bij Parl. St., Kamer, 1988/1989, nr 871/1, p. 129-221) werd afgesloten op 31 december 1988 en had betrekking op de eerste 14 werkingsmaanden van de Commissaris-generaal, benoemd op 4 november 1987, en op de eerste 11 werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal, in werking getreden op 1 februari 1988.

3. Het Eerste Jaarverslag werd door de Commissaris-generaal voorgesteld aan de Commissie voor de Justitie van de Kamer op 11 mei 1989 in openbare hoorzitting, gevolgd op 24 mei 1989, eveneens in openbare commissievergadering, door een gedachtenwisseling, gehouden met de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, in aanwezigheid van de Commissaris-generaal (Parl. St., Kamer, 1988/1989, nr 871/1, 221 p.) en aan de Commissie voor de Justitie van de Senaat in een hoorzitting op 8 juni 1989 (Parl. St., Senaat, 1988/1989, nr 661/2, Bijlage IV, 26 p.).

4. De Memorie van toelichting bij de Vluchtelingenwet van 14 juli 1987 (Parl. St., Kamer, 1986/1987, nr 689/1, 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".

5. Vermits de Commissaris-generaal niet zelden verstoken blijft van informatie over de wijze waarop problemen betreffende asielzoekers en vluchtelingen worden aangepakt door andere Belgische instanties - zoals het ook gebeurt dat hij niet wordt uitgenodigd op vergaderingen waarop de daarmede verband houdende problemen worden besproken - is het hem moeilijk op dit punt aan zijn wettelijke opdracht te voldoen. De vraag kan ook worden gesteld of de instanties die de regeringsbeslissingen ter zake voorbereiden aldus wel steeds voldoende nauwkeurig voorgelicht zijn over de juiste draagwijdte en oorzaken van de problemen, wat mede kan verklaren waarom sommige beslissingen op het ogenblik dat zij genomen worden reeds voorbijgestreefd zijn.

6. Graag wil de Commissaris-generaal evenwel dank uitspreken ten overstaan van de vele instanties, organisaties en personen, die hem hun gewaardeerde medewerking hebben verleend. Het personeel door de Minister van Justitie ter beschikking gesteld van de nieuwe vluchtelingeninstanties en de Adjunct-Commissarissen, de Heren Christian BAYI en Marc BONTE, dienen hierbij in het bijzonder vermeld te worden.

II. DE WERKING VAN DE VLUCHTELINGENWET

7. De wet van 14 juli 1987, die in werking is getreden op 1 februari 1988 stelt 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.

A. De toegang tot de procedure

8. Het is het Ministerie van Justitie dat beslist of een vreemdeling die asiel aanvraagt de toelating krijgt om het Rijk binnen te komen of om er te verblijven ten einde over zijn aanvraag te laten beslissen door de nieuwe vluchtelingeninstanties (voor een samenvatting van de procedure, zie p. 65-66, bijlage 1). Op enkele zeldzame uitzonderingen na, wordt de overgrote meerderheid van de aanvragen ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die deel uitmaakt van het Bestuur van de Openbare Veiligheid, en een minderheid op het Commissariaat-generaal (zie p. 87, fig. 1).

9. Volgens de gegevens beschikbaar op 31 december 1989 bedroeg het totaal aantal aanvragen ingediend in 1988 5.007 [4.784], die - met uitzondering van de 480 aanvragen ingediend in januari 1988 - onder de nieuwe procedure vallen. In vergelijking met het jaar 1987, waarin er 5.352 aanvragen werden ingediend, was er dus een daling met 6,5 % [11 %]. De gegevens die vermeld werden in het eerste jaarverslag zoals zij op 31 december 1988 bekend waren of die betrekking hebben op 1988 worden, waar dit ter vergelijking nuttig wordt geoordeeld, weergegeven tussen vierkante haakjes [].

1. De asielaanvragen ingediend in 1989

10. Volgens de gegevens beschikbaar op 31 januari 1990 bedroeg het aantal op het Commissariaat-generaal bekende aantal asielaanvragen voor 1989 8.021. Alhoewel deze gegevens nog voorlopig zijn, blijkt hieruit dat het totaal aantal asielaanvragen ingediend in 1989 in elk geval de 8.000 overschrijdt, wat overeenstemt met een stijging met minstens 60 % en een nieuw Belgisch record van het aantal asielaanvragen vestigt (Het vorig record bedroeg 7.456 in 1986). Wat het tweede semester van 1989 betreft is er zelfs een verdubbeling van het aantal maandelijks ingediende asielaanvragen.

11. De asielaanvragers van 1989 zijn afkomstig uit 82 [78] landen; meer dan tweederde van de aanvragers zijn afkomstig uit zeven landen, met name Ghana (1.508 = 19 %

[25%], Turkije (1.028 = 13 %), Zaïre (825 = 10 %) gevolgd door China (583), India (555) en Pakistan (545) met elk 7% en Joegoslavië (444 = 5%) (zie p. 87, tabel 1). Naast de 19 % aanvragen uit Ghana, is bijgevolg de helft van de aanvragers afkomstig uit amper zes landen. De overige 75 nationaliteiten nemen minder dan eenderde (31 %) van de aanvragen voor hun rekening (zie p. 103, fig 1, B). Er zijn vooral belangrijke stijgingen wat de aanvragen betreft uit Angola (van 44 naar 247), China (van 2 naar 583), Pakistan (van 273 naar 545), Roemenië (van 66 naar 235), Turkije (van 348 naar 1.028) en Zaïre (van 460 naar 825).

12. Het aantal aanvragen op de Nationale Luchthaven te Zaventem is - sinds een hoogtepunt werd bereikt in de periode maart 1986/februari 1987 (gemiddeld 376 aanvragen per maand te Zaventem) - drastisch gedaald. Na een daling tot slechts 22 per maand in de periode juli 1987/januari 1988 steeg dit aantal opnieuw tot 53 per maand (tussen 1 februari en 31 december 1988) en 85 per maand in 1989. Ook in percentage is het aantal asielaanvragen ingediend op de Nationale Luchthaven te Zaventem drastisch gedaald van ongeveer 85 % in de periode maart 1986/februari 1987 tot 13 % van het totaal aantal ingediende asielaanvragen en dit zowel in 1988 als in 1989 (zie p. 87, fig. 1, A en p. 103, tabel 1). In 1989 was viervijfde (822) van het totaal aantal asielaanvragers in Zaventem (1.026) afkomstig uit Afrika, onder meer 47 % Ghanezen (488), 13 % Angolezen (139), 6 % Nigerianen (63) en 6 % Zaïrezen (62).

13. De overgrote meerderheid (87 %) van de asielaanvragen wordt ingediend door alleenstaanden. Slechts ongeveer 500 personen hebben tevens een aanvraag ingediend voor hun echtgenote. Daarenboven werd ook nog asiel aangevraagd voor een duizendtal vergezellende kinderen. Vooral Joegoslaven en Turken blijken in gezinsverband asiel aan te vragen. Ook vanuit Zaïre komen nogal wat asielzoekers met minderjarige kinderen. Het Commissariaat-generaal beschikt niet over statistische gegevens betreffende het aantal onvergezeldde kinderen, noch over het aantal mannen en vrouwen.

2. De ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg

14. Op 31 december 1989 moest het Ministerie van Justitie nog beslissen over 328 (7 %) van de 4.527 tussen 1 februari en 31 december 1988 ingediende asielaanvragen. Daarvan werden 2.095 asielaanvragen (46 %) ontvankelijk verklaard bij eerste beslissing van het Ministerie van Justitie (dus vóór "dringend verzoek tot heronderzoek") (zie p. 89, fig. 2). Met betrekking tot de op 31 januari 1990 op het Commissariaat-generaal geregistreerde asielaanvragen ingediend in 1989 (8.021) waren op deze datum 1.596 asiel-aanvragen (21 %) bij eerste beslissing van het Ministerie

van Justitie ontvankelijk verklaard en 639 onontvankelijk, terwijl voor 262 aanvragen een afstand werd genoteerd. Op het totaal van de door het Ministerie van Justitie in 1989 genomen beslissingen (2.487) inzake ontvankelijkheid van de in 1989 ingediende asielaanvragen betekent dit dus 64 % ontvankelijke aanvragen. Over 5.534 (69 %) in 1989 ingediende asielaanvragen moest echter op 31 december 1989 nog een beslissing worden genomen (zie p. 95, fig. 5, B).

15. Zoals weergegeven in het Eerste Jaarverslag (par. 22) zijn er naargelang van de nationaliteit van de asielzoekers belangrijke verschillen in het percentage ontvankelijkheidsbeslissingen door het Ministerie van Justitie vast te stellen. Voor 1989 werden evenwel nog te weinig ontvankelijkheidsbeslissingen genomen om een zinvolle vergelijking mogelijk te maken.

16. Het Ministerie van Justitie had, wat de onder de nieuwe wet ingediende asielaanvragen betreft, op 31 december 1989 3.622 ontvankelijkheidsbeslissingen genomen, waarvan 1.135 betrekking hadden op aanvragen ingediend in 1988 en 2.487 op aanvragen ingediend in 1989. Gemiddeld werden dus 300 ontvankelijkheidsbeslissingen per maand genomen, waarvan 200 betrekking hadden op in 1989 ingediende aanvragen. Sinds juli 1989 worden niettemin meer dan 800 tot 900 asielaanvragen per maand ingediend. Sinds juli 1989 loopt de Dienst Vreemdelingenzaken dus gemiddeld per maand meer dan twee maand achterstand op (!).

* * *

17. Zoals aangetoond door de evolutie van het aantal asielaanvragen, oefent een behoorlijk werkende ontvankelijkheidsprocedure hierop een duidelijke invloed uit. Zo veroorzaakte het in werking treden van de nieuwe vluchtelingenwet op 1 februari 1988 een onmiddellijke daling van het aantal asielaanvragen met 25 % (van 480 naar 360 per maand). Na een paar maanden geschiedde de ondervraging van de binnenkomende asielaanvragers door de Dienst Vreemdelingenzaken evenwel wegens personeelsgebrek niet meer regelmatig, zodat het aantal asielaanvragen opnieuw steeg met 27 % (van gemiddeld 360 per maand in februari - augustus 1988 tot gemiddeld 460 per maand in september 1988 - juni 1989).

18. Toen de gehele ontvankelijkheidsprocedure in elkaar stortte, onder meer als gevolg van het terugtrekken van dienstplichtigen in april 1989, leidde dit tot een quasi-verdubbeling van het aantal asielaanvragen (tot gemiddeld 880 per maand in juli - december 1989). Naar gelang de ontvankelijkheidsprocedure al dan niet behoorlijk werkte steeg het aantal asielaanvragen met 140 % (van

gemiddeld 360 naar gemiddeld 880 per maand). Het in elkaar storten van de Dienst Vreemdelingenzaken wat de ontvanke-
lijkheidsprocedure betreft is dus de voornaamste oorzaak
van de asielzoekerscrisis, zoals deze zich sinds midden
1989 in België voordoet (zie p. 99, fig. 7). Aldus is het
voordeel dat België had op zijn buurlanden - wegens de
ontstentenis van achterstand bij de nieuwe vluchtelingen-
instanties en de wettelijke mogelijkheid om snel ontvanke-
lijkheidsbeslissingen te nemen - verloren gegaan.

B. De dringende verzoeken tot heronderzoek

19. De wet van 14 juli 1987 vermeldt een aantal ontvankelijkheidsgronden waarvan sommige voorbehouden zijn aan de Minister van Justitie alleen en andere kunnen worden ingeroepen zowel door de Minister als door zijn Gemachtigde. Ingeval 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 binnen de 24 uur en wat het binnenland betreft 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 (voor een samenvatting van de procedure, zie p. 65-66, bijlage 1).

1. De adviezen gegeven in 1989

20. In het tweede werkingsjaar heeft de Commissaris-generaal 838 [709] adviezen gegeven in het kader van "dringende verzoeken tot heronderzoek" of gemiddeld 73 [64] per maand (zie p. 105, tabel 2). De gegevens met betrekking tot het werkingsjaar 1988 worden ter vergelijking weergegeven tussen vierkante haakjes []. Betreffende 294 [188] adviezen inzake weigeringsbeslissingen van toegang tot het Koninkrijk dienden te worden gegeven binnen 24 uur en 544 [521] adviezen betreffende weigeringsbeslissingen tot het verblijf dienden te worden gegeven binnen 7 dagen. Onder deze laatste moeten ook 51 [51] adviezen worden gerekend betreffende asielaanvragen ingediend vóór 1 februari 1988.

21. Opvallend is dat de helft van de adviezen aan de grens gegeven werd tijdens het laatste trimester van 1989, wat - gezien de uitzonderlijk korte termijn (24 u) waarbinnen deze adviezen moeten worden gegeven - een bijzonder zware belasting, vooral voor de Adjunct-Commissarissen en de hen bijstaande juristen, heeft gebracht. De adviezen zijn binnen de door de wet gestelde termijnen gegeven. Hierdoor wordt nu al gedurende twee jaar bewezen dat het volkomen mogelijk is binnen zeer korte termijn asielaanvragen in een eerste fase (de ontvankelijkheidsfase) af te handelen. Wegens gebrek aan voldoende personeel - en gezien de uitzonderlijk korte termijn waarbinnen de wet vereist dat de adviezen moeten worden verstrekt - geschiedt het uitoefenen van deze consultatieve bevoegdheid soms wel ten koste van de snelheid waarmede de bevoegdheid ten gronde wordt uitgeoefend.

22. Deze prioriteit gegeven aan de adviesprocedure wordt niettemin verantwoord door volgende overwegingen:

- a) de ontvankelijkheidsprocedure is in de huidige toestand van dramatisch personeelstekort de enige die toelaat op korte termijn beslissingen te nemen die uitvoerbare maatregelen mogelijk maken waardoor de druk op de instanties voor de opvang kan worden verlicht;
- b) de Commissaris-generaal aanziet zijn tussenkomst als onontbeerlijk om de verzekering te kunnen geven dat de verwijdering van het grondgebied - die voor de betrokkenen (wat ook de redenen van hun aanvraag mogen zijn) steeds een bijzonder ingrijpende maatregel is (die bovendien in geval van een weigering aan de grens in beginsel ook effectief wordt uitgevoerd) - met de nodige waarborgen geschiedt;
- c) de wet zelf schrijft voor dat het advies binnen bijzonder korte termijn moet worden gegeven (24 u of 7 dagen), terwijl de Commissaris-generaal er zich daarenboven terdege van bewust is dat ondertussen de asielzoekers zich - althans wat de Nationale Luchthaven betreft - meestal in mensonwaardige omstandigheden bevinden (cf. infra, par. 145-151), waarvan het schrijnend karakter toeneemt naarmate de ontvankelijkheidsprocedure langer duurt.

23. Tachtig percent [60% in 1988] van de adviezen (674) had betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie en 20 % (164) had betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie. Vijfentachtig percent (569) van de door de Minister genomen weigeringsbeslissingen steunt op weigeringsgronden die in het kader van de huidige wet alleen door hem zelf kunnen worden ingeroepen, terwijl in 15 % van de gevallen ook de Gemachtigde van de Minister de betrokken weigeringsgrond had kunnen inroepen.

24. In totaal werden 31 % voor de asielzoekers gunstige adviezen (263) gegeven [in 1988 34 %] en 68 % ongunstige (575). Aan de grens is het percentage gunstige adviezen van de Commissaris-generaal (89 - 205 = 30 % [42%]) niet (meer) hoger dan in het binnenland (174 - 370 = 32 % [31%]) (zie p. 91, fig. 3, a: A. Naargelang van de plaats van de aanvraag). Het aantal gunstige adviezen betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie is ook niet (meer) hoger (200 - 474 = 29 % [38%]) dan deze betreffende weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie (63 - 101 = 38 % [28%]) (zie p. 91, fig. 3, a: B. Naargelang van de auteur van de weigering).

25. De asielzoekers die in 1989 een "dringend verzoek tot heronderzoek" hebben ingediend waren vooral afkomstig uit Ghana (314), Zaïre (109) en Angola (77) (zie p. 107, tabel 3). In het bijzonder voor asielzoekers afkomstig uit

Ghana (47 - 267 = 15 % [18%]) en van zes andere landen (Angola, India, Nigeria, Pakistan, Polen, Joegoslavië) (44 - 169 = 20 %), ligt het aantal gunstige adviezen laag. Voor de overige 44 [48] nationaliteiten, die instaan voor 37 % [36%] van de adviezen ligt het aantal gunstige adviezen aanzienlijk hoger (174 - 137 = 56 % [56%]) (zie p. 92, fig. 3, b: C. Per nationaliteit).

26. De meest ingeroepen weigeringsgronden zijn "bedrieglijke aanvraag of aanvraag vreemd aan de asielcriteria" (568) [362], verblijf in één of meer derde landen (150) [237] en laattijdigheid (84) [75] (zie p. 109 - 111, tabel 4). Het percentage gunstige adviezen voor de asielzoekers varieert sterk naar gelang van de ingeroepen weigeringsgronden: 79 % [97%] (15 - 4) voor vervoerbewijs, 52 % [53%] (44 - 40) voor laattijdigheid, 27 % [39%] (157 - 411) voor bedrieglijke aanvraag of aanvraag vreemd aan de asielcriteria (eventueel gecombineerd met andere weigeringsgronden), 27 % [14%] (41 - 109) voor verblijf in één of meer derde landen, 0 % [0%] (0 - 1) voor gevaar voor de openbare orde en 0 % (0 - 1) voor uitwijzing (zie p. 92, fig. 3, b: D. Per weigeringsgrond).

27. De Commissaris-generaal werd er van ingelicht dat in 24 gevallen in 1988 en in 29 gevallen in 1989 de Minister van Justitie zijn gunstige adviezen niet heeft gevolgd. Voor 173 gevallen was de Commissaris-generaal op 31 december 1989 nog in het ongewisse over het gevolg dat de Minister van Justitie aan zijn advies heeft gegeven.

28. Indien de Minister beslist de kandidaat-vluchteling terug te leiden naar het land waaruit hij is gevlucht en waar volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid zou zijn bedreigd, kan deze laatste binnen de twee werkdagen beroep instellen bij de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg, die - volgens de vormen van het kortgeding - een uitspraak moet doen binnen de 15 dagen. 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 slechts occasioneel weet van deze beroepsprocedure, die behoudens een verlenging van het verblijf van de asielzoeker in de transitzone van de Nationale Luchthaven, weinig effect blijkt te sorteren.

2. Suggesties tot wijziging van de procedure

29. Het feit dat in de overgrote meerderheid (80 %) van de gevallen voor het nemen van een ontvankelijkheidsbeslissing tweemaal een bijzonder omslachtige weg moet worden gevolgd (Dienst Vreemdelingenzaken, Kabinet, Minister van Justitie en terug) staat een vlotte afhandeling van de procedure in de weg. Het feit dat de wet vereist dat de meest ingeroepen onontvankelijkheidsgrond ("bedrieglijke aanvraag" of "aanvraag kennelijk vreemd aan de criteria van de Conventie van Genève") alleen door de Minister van Justitie mag worden ingeroepen, brengt in elk geval een onnodige bijkomende belasting mede van de Dienst Vreemdelingenzaken, het Kabinet van de Minister van Justitie en de Minister van Justitie zelf, die zou kunnen worden vermeden indien de Dienst Vreemdelingenzaken in eerste aanleg alle onontvankelijkheidsgronden zou mogen inroepen, wat evenwel slechts verantwoord zou zijn als aan de instantie bevoegd om te oordelen over de grond van de aanvraag (de Commissaris-generaal) de bevoegdheid zou worden toegekend om over de ontvankelijkheid in beroep te beslissen (zie de voorstellen geformuleerd in het Eerste Jaarverslag, par. 37-44).

30. Op 15 juni 1989 heeft de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie voorstellen gedaan om - in afwachting van een wetswijziging die een meer efficiënte procedure mogelijk zou maken - binnen het kader van de huidige wet het aantal manipulaties van de dossiers te beperken. Op 19 juli 1989 drong de Commissaris-generaal er nogmaals op aan de duur van de ontvankelijkheidsprocedure enigszins te verkorten door in te gaan op hoger vermelde voorstellen. Hij wees er verder op dat een grondiger onderzaging door de Dienst Vreemdelingenzaken en een betere juridische motivering van de onontvankelijkheidsbeslissingen zou toelaten een groter aantal aanvragen af te handelen in de fase van het ontvankelijkheidsonderzoek, dat in elk geval sneller verloopt dan het onderzoek ten gronde door het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie, die aldus terzelfder tijd minder zouden worden belast.

31. Op 2 augustus 1989 deelde de Minister van Justitie mede dat hij besloten had om de bevoegde Kabinetscel te verplaatsen naar hetzelfde gebouw als dat van het Commissariaat-generaal. Met ingang van 20 november 1989 heeft ook de Dienst Vreemdelingenzaken een verbindingscel gevestigd in hetzelfde gebouw als dat van het Commissariaat-generaal. Deze maatregelen hebben weliswaar een zekere versnelling van de procedure Zaventem meegebracht, maar - ondanks lovenswaardige inspanningen van alle betrokkenen (verbindingscel van de Dienst Vreemdelingenzaken, Kabinets-leden Justitie, Minister van Justitie) - blijft het tweemaal onderwerpen van de overgrote meerderheid van de ontvankelijkheidsbeslissingen (80%) aan de Minister van Justitie een oorzaak van onnodige vertraging.

32. Reeds in zijn Eerste Jaarverslag (par. 36-34) heeft de Commissaris-generaal erop gewezen dat de procedure van het "dringend verzoek tot heronderzoek" weliswaar - dank zij een aantal bijzondere omstandigheden - over het algemeen niet onbevredigend werkt, maar dat als tekortkomingen van het bestaande stelsel onder meer de bijzonder korte termijnen voor het indienen van een verzoek en voor het geven van een advies moeten worden vermeld. Deze buitengewoon korte termijnen komen een doelmatige werking van het Commissariaat-generaal niet ten goede, terwijl de ervaring bovendien heeft uitgewezen dat een ontvankelijkheidsbeslissing door de Dienst Vreemdelingenzaken of door de Minister van Justitie niettemin soms verscheidene weken in beslag neemt.

33. Ook 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, werden enkele leemten vastgesteld (zie het Eerste Jaarverslag, par. 39-40). Met uitzondering van de onontvankelijkheidsgrond "gevaar van de openbare orde of de nationale veiligheid", meent de Commissaris-generaal bovendien - samen met de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen en de eensgezinde rechtsleer - dat de instantie die bevoegd is te oordelen over de gegrondheid van een asielaanvraag (in België dus de Commissaris-generaal en niet de Minister van Justitie) ook het meest geschikt is om in beroep te oordelen welke asielaanvragen een onderzoek ten gronde vereisen, wat bovendien ook tijd en mankracht zou kunnen besparen. Tal van argumenten werden hiervoor aangehaald in het Eerste Jaarverslag (par. 41-44), waaraan nog kan worden toegevoegd dat het strijdig zou kunnen worden geacht met de beginselen van behoorlijk bestuur dat de beslissing inzake de ontvankelijkheid van de asielaanvragen thans door dezelfde instantie (de Minister van Justitie of zijn Gemachtigde) in eerste aanleg en in beroep (na "dringend verzoek tot heronderzoek") wordt genomen.

34. Het is verheugend dat een wetsvoorstel (Parl. St., Senaat, 1989/1990, nr 801/1) werd ingediend op 9 november 1989 door de Senatoren P. Pataer, F. Erdman, O. Crucke en M. Stroobant, waarin deze voorstellen grotendeels werden overgenomen (zie vooral de art. 2, 6, 7 en 8 van dit wetsvoorstel). Wanneer de beslissingsbevoegdheid in beroep inzake de ontvankelijkheid aan de Commissaris-generaal zou worden toevertrouwd, kan ook worden overwogen om - zoals voorgesteld in art. 9 van hoger vernoemd wetsvoorstel - het beroep op de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg volgens de vormen van het kortgeding op te heffen, waardoor het verblijf in de transitzone gevoelig zou kunnen worden bekort, zonder dat de rechtsbescherming van de asielzoeker zou worden aangetast.

35. Ten einde te vermijden dat asielzoekers soms weken en maanden in de transitzone opgehouden worden, zou de wet ook nog dienen te bepalen dat niemand langer dan vijftien dagen aan de grens mag worden opgehouden in afwachting van een beslissing over de ontvankelijkheid van zijn aanvraag en dat hij bij gebrek aan een beslissing over de ontvankelijkheid binnen de vijftien dagen tot het grondgebied moet worden toegelaten. Om mogelijke betwistingen te vermijden lijkt het in elk geval aangewezen dat aan het oponthoud van asielzoekers in de transitzone een uitdrukkelijke wettelijke grondslag zou worden gegeven.

36. Het spreekt vanzelf dat het hier een geheel van voorstellen betreft die een nieuw evenwicht tot stand brengen, wat verloren zou gaan indien alleen zou worden ingegaan op de voorstellen die de overheid ten goede komen (uitbreiding van de onontvankelijkheidsgronden, uitbreiding van de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken om alle ontvankelijkheidsgronden in te roepen, opheffing van de tussenkomst van de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg) of indien alleen zou worden ingegaan op de voorstellen die de asielzoekers ten goede komen (geringe verlenging van de termijn voor het indienen van een "dringend verzoek tot heronderzoek" en bindend karakter van de tussenkomst van de Commissaris-generaal). In elk geval blijft de Commissaris-generaal ervan overtuigd dat het opvolgen van voornoemde suggesties zowel redelijkere termijnen als een vluggere procedure en zowel een grotere doeltreffendheid als meer juridische duidelijkheid en steviger waarborgen voor de asielzoekers mogelijk zou maken.

C. Het onderzoek ten gronde

37. Het onderzoek ten gronde geschiedt in eerste aanleg door de Commissaris-generaal en in beroep door de Vaste Beroepscommissie, onder toezicht van de Raad van State.

1. De beslissingen van de Commissaris-generaal

38. 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.

39. Met betrekking tot de 4.054 sinds 1 februari 1988 ingediende en vóór 31 december 1989 ontvankelijk verklaarde aanvragen heeft de Commissaris-generaal in 1988 707 beslissingen en in 1989 1.207 beslissingen genomen (zie p. 113, tabel 5, A). Er werden dus in 1989 gemiddeld 100 beslissingen per maand genomen. Alleen voor de ontvankelijke aanvragen ingediend tijdens de eerste acht werkingsmaanden (februari - september 1988) was op 31 december 1989 het merendeel der beslissingen door de Commissaris-generaal reeds genomen (zie p. 114, tabel 5, B).

40. Voor statistische doeleinden maakt het Commissariaat-generaal een onderscheid inzake 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).

41. In 1989 heeft de Commissaris-generaal besloten tot 265 [104] FA-erkenningen, 123 [149] FB-erkenningen en 126 [43] FC-erkenningen of in totaal dus 514 [296] erkenningen. Op 31 december 1989 had de Commissaris-generaal vluchtelingen erkend afkomstig uit 43 [27] verschillende landen. De gegevens met betrekking tot het werkingsjaar 1988 worden ter vergelijking weergegeven tussen vierkante haakjes []. Onder de sinds 1 februari 1988 door het Commissaris-generaal erkende vluchtelingen zijn de belangrijkste nationaliteiten Iraniërs (95) en Roemenen (51) inzake de FA-erken-

ningen, Viëtnamezen (220) inzake de FB-erkenningen en Turken (72) inzake de FC-erkenningen.

42. 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), "weigeringen wegens gebrek aan woonstkeuze" (RD) en "afsluitingen zonder beslissing wegens afstand of om andere redenen" (C). Deze laatste categorieën (RB, RC, RD en C) worden technische weigeringen genoemd, omdat de grondslag ervan vooral bestaat in de onmogelijkheid contact te verkrijgen met de asielzoeker.

43. In 1989 heeft de Commissaris-generaal, naast het afsluiten van 38 [19] dossiers zonder beslissing, 303 [183] RA-weigeringen, 254 [111] RB- of RC-weigeringen en 98 [98] RD-weigeringen of in totaal dus tot 693 [411] weigeringen besloten. Onder de sinds 1 februari 1988 door de Commissaris-generaal geweigerde asielzoekers zijn de belangrijkste nationaliteiten Ghanezen (335) en Zaïrezen (163) met vooral RA-weigeringen, Pakistani (123) met vooral RB- of RC-weigeringen en Indiërs (108) met vooral RD-weigeringen.

44. Op basis van de beslissingen genomen m.b.t. asiel-aanvragen ingediend tijdens de eerste vijf werkingsmaanden (februari - juni 1988) van het Commissariaat-generaal kan worden aangenomen dat 29 % van de ontvankelijke aanvragen tot een erkenning en 61 % tot een weigering leiden, waarvan de helft om technische redenen (zie p. 93, fig. 4).

2. De werkzaamheden van de Vaste Beroepscommissie

45. Zowel de Minister van Justitie als de geweigerde kandidaat-vluchteling kunnen binnen de dertig dagen beroep indienen bij de nieuwe Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen. Deze Commissie bestaat uit een Nederlandstalige en een Franstalige Kamer, elk voorgezeten door een magistraat van de zetel 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).

46. Sinds mei 1988 werden er 460 beroepen ingediend (zie p. 115, tabel 6) tegen beslissingen van de Commissaris-generaal, waarvan vijf [één] beroepen ingediend door de Minister van Justitie (of zijn Gemachtigde) en 455 [143] door geweigerde asielzoekers, vooral tegen ten gronde gemotiveerde weigeringen (385 RA). Het merendeel van deze beroepen werd ingediend door Ghanezen (149) [36] en Zaïre-

zen (93) [48].

47. Enkele advocaten hebben ook beroep ingediend bij de Vaste Beroepscommissie tegen 406 [379] beslissingen van de Vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen. Er zijn ook een zestigtal beroepen tegen adviezen van de Commissaris-generaal, tegen beslissingen van de Minister van Justitie, enz.

48. Vermits de benoeming van de leden van de Vaste Beroepscommissie pas op 21 april 1989 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werd en het Koninklijk Besluit inzake de werking van de Beroepscommissie nog niet is uitgevaardigd, bleef de activiteit van de Beroepscommissie in 1989 nog zeer beperkt. In 1989 heeft de Beroepscommissie 95 beslissingen genomen, waaronder 9 erkenningen. Het is evenwel duidelijk nog te vroeg om enig zicht te hebben op de beroepsprocedure en in het bijzonder op de duur ervan.

49. Het is ondertussen wel duidelijk dat de snelheid van de beroepsprocedure niet zozeer afhankelijk is van het personeel dat ter beschikking staat van de Vaste Beroepscommissie, dan wel van de beschikbaarheid van de leden. Ten einde binnenkort geen massale ophoping van dossiers te kennen in de Beroepscommissie - meer dan 90 % van de ten gronde geweigerde asielzoekers gaan in beroep - zijn volgende maatregelen dringend noodzakelijk:

- a) het uitvaardigen van het Koninklijk Besluit dat de werking van de Beroepscommissie regelt;
- b) de benoeming van bijkomende plaatsvervangende leden;
- c) een minstens gedeeltelijke vrijstelling van hun hoofdberoep voor de ambtenaren-leden van de Beroepscommissie en vooral van de magistraten-voorzitters;
- d) een regeling van de vergoeding van de Voorzitters en van de leden van de Beroepscommissie, in het bijzonder van de advocaten-leden van de Beroepscommissie;
- e) een uitbreiding van de personeelsformatie van de Beroepscommissie.

50. Daarenboven zou het nuttig kunnen zijn overleg te plegen over de vraag of het mogelijk zou zijn te vermijden dat de procedure in grote mate zou worden aangewend, in het bijzonder door de grote meerderheid van de verzoekers die illegaal het land zijn binnengekomen, enkel en alleen om hun verblijf in het Rijk buitenmatig te verlengen, dank zij een procedure waarbij achtereenvolgens drie instanties (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal en Vaste Beroepscommissie) zich moeten uitspreken.

3. De Raad van State

51. In 1989 werden vijf verzoekschriften tegen weigeringsbeslissingen van de Vaste Beroepscommissie ingediend bij de Raad van State, waarvan drie op 21 november 1989 door de Minister van Justitie. In alle vijf gevallen betreft het beslissingen tot weigering van erkenning, zodat er vragen kunnen rijzen betreffende het vereiste juridisch belang dat de Minister van Justitie heeft om een verzoekschrift in te dienen tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie (?!). De nieuwe vluchtelingeninstanties kregen kennis van dit initiatief van de Minister van Justitie via een krantenbericht van 22 november 1989 (!) waarin onder de titel "Grof spel met vluchtelingen" werd bekendgemaakt dat de Minister van Justitie "de onregelmatigheden in de erkenning van politieke vluchtelingen zo grof vindt dat hij besloot het advies [sic] in te winnen van de Raad van State".

52. Aan drie weigeringsbeslissingen wordt verweten dat een ambtenaar van het Ministerie van Justitie toegewezen aan de Vaste Beroepscommissie - die wegens het uitblijven van de benoeming van de leden van de Commissie gedurende anderhalf jaar inactief was - op het Commissariaat-generaal, dat met een nijpend personeelstekort af te rekenen had, asielzoekers had ondervraagd en op de zitting van 29 juni 1989 als secretaris de beslissing van de Beroepscommissie had genotuleerd en namens de Kamervoorzitter achteraf ook betekend aan betrokkenen.

53. Tijdens een onderhoud hem op 6 november 1989 toegestaan door de Kabinetschef van de Minister van Justitie had de Commissaris-generaal zijn ongerustheid uitgesproken over de stellingname van de Minister van Justitie - ten aanzien van de Kamervoorzitters van de Vaste Beroepscommissie en op eenzijdige voorlichting door de Dienst Vreemdelingenzaken - over de interne werking van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie. Verzoeken van de Kamervoorzitters van de Vaste Beroepscommissie om een onderhoud bij de Minister van Justitie bleven onbeantwoord.

54. In een brief van 29 november 1989 aan de Minister van Justitie heeft de Commissaris-generaal zijn tijdens hoger vermeld onderhoud weergegeven standpunt als volgt samengevat:

- a) Alhoewel de wet duidelijk bepaalt dat het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie onafhankelijk zijn van de Minister van Justitie, mengt deze laatste zich in hun interne werking, hierbij uit het oog verliezend dat voor deze instanties de Minister van Justitie in de voorhen liggende zaken één der twee partijen is.
- b) Niet de Minister van Justitie, maar de Commissaris-generaal en de Voorzitters van de Vaste Beroepscommissie

zijn, onder toezicht van de Raad van State in geval de rechten van één der partijen geschonden worden, verantwoordelijk voor de correcte uitoefening van hun bevoegdheden in toepassing van de vluchtelingenwet.

- c) Alleen de Commissaris-generaal en de Kamervoorzitters en de leden van deze Commissie zijn verantwoordelijk voor de genomen beslissingen. Het door de Minister van Justitie ter beschikking gesteld administratief personeel - van welk niveau ook - zijn geen onafhankelijke magistraten, maar ambtenaren die geen verantwoordelijkheid dragen voor de door de Commissaris-generaal of door de Vaste Beroepscommissie genomen beslissingen.
- d) De ongelukkige indruk zou kunnen worden gewekt - uiteraard ten onrechte - dat inzake mensenrechten de Minister meer bekommerd zou zijn om het ophouden van een zekere formele façade die niet zou worden gerespecteerd door diensten die van hem onafhankelijk zijn, dan om de mensenwaardige toestanden in Zaventem (zie infra, par. 145-151).
- e) Indien de formalistische bezwaren m.b.t. de procedure ten gronde geopperd door de Minister van Justitie vanuit het oogpunt van de internationale mensenrechtenconventies gegrond zouden zijn (quod non) dan is a fortiori de ontvankelijkheidsprocedure, waarbij doorgaans dezelfde ambtenaren, dezelfde kabinetsleden en dezelfde Minister zowel in eerste aanleg als in beroep (na "dringend verzoek tot heronderzoek") optreden, flagrant in strijd met deze beginselen.
- f) Het lijkt niet onredelijk dat de nieuwe vluchtelingeninstanties, die zich steeds hebben ingespannen om zich zo goed mogelijk van hun opdracht te kwijten - ondanks enorme moeilijkheden wegens het niet voldoen van de wettelijke verplichting het nodige personeel ter beschikking te stellen - verwachten dat aandacht van de Minister bij voorrang zou gaan naar dit dramatisch personeelstekort.

55. De Commissaris-generaal wees er ook op dat hij reeds in zijn nota van 13 juni 1988 er de aandacht van de Minister van Justitie had op gevestigd dat onder meer drie van de vier juristen van de Vaste Beroepscommissie voor het Commissariaat-generaal werkten en dat hij er voortdurend op gewezen had dat het in werking treden van de Vaste Beroepscommissie een daling van de productiviteit van het Commissariaat-generaal voor gevolg zou hebben omdat het desbetreffende personeel dan geen bijstand meer aan het Commissariaat-generaal zou kunnen verlenen.

56. In dezelfde nota werd er ook de aandacht op gevestigd dat - in geval als gevolg van de toename van de activiteiten van de Vaste Beroepscommissie of om principiële of andere redenen geoordeeld zou worden dat zou moeten worden overgegaan tot een effectieve splitsing van de personeelsformaties van de nieuwe diensten - vooraf een be-

langrijke bijkomende uitbreiding van de formatie onontbeerlijk zou zijn. Vermits de Minister van Justitie deze bijkomende personeelsleden niet had aangevraagd, werd gemeend dat hieruit mocht worden afgeleid dat hij in de huidige omstandigheden van dramatisch personeelstekort geen prioriteit wenste te geven aan een strikte scheiding van het door hem aan de nieuwe vluchtelingeninstanties ter beschikking gesteld administratief personeel, gezien dit een nog verdere vergroting van achterstand tot gevolg zou hebben.

57. Ten slotte werd de mening uitgesproken dat - zelfs indien de Minister de overtuiging zou zijn toegedaan dat de Commissaris-generaal en de Kamervoorzitters het personeel van de Beroepscommissie gedurende bijna anderhalf jaar beter hun tijd in ledigheid zouden hebben laten doorbrengen i.p.v. hun medewerking te hebben verleend om het Commissariaat-generaal toe te laten binnen de wettelijke termijnen adviezen te geven, om documenten af te leveren en om zoveel mogelijk beslissingen te nemen - dan nog de vraag kon worden gesteld of dit vanwege de Minister een beroep op de Raad van State zou verantwoorden waardoor mogelijk het vertrouwen - onontbeerlijke basis voor elk vluchtelingenbeleid (cf. Eerste Jaarverslag, par. 218) - in de nieuwe vluchtelingeninstanties zou kunnen worden ondermijnd.

58. In een brief van 12 december 1989 heeft de Minister van Justitie doen opmerken dat "Noch de Voorzitters van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen noch de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van het Parlement, laat staan ten aanzien van de publieke opinie, met betrekking tot de goede werking van de instellingen in het algemeen en van de procedure betreffende de erkenning van vluchtelingen in het bijzonder. De taak er voor te waken dat België geen enkele tekortkoming kan worden ten laste gelegd door een internationale instelling rust op de Minister van Justitie. Inzake vluchtelingen meer nog dan elders is de strikte toepassing van de algemene rechtsbeginselen vereist. [Vert.]" Tot besluit benadrukte de Minister dat hij de onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal en van de Beroepscommissie erkent, alsook het recht van iedere kandidaat-vluchteling om te worden behandeld overeenkomstig een erkenningsprocedure die hem alle waarborgen biedt.

D. Het uitreiken van documenten

59. 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 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.

60. Tijdens het tweede werkingsjaar hebben zich meer dan 8.000 [5.000] personen op de zetel van het Commissariaat-generaal aangemeld, voor het merendeel om documenten aan te vragen. Gemiddeld hebben 664 personen per maand zich aangemeld op het Commissariaat-generaal, wat een stijging uitmaakt van 45% in vergelijking met het maandelijks gemiddelde van vorig jaar (458).

61. De aanvragen voor documenten betroffen 1.497 akten van burgerlijke stand [1.170], 542 attesten [440], 167 wettingen [265], 683 vluchtelingenbewijzen [313], 170 verklaringen waarbij wordt verzaakt aan de status van vluchteling [93] en 71 reistitels. In 1989 werden in totaal 3.130 documenten [2.191] uitgereikt, waardoor het maandelijks gemiddelde tegenover het eerste werkingsjaar steeg met 30% (zie p. 117, tabel 7). Voor de basisbeginselen betreffende het uitreiken van de documenten wordt verwezen naar het Eerste Jaarverslag (par. 57-97). Bepaalde aspecten verdienen evenwel te worden op punt gesteld.

1. Akten van burgerlijke stand

62. Naast de akten uitgereikt volgens de "gangbare" procedure (aanvraag - opzoeken - opstellen van het document) was het voor talrijke akten nodig grondiger opzoeken te verrichten bij het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen en bij de Belgische diplomatieke zendingen of buitenlandse overheden door bemiddeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In het geval dat twee akten van geboorte met elkaar in tegenspraak waren, is het Commissariaat-generaal verplicht geweest om tussenkomst van de Belgische administratieve en/of gerechtelijke overheden te verzoeken.

63. Een schrijnend probleem ter zake blijft erin bestaan dat het Commissariaat-generaal geen toegang heeft tot het Rijksregister, waardoor de termijnen voor het uitreiken van de akten (in het algemeen drie weken) tijdens de zomermaanden gestegen is tot meer dan zes weken. Door het overbrengen van de volledige archieven van de dienst reispassen en visa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar het Commissariaat-generaal beschikt de dienst documenten weliswaar over een bepaald aantal gegevens, maar niet over alle nodige inlichtingen met betrekking tot de ingediende aanvragen (zo wordt de afstamming zelden vermeld in de reispas, zijn talrijke vluchtelingen niet in het bezit van een reispas, enz...). Archiven over een periode van meer dan veertig jaar in een bestand invoeren is bovendien een werk dat veel tijd vraagt en dat niet eerder dan tijdens het werkingsjaar 1990 zal kunnen worden beëindigd.

64. De dienst documenten heeft zich tot de Procureurs des Konings der verscheidene gerechtelijke arrondissementen gewend om de oorspronkelijke akten te bekomen van te wijzigen stukken die soms vijftientig jaar geleden werden opgesteld. Naar aanleiding van bepaalde in de loop der tijd gewijzigde plaatsnamen ontstond er een geschil met een gemeente uit het Brusselse gewest.

65. In enkele gevallen zag de dienst documenten zich verplicht het uitreiken van een akte te weigeren: de aanvrager was geen vluchteling; een identiteitsbewijs voorgelegd om de vermelding van de leeftijd van een kind te wijzigen was reeds eerder aanleiding om voornoemde leeftijd te wijzigen; gebrek aan bewijs voor het overlijden van een echtgenoot; echtgenoten die de Belgische nationaliteit bekwamen en voor wie het Commissariaat-generaal derhalve niet langer bevoegd was. Om deze laatste reden vragen vluchtelingen soms terzelfder tijd meerdere akten om op dergelijke wijze een "voorraad" aan te leggen voor wanneer zij de naturalisatie zullen hebben bekomen.

66. De voornaamste reden voor het indienen van een aanvraag voor een getuigschrift dat een akte van burgerlijke stand vervangt, blijft de naturalisatie, waarbij voor de vluchteling nog enkele problemen blijven bestaan: bepaalde rechtbanken eisen dat de stukken niet langer dan een maand voor de datum, dat zij werden neergelegd, zijn uitgereikt en tevens in meerdere exemplaren; andere rechtbanken weigeren een afschrift van een getuigschrift van vluchteling als bewijs voor de nationaliteit te aanvaarden en eisen een vluchtelingenattest ook al is dit ouder. Nadat het Parket te Nijvel een dossier voor naturalisatie had overgemaakt, was het Commissariaat-generaal bij machte om de vluchteling wegwijs te maken in de verscheidene fasen van de procedure.

67. De dienst documenten ondervond tevens moeilijkheden bij het opstellen van een getuigschrift van identiteit tot wijziging van een element van de burgerlijke stand van de vluchteling: bepaalde geneeskundige getuigschriften moesten worden geweigerd omdat deze onderling in tegenspraak waren, andere getuigschriften konden niet worden aangenomen omdat stempel of handtekening ontbraken. Enkele getuigschriften van identiteit opgesteld in september 1988 konden worden terugbekomen van een gemeentebestuur nadat de vader een vergissing had gemaakt bij een aanvraag tot wijziging van de naam van een van zijn kinderen, zonder dat zij tijdens het afgelopen jaar opgeroepen waren om over te gaan tot de wijziging van hun identiteitsbewijzen.

2. Attesten

68. Het aantal attesten uitgereikt door het Commissariaat-generaal is tijdens het werkingsjaar 1989 toegenomen van 440 tot 542. De reden voor deze toename is het rondschrijven van 21 februari 1989 (Belgisch Staatsblad van 22 maart 1989) van de Minister van Binnenlandse Zaken, waarin aan de gemeenten wordt gevraagd om het uitreiken van een identiteitsbewijs aan kinderen van vluchtelingen afhankelijk te stellen van de uitreiking van een attest door het Commissariaat-generaal dat de status van vluchteling al dan niet erkent.

69. Na het ontvangen van bedoeld rondschrijven heeft het stadsbestuur van Luik contact genomen met het Commissariaat-generaal. Een standaardformulier werd opgesteld en wordt aan de dienst documenten toegezonden bij iedere geboorte die bij het gemeentebestuur wordt aangegeven. Het Commissariaat-generaal onderzoekt dan de aanvraag van de ouders en zendt nadien aan de gemeente een attest toe dat al dan niet de status van vluchteling van het kind erkent. Sedertdien is deze werkwijze uitgebreid tot andere gemeenten.

70. Tijdens het voorbije jaar heeft het Commissariaat-generaal overigens een lijst met vermelding van al de minderjarige kinderen van erkende vluchtelingen ontvangen. Spijtig genoeg is het gebruik van deze lijst moeilijk aangezien de gegevens over de ouders en de refertes verwijzend naar hun dossier bij het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen ontbreken. Inzake het toekennen van de status van vluchteling aan pasgeboren kinderen uit ouders die de status van vluchteling genieten, worden statistische gegevens bijgehouden.

3. Vrijstelling van echtverklaring

71. Om het mogelijk te maken dat de procedure met betrekking tot het onderzoek naar de echtheid van een voorgelegd buitenlands document zou kunnen worden versneld,

heeft het Commissariaat-generaal een verzoek tot het bekomen van algemene documentatie gericht tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Meer informatie aangaande het uitzicht en de inhoud van akten van burgerlijke stand van de verscheidene landen van herkomst van vluchtelingen alsmede afschriften van deze akten moet in 1990 aan de dienst documentatie de mogelijkheid bieden om onmiddellijk het grootste deel van de akten die worden voorgelegd op hun echtheid te onderzoeken en aldus te verhinderen dat door gebrek aan informatie de vrijstelling van echtverklaring wordt geweigerd voor een oorspronkelijk stuk.

4. Getuigschrift van vluchteling

72. Het meest voorkomende probleem ter zake doet zich voor wanneer de vluchteling, voorafgaand aan de uitreiking van het getuigschrift van vluchteling, zijn reispas dient neer te leggen. In verscheidene gevallen is de uitreiking van het getuigschrift niet mogelijk geweest omdat de reispas door buitenlandse overheden in beslag werd genomen. De betrokken vluchtelingen zijn voornamelijk asielaanvragers van Turkse oorsprong die via de Bondsrepubliek Duitsland reizen. Om lange wachttijden in hoofde van de vluchteling en scherpe kritiek (in bepaalde gevallen tot bedreiging toe) vanwege vertegenwoordigers van sommige verenigingen van vluchtelingen te vermijden, dient de asielaanvrager te worden aangeraden zijn reispas terug te vragen bij de Duitse overheid van bij de aanvang van de procedure in België.

73. Een tweede punt waar de aandacht dient op gevestigd te worden heeft betrekking op de talrijke reispassen die "verloren of gestolen" zouden zijn tijdens de procedure en meer in het bijzonder tussen het tijdstip van de erkenning en het tijdstip van de uitreiking van het getuigschrift van vluchteling. Alvorens het getuigschrift wordt uitgereikt, eist het Commissariaat-generaal het bewijs van de aangifte van verlies of diefstal van de reispas bij de politiediensten. Het Commissariaat-generaal, dat ervan bewust is dat een dergelijke verklaring volledig berust op de goede trouw van de persoon die aangifte doet, meent dat ter zake een moratoire periode kan worden overwogen.

74. Een andere moeilijkheid bestaat wanneer de reispas op de Nationale Luchthaven te Zaventem in beslag is genomen omdat de reispas vals was of een vals visum droeg. Door het ontbreken van gegevens in het dossier omtrent de inbeslag-neming is de dienst documenten genoodzaakt opzoeken te verrichten bij de diensten van de Procureur des Konings of bij de Rijkswachtbrigade van de Nationale Luchthaven.

5. Afstand van de status van vluchteling en het terug in bezit stellen van de reispas van het land van herkomst

75. Gedurende het werkingsjaar 1989 hebben 97 personen zich op het Commissariaat-generaal aangemeld om afstand te doen van status van vluchteling en, in de meeste gevallen, de reispas uit het land van herkomst opnieuw in bezit te nemen. Het betreft vooral personen afkomstig uit volgende landen: Chili, Polen, Joegoslavië, Turkije, Iran, Zaïre, Argentinië, Tchaad, Congo, Hongarije, Spanje, Griekenland, Angola, Laos, Haïti, Uruguay en Benin.

76. Het enige probleem inzake de verzaking aan de status van vluchteling betrof het geval van de echtgenote van een vluchteling. De reispas van het land van herkomst, in bewaring gegeven bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken op het ogenblik dat het echtpaar werd erkend, was gemeenschappelijk voor de hele familie. Om de echtgenote in de gelegenheid te stellen een nieuwe reispas te bekomen heeft het Commissariaat-generaal ermee ingestemd de in bewaring gegeven reispas tijdelijk opnieuw ter hand te stellen aan de echtgenote ondanks het feit dat de echtgenoot niet aan status had verzaakt. De betrokken Ambassade heeft de reispas evenwel in beslag genomen.

77. In totaal hebben 54 vluchtelingen, die Belg zijn geworden, hun reispas uit het land van herkomst opnieuw opgevraagd met de bedoeling afstand te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit. Ten slotte hebben verscheidene Belgische diplomatieke zendingen het Ministerie van Buitenlandse Zaken medegedeeld dat 19 in België erkende vluchtelingen de overdracht van hun status naar het buitenland hadden bekomen.

6. Het "roze" reisdocument

78. Het is nodig gebleken een nieuwe procedure in te stellen voor het verlenen van een toelating tot terugkeer naar het land van herkomst, aangezien i.c. de Chileense autoriteiten weigeren een inreisvisum voor Chili te verlenen aan onderdanen die niet in het bezit zijn van een Chileense reispas. Wanneer vluchtelingen van Chileense oorsprong toelating bekomen om, ten hoogste voor enkele weken, naar Chili te reizen wegens ernstige en buitengewone familiale omstandigheden, dienen zij het "roze" reisdocument en het getuigschrift van vluchteling bij het Commissariaat-generaal in bewaring te geven. Bij hun terugkeer in België uit Chili nemen zij terug bezit van deze stukken en dienen zij de nieuwe Chileense reispas neer te leggen bij het Commissariaat-generaal.

79. Ten aanzien van het grote aantal dergelijke aanvragen heeft het Commissariaat-generaal gepoogd een werkwijze op punt te stellen die moet toelaten om zowel het

menselijk aspect van de familiale problemen van de vluchtelingen in aanmerking te nemen als de geest van de Conventie van Genève en van de Belgische wetgeving ter zake na te leven. Alhoewel het Commissariaat-generaal een groot aantal aanvragen diende te weigeren vanwege het ontbreken van enig dringend of buitengewoon karakter, werden tijdens het werkingsjaar 1989 toch 71 toelatingen verleend.

80. In 34 gevallen werd aan het Commissariaat-generaal de terugkeer van de betrokken persoon medegedeeld, hetzij door de vluchteling zelf, die het getuigschrift van vluchteling en het reisdocument voor vluchtelingen terug in bezit is komen nemen, hetzij door het Provinciebestuur dat het "roze" reisdocument had uitgereikt. Het initiatief tot deze mededeling is genomen door het Provinciebestuur van Antwerpen, terwijl het Provinciebestuur van Oost-Vlaanderen aan het Commissariaat-generaal heeft voorgesteld om een lijst over te maken met de namen van de vluchtelingen die hun reisdocument zouden hebben verloren. Het Commissariaat-generaal wenst dat deze initiatieven ook door de andere Provinciebesturen zouden worden overgenomen. Voor het Commissariaat-generaal zou het tevens nuttig zijn te vernemen wanneer een reisdocument zoals bedoeld in de Conventie van Genève aan een vluchteling wordt uitgereikt: in geval van afstand van de status van vluchteling is het op deze wijze mogelijk te weten of al dan niet aan de vluchteling zijn reispas moet worden teruggevraagd.

III. DE WERKING VAN DE NIEUWE VLUCHTELINGENINSTANTIES

81. Zoals reeds het geval was tijdens het eerste werkingsjaar werd de werking van het Commissariaat-generaal ten zeerste bemoeilijkt door een schrijnend personeels-tekort, waaraan tijdens het tweede werkingsjaar zelfs niet in de geringste mate werd tegemoetkomen, ondanks het feit dat sinds juli 1989 het aantal asielaanvragen bovendien nog verdubbelde.

A. Het personeel van het Commissariaat-generaal

82. 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 toegekend:

- 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.

83. Niet alleen is de formatie van de nieuwe vluchtelingeninstanties duidelijk te klein om het hoofd te bieden aan de asielaanvragen, maar bovendien blijkt gemiddeld meer dan eenderde van de personeelsleden - om één of andere reden overeenkomstig de gebruikelijke administratieve regels - afwezig te zijn. Buiten beschouwing gelaten dat de vier betrekkingen van adviseur en adjunct-adviseur nog steeds onbezet blijven, moet worden opgemerkt dat tijdens 1989 de beschikbaarheid van het aan de nieuwe instanties toegewezen personeel 71,58 % bedroeg voor de acht juristen en 64,55 % voor de 29 ambtenaren van niveau 2 tot 4. De voornaamste redenen van afwezigheid waren: verlof en bijzonder verlof, openstaande betrekking, ziekte of medisch onderzoek, bevallingsverlof of loopbaanonderbreking.

84. De gemiddelde beschikbaarheid op 245 werkdagen tijdens het jaar 1989 bedroeg bijgevolg 175 dagen voor de acht juristen en 158 dagen voor iedere andere ambtenaar. Voor de berekening van de voorgaande cijfers is rekening gehouden met de toegestane vervangingen. Het is belangwekkend op te merken dat de Inspecteur van Financiën op 25 november 1986 zijn advies had gesteund op de theoretische veronderstelling dat een ambtenaar 220 dagen per jaar presteert. Over het geheel genomen bedraagt het gemiddelde in werkelijkheid 161 dagen, met ander woorden de gemaakte fout bedroeg 27 % !

85. Afgezien van het feit dat de vier bestuurssecretarissen-juristen (gevraagd in afwachting van de toewijzing

door bevordering van twee adviseurs en twee adjunct-adviseurs) nog steeds niet zijn toegewezen, kregen de nieuwe instanties eind 1989 in overeenstemming met de geldende bestuursvoorschriften af te rekenen met de volgende afwezigheden: sedert 27 april 1989 is een opsteller in beschikbaarheid wegens persoonlijke aangelegenheden (heeft een andere betrekking aanvaard), sedert 1 juli 1989 heeft een juriste haar prestaties vermindert tot vier vijfden, sedert 15 september 1989 is een bode in ziekteverlof en dit ten minste tot 28 februari 1990, sedert 15 augustus 1989 is een klasseerder in verlof wegens stage (als opsteller bij het Ministerie van Financiën), sedert 1 september 1989 is een opsteller in beschikbaarheid wegens persoonlijke aangelegenheden tot 28 februari 1990, sedert 2 oktober 1989 heeft een klasseerder zijn prestaties met de helft verminderd, sedert 30 november 1989 is een opsteller in verlof wegens persoonlijke aangelegenheden gevolgd door een loopbaanonderbreking tot 31 juli 1990 (is zelfstandige geworden), sedert 11 december 1989 is een typiste in bevalingsverlof (voor de tweede maal) gevolgd door een loopbaanonderbreking tot 18 september 1990, sedert 1 januari 1990 is een opsteller (voor de tweede maal) in bevalingsverlof gevolgd door een loopbaanonderbreking tot 15 oktober 1990.

86. In die omstandigheden is het duidelijk dat zonder de bijstand van bijna alle personeelsleden toegewezen aan de Vaste Beroepscommissie het Commissariaat-generaal zelfs bepaalde vitale taken niet had kunnen uitvoeren. Als gevolg van de infunctietreding van de leden van de Commissie, dient het personeel toegewezen aan de Beroepscommissie geleidelijk te worden ontheven van de taken die specifiek behoren tot de bevoegdheid van het Commissariaat-generaal. Omwille van het feit dat het personeel toegewezen aan de Beroepscommissie geleidelijk aan niet langer ter beschikking zal zijn van het Commissariaat-generaal, zal een versterking bijgevolg in de eerste plaats moeten worden aangewend om de daling van de productiviteit van het Commissariaat-generaal te compenseren.

87. Zoals tijdens het eerste werkingsjaar heeft het aan de nieuwe vluchtelingeninstanties toegewezen personeel van alle niveaus zich - ondanks de steeds groter wordende moeilijkheden om het hoofd te bieden aan het stijgend aantal asielaanvragen - met toewijding ingezet om de groei van de achterstand in de mate van het mogelijke te beperken.

88. Zoals reeds in het Eerste Jaarverslag (par. 102) werd opgemerkt, heeft de ervaring aangetoond dat de Minister van Justitie een personeelsformatie had aangevraagd die destijds als volkomen realistisch kon worden bestempeld. Door de Adviescommissie voor Selectieve Wervingen werd evenwel op advies van de Inspectie van Financiën (dd. 25 november 1986) in dergelijke mate gesnoeid in deze aan-

vraag dat reeds na zes maanden het Commissariaat-generaal in ernstige moeilijkheden is terechtgekomen. Steunend op steeds onheilspellender cijfermateriaal heeft de Commissaris-generaal voortdurend gewezen op het personeelsgebrek van de vluchtelingeninstanties (zie het Eerste Jaarverslag, par. 103-135).

1. De krappe personeelsformatie van het Commissariaat-generaal

89. Vooraleer een overzicht te geven van de evolutie in 1989 van het dossier inzake het personeelstekort worden de voornaamste elementen uit het Eerste Jaarverslag die hierop betrekking hebben beknopt samengevat.

a. Beknopte samenvatting van het Eerste Jaarverslag

90. Reeds op 10 november 1987, een week na zijn benoeming, alsmede op 21 december 1987, had de Commissaris-generaal in nota's aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie de vrees tot uiting gebracht dat reeds op korte tijd tot een aanpassing van de voorlopige formatie moest worden overgegaan om de ophoping van dossiers van in de beginfase te vermijden.

91. Op 18 januari 1988 heeft de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen in "Demain le Monde" eveneens de vrees uitgedrukt dat het Commissariaat-generaal aan een ritme zou moeten werken dat aanzienlijk lager zou liggen dan het zijne. Hij voegde er aan toe dat derhalve het gevaar bestond dat dit aan de Staat meer zou kosten vanwege een abnormale verlenging van de uitbetalingen van uitkeringen aan kandidaat-vluchtelingen waarvan de dossiers in behandeling zijn, hetgeen uiteindelijk zwaarder zou wegen op de begroting dan de aanstelling van enkele ambtenaren, hetgeen werd geweigerd.

92. Ter gelegenheid van het bezoek te Brussel van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen op 4 februari 1988 heeft de Commissaris-generaal verklaard erop te rekenen dat de Regering aan de nieuwe vluchtelingeninstanties de middelen ter beschikking zou stellen die onontbeerlijk zijn om de toevertrouwde taak met de gewenste spoed te kunnen vervullen.

93. 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.

94. Tijdens een op 9 mei 1988 aan de pas benoemde Minister van Justitie aangevraagd onderhoud, dat op 13 juni 1988 plaatsvond, heeft de Commissaris-generaal een omstan-

dige nota overhandigd betreffende de noodzaak de personeelsformatie van de nieuwe vluchtelingeninstanties aan te passen. De Commissaris-generaal wees er op dat de versnelling van de erkenningsprocedure om vele redenen hoogst wenselijk was (cf. Eerste Jaarverslag, par. 118).

95. Ten einde 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 minstens 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 anderzijds door een groot aantal taken gemeenschappelijk voor het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie te laten vervullen.

96. 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 waren te verhelpen door een volledige bezetting van de vaste en tijdelijke personeelsformatie, "mede gezien de onmiskenbare daling van het aantal asielaanvragen" [sic].

97. Op 20 oktober 1988 heeft de Commissaris-generaal de aandacht van de Eerste Minister erop gevestigd dat zonder energieke maatregelen de nieuwe vluchtelingeninstanties weldra met een berg achterstand zouden worden geconfronteerd.

98. 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.

99. Op 12 december 1988 heeft de Commissaris-generaal, aan wie in het hierboven vermeld schrijven verweten werd te "anticiperen" (sic), aan de Minister van Justitie geschreven dat hij weloverwogen was 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 wees erop 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.

100. Op 30 december 1988 heeft de Commissaris-generaal een nota overgemaakt aan de Minister van Justitie, waarin 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.

b. De evolutie in 1989 van het personeelsdossier

101. Bij brief 10 januari 1989 deelde de Minister van Justitie mede dat hij zijn inspanningen om tegemoet te komen aan de noden van het Commissariaat-generaal stelselmatig zou voortzetten. Van zijn kant wees de Commissaris-generaal er op in een nota van 11 januari 1989 dat de achterstand van het Commissariaat-generaal na 11 maanden werking reeds op 17 maanden moest worden geschat.

102. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd over de asielzoekersproblematiek geïnterpelleerd door de Heer Coveliers en Mw Vogels op 1 februari 1989 (Beknopt Verslag, Kamer, 1988/1989, 649-654) en in de Senaat door Mw Delruelle-Ghobert en de Heer Pataer op 22 maart 1989 (Beknopt Verslag, Senaat, 1988/1989, 616-618).

103. In zijn (op 1 maart 1989) afgesloten Toelichting bij de Begroting 1989 bestempelde de Minister van Justitie de toestand bij de Dienst Vreemdelingenzaken als "dramatisch" (p. 12), omdat het aantal opdrachten van die dienst gedurende de laatste tien jaar steeds groter is geworden, terwijl terzelfdertijd de personeelsbezetting is vermindert. De Minister maakte gewag van een achterstand van 4.000 dossiers kandidaat-vluchtelingen en van het vertrek in april 1989 van de miliciens, die in het onthaalcentrum van het Klein Kasteeltje werkzaam waren, met als gevolg dat de ondervraging van de kandidaat-vluchtelingen werd stopgezet.

104. De Minister van Justitie noemde de toestand inzake visumaanvragen "rampzalig" en stelde vast dat de Dienst Vreemdelingenzaken overbelast was op het vlak van het aantal opdrachten en de toestand niet langer de baas kon. Hij meende dan ook dat het absoluut noodzakelijk was dat zo snel mogelijk voldoende personeel van dat bestuur wordt gesteld, zodat het zijn functie, die toch van algemeen belang is, in betere omstandigheden zou kunnen vervullen (p. 13). De Minister van Justitie deelde ook mede dat een door zijn Kabinet ingesteld werkgroep het stelsel van de nieuwe vluchtelingenwet evalueert met inbegrip van de modaliteiten die verband houden met een mogelijkheid tot uitbreiding van het kader van de het Commissariaat-generaal

en van de Vaste Beroepscommissie (p. 14). [Deze werkgroep kwam samen op 26 januari 1989, 6 april 1989 en 8 juni 1989].

105. De Minister van Justitie verklaarde dat het één van zijn voornaamste doelstellingen was dat voldoende personeel ter beschikking wordt gesteld van de Dienst Vreemdelingenzaken, zowel als van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen, om deze diensten toe te laten hun respectieve opdracht met betrekking tot de immigratie te vervullen (p. 58).

106. Het Eerste Jaarverslag van de Commissaris-generaal, dat het personeelstekort uitvoerig behandelde (par. 99-135), werd overgemaakt aan de Minister van Justitie in gemengdtalige versie op 21 februari 1989 en in een Frans-talige en Nederlandstalige versie op 31 maart 1989. Het werd op 10 april 1989 door de Minister van Justitie overgemaakt aan de Voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

107. Tijdens de voorstelling van zijn Eerste Jaarverslag op hoorzittingen van de Commissie voor de Justitie van de Kamer op 11 mei 1989 en van de Commissie voor de Justitie van de Senaat op 8 juni 1989 heeft de Commissaris-generaal eveneens de groei van de achterstand benadrukt. Tijdens deze laatste hoorzitting heeft de Commissievoorzitter een brief voorgelezen van de Voorzitter van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen waarin de zeer ernstige huidige situatie inzake asielzoekers werd aangeklaagd (Parl. St., Senaat, 1988/1989, nr 661/2, Bijlage IV, p. 1-2).

108. Voordien had de Commissaris-generaal tijdens een onderhoud met de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie op 26 mei 1989, met de Eerste Minister op 30 mei 1989 en met de Minister van Justitie op 7 juni 1989 reeds de aandacht gevestigd op de snel oplopende achterstand van de vluchtelingeninstanties.

109. In een nota van 11 juli 1989 opgesteld op basis van de statistische gegevens afgesloten op 30 juni 1989 wees de Commissaris-generaal erop dat met het huidige personeelsbestand de achterstand van het Commissariaat-generaal moest worden geschat op 21 maanden en dat het in werking treden van de Beroepscommissie een bijkomend vertragende weerslag zou hebben op de werkzaamheden van zijn diensten. Daarom meende de Commissaris-generaal dat de aangevraagde uitbreiding van de personeelsformatie onontbeerlijk was om een einde te stellen aan de snelgroeiende achterstand op het Commissariaat-generaal, terwijl daarnaast uitzonderlijke maatregelen van tijdelijke aard zich opdroegen om de ondertussen ontstane achterstand in te lopen. Er werd aan toegevoegd dat de vereiste omvang van

deze maatregelen omgekeerd evenredig zou zijn met de snelheid waarmee de personeelsuitbreiding zou worden gerealiseerd.

110. In aansluiting op zijn verslag over zijn deelname aan de "UNHCR-Informal Consultations" die plaatsvonden te Semmering (Oostenrijk) van 19 tot 21 juni 1989, maakte de Commissaris-generaal op 18 juli 1989 volgende beschouwingen over aan de Minister van Justitie:

- a) Alle deelnemende Westeuropese landen worden de laatste jaren geconfronteerd met een stijging van het aantal asielaanvragen en een daling van het erkenningspercentage. De stijging van de asielaanvragen in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Zwitserland tijdens de eerste maanden van 1989 is voor België bijzonder verontrustend.
- b) Met uitzondering van België, hebben de deelnemende landen, die zich allen bewust zijn van de noodzaak van een snelle erkenningsprocedure, daartoe onlangs aanzienlijk belangrijkere middelen ingezet. Alhoewel de Belgische wetgeving - zeker wat de ontvankelijkheidsprocedure betreft - een snelle behandeling van een groot aantal (ongeveer de helft) asielaanvragen mogelijk maakt, komt hiervan wegens gebrek aan personeel op de Dienst Vreemdelingenzaken en op het Commissariaat-generaal niets van terecht. Indien België, zoals onze buurlanden, ook zou worden getroffen door een stijging van het aantal asielzoekers zou de ramp onoverzichtelijk worden.

111. In een brief van 19 juli 1989 over de "Crisis inzake de werking van de vluchtelingenwet" vestigde de Commissaris-generaal de aandacht van de Minister van Justitie onder meer op volgende punten:

- a) De Dienst Vreemdelingenzaken is totaal overbelast, zodat de ondervragingen (die de dag van de aanvraag dienen te gebeuren) tot zeven maand later verschoven worden. Deze eerste ondervraging is nochtans één van de voornaamste basisgegevens waarop het Commissariaat-generaal steunt voor het verlenen van zijn adviezen en het nemen van zijn beslissingen. Ondervragingen verricht maanden na het indienen van de aanvraag verliezen heel wat van hun waarde (vooral wat het reisverhaal betreft) en zullen voor het Commissariaat-generaal (en de Vaste Beroepscommissie) bijna onoverkomelijke moeilijkheden veroorzaken die kunnen leiden tot betwistbare beslissingen.
- b) Naast de problemen van kwantitatieve aard (vertragingen allerhande) zijn er ook problemen van kwalitatieve aard: de verslagen van de ondervragingen door de Dienst Vreemdelingenzaken worden steeds bondiger en het weigeringsmotief door de Dienst Vreemdelingenzaken of door de Minister van Justitie ingeroepen blijkt vaak juridisch betwistbaar te zijn. Bovendien is er enerzijds een stijging van het aantal gevallen waarin de Minister van Justitie de adviezen van de Commissaris-generaal niet

volgt en anderzijds stijgt het aantal ontvankelijk verklaarde aanvragen, wat uiteindelijk de belasting van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie nog vergroot.

- c) Het Commissariaat-generaal loopt een catastrofale achterstand op. Aan het huidig beslissingsritme zou pas in 1993 kunnen worden begonnen met de behandeling ten gronde van de aanvragen ingediend in 1990, 1991 en 1992. Dit beslissingsritme was nog aan het vertragen wegens het in werking treden van de Vaste Beroepscommissie en wegens het niet beschikbaar zijn van verscheidene personeelsleden van de nieuwe vluchtelingeninstanties om redenen van ontslag, zwangerschapsverlof, jaarlijkse vakantie enz.
- d) Indien zoals blijkt uit de cijfers van juni 1989 het maandelijks aantal asielaanvragen zou verdubbelen, wat - gezien de stijging van de asielaanvragen in de ons omringende landen gedurende de eerste maanden van 1989 - niet verwonderlijk zou zijn, wordt de crisis onoverzichtelijk.

112. Ten einde uit deze crisissituatie te geraken werden volgende voorstellen en opmerkingen geformuleerd:

- a) De procedure van het "dringend verzoek tot heronderzoek" aan te passen in de zin aangeduid in het Eerste Jaarverslag (par. 36-44).
- b) Een grondiger ondervraging door de Dienst Vreemdelingenzaken en een betere juridische motivering van de ontvankelijkheidsbeslissingen, wat zou toelaten een groter aantal aanvragen af te handelen in de fase van het ontvankelijkheidsonderzoek.
- c) De problemen gesteld op het niveau van het Commissariaat-generaal zijn geenszins het gevolg van een weinig doelmatige wetgeving, maar van de weigering door de Inspectie van Financiën en door het Openbaar Ambt om het door de Minister van Justitie aangevraagde personeelsformatie toe te kennen aan de nieuwe vluchtelingeninstanties. De voorziene versterking van de Dienst Vreemdelingenzaken en het voldoen van de aanvraag tot uitbreiding van de personeelsformatie van het Commissariaat-generaal zullen echter niet volstaan om de ondertussen gegroeide achterstand in te halen. Buitengewone maatregelen (ter beschikking stellen van gesubsidieerde contractuelen, dienstplichtige juristen ?) dringen zich op ten einde te vermijden dat de situatie helemaal uit de hand zou lopen.
- d) De vraag werd gesteld of het niet noodzakelijk was deze crisissituatie uiteen te zetten aan de Ministerraad opdat dringend uitzonderlijke maatregelen zouden worden genomen.

113. In een brief van 25 juli 1989 betreffende de beschikbaarheid van het personeel, vestigde de Commissaris-generaal er de aandacht op dat de achterstand opgelopen

door het Commissariaat-generaal en geraamd op 21 maanden, drie tot vier maal belangrijker was dan de achterstand van de Dienst Vreemdelingenzaken, waar de achterstand inzake asielzoekers moest worden geraamd op zes maanden. Hij voegde er aan toe dat, volgens het Kabinet van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, de achterstand op het Commissariaat-generaal op jaarbasis 500 miljoen bijkomende uitgaven van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn zou vereisen. Ten minste tachtig percent van de asielzoekers zullen uiteindelijk niet worden erkend als vluchteling, doch deze asielzoekers zullen niettemin voor het grootste gedeelte tijdens de duur van de procedure ten laste van de begroting van het Rijk komen. Afgezien van de vele menselijke en politieke moeilijkheden die dit meebrengt, blijkt duidelijk dat de "besparingen" inzake personeel van de nieuwe instanties voor vluchtelingen uiteindelijk het Rijk zeer veel kost.

114. In een brief van 2 augustus 1989 heeft de Minister van Justitie er op gewezen dat het probleem van de snelheid van de procedure en van het personeelsbestand zowel van de Dienst Vreemdelingenzaken als van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie de hoeksteen vormt van de gehele problematiek met betrekking tot de vluchtelingen in België. De Minister deelde mede dat hij, met het oog op een zo gunstig mogelijke organisatie, had besloten de cel "vreemdelingen" van zijn Kabinet onder te brengen in het gebouw waar het Commissariaat-generaal en de Beroepscommissie zijn gevestigd. De Minister deelde tevens mede dat de procedure voor uitbreiding van de personeelsformatie een aanvang had genomen en dat de ter zake dienende stukken op 27 juli 1989 waren overgemaakt aan de Inspecteur van Financiën. Betreffende de aanvraag tot het bekomen van gesubsidieerde contractuelen ingediend bij de Minister van Tewerkstelling en Arbeid diende een verslag van de Minister van Openbaar Ambt te worden afgewacht.

115. In een nota van 14 september 1989 verstrekte de Inspecteur van Financiën een gunstig advies nopens de voorgestelde uitbreiding van de formatie (14 betrekkingen) en nopens de aanwervingen die noodzakelijk waren om de betrekkingen te laten bezetten. Op basis van de cijfers uiteengezet door het Commissariaat-generaal, was de Inspecteur van Financiën de mening toegedaan dat een verdubbeling van het personeelsbestand van niveau 1 van het Commissariaat-generaal noodzakelijk was en een daarmee in overeenstemming zijnde aanpassing van de betrekkingen van de andere niveaus. De Inspecteur van Financiën verstrekte een ongunstig advies betreffende de Vaste Beroepscommissie (4 betrekkingen gevraagd), aangezien deze Commissie haar werkzaamheden nauwelijks had aangevat en er derhalve geen gegevens beschikbaar waren omtrent de productiviteit van deze instantie.

116. In een nota van 20 oktober 1989 opgesteld op basis van de statistische gegevens afgesloten op 30 september 1989 schatte de Commissaris-generaal de achterstand van zijn diensten op 34 maanden, waarbij dan nog de duur van de beroepsprocedure moest worden gevoegd. Naast een uitbreiding met minstens tien bijkomende juristen om te vermijden dat de achterstand op het Commissariaat-generaal verder zou groeien, achtte hij uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen nodig om de ondertussen reeds gegroeide achterstand in te halen. De Commissaris-generaal wees er ook op dat de Zwitserse Regering besloten had haar vluchtelingeninstanties met 175 personeelsleden uit te breiden. De Zwitserse autoriteiten rekenden erop dat dit 500 miljoen BF zou kosten, maar terzelfder tijd een besparing van 1 miljard BF aan steunverlening voor de opvang van asielzoekers met zich zou meebrengen.

117. Nadat de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen achtereenvolgens een bezoek had gebracht aan de Commissaris-generaal en aan de Minister van Justitie op 25 september 1989 en aan de Eerste Minister op 26 september 1989 had het Kabinet van de Eerste Minister een Inter-kabinettenwerkgroep bijeengeroepen die zich op 12 oktober 1989 over de asielzoekersproblematiek heeft gebogen.

118. In een brief van 27 oktober 1989 aan het Kabinet van Justitie wees de Commissaris-generaal op het gevaar dat de indruk zou worden gewekt dat, mits het opvolgen van het gunstig advies van de Inspectie van Financiën dd. 14 september 1989 tot uitbreiding van de formatie van het Commissariaat-generaal met 14 personeelsleden, waaronder vijf juristen, de asielaanvragen binnen een redelijke tijdspanne zouden kunnen worden verwerkt.

119. De Commissaris-generaal benadrukte dat dit niet het geval zou zijn omdat:

- a) meer dan eenderde van de personeelsleden van de vluchtelingeninstanties om allerlei redenen niet beschikbaar was en dat mede gezien het in werking treden van de Vaste Beroepscommissie het aldus steeds moeilijker werd om zelfs maar de minimale werking van het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie te verzekeren;
- b) er in de nota van 30 december 1988 expliciet vanuit gegaan werd dat de voorziene plaatsen van adviseur en adjunct-adviseur zouden worden ingenomen door 4 bestuurssecretarissen-juristen, zodat in totaal gerekend werd op de beschikbaarheid voor de nieuwe vluchtelingeninstanties van 10 bijkomende juristen, terwijl als gevolg van het advies van de Inspectie van Financiën slechts op 5 bijkomende juristen voor het Commissariaat-generaal kon worden gerekend;
- c) er in de nota van 30 december 1988 uiteraard geen rekening gehouden werd met het sindsdien gestegen aantal aanvragen (een verdubbeling van het maandelijks gemid-

- delde);
- d) de nota van 30 december 1988 (cf. Eerste Jaarverslag, par. 135) ertoe strekte een uitbreiding van de formatie met 18 personeelsleden in vast kader (beantwoordend aan de permanente behoeften van de nieuwe vluchtelingeninstanties) te bekomen, zodat daarenboven buitengewone en tijdelijke maatregelen dienden te worden genomen om de reeds ontstane achterstand te verwerken;
 - e) in geval van effectieve splitsing van de personeelsformaties van de nieuwe vluchtelingeninstanties een voorafgaande en belangrijke bijkomende formatieuitbreiding onontbeerlijk zou zijn (vermits thans heel wat taken gemeenschappelijk worden vervuld), zonder dat hierdoor evenwel de productiviteit van de nieuwe vluchtelingeninstanties zou vergroten.

Ten slotte merkte de Commissaris-generaal nog op dat hij als tijdelijke en uitzonderlijke maatregel het ter beschikking stellen van dienstplichtige juristen zou verwelkomen, maar dat elke maand vertraging in het ter beschikking stellen van bijkomend personeel steeds ingrijpendere maatregelen zou vereisen.

120. In een brief van 31 oktober 1989 bevestigde de Minister van Justitie dat de uitbreiding van de personeelsformatie van het Commissariaat-generaal en van de Dienst Vreemdelingenzaken de volledige voorrang had voor zijn Kabinet, dat een omstandige nota weldra zou worden besproken in de Ministerraad en dat sprake zou zijn van de onmiddellijke toewijzing van een tijdelijk personeelsbestand bij het Commissariaat-generaal (14 betrekkingen) en de Dienst Vreemdelingenzaken (30 betrekkingen).

121. In haar op 23 november 1989 voorgestelde eerste verslag wees de Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid erop dat "alle betrokken instanties de verdragingen, die aan de oorsprong liggen van de meeste problemen unaniem aan het algemeen tekort aan personeel toeschrijven" (dl I, p. 55). In deel III van haar nota wordt erop gewezen dat wegens te weinig personeel - zowel op het Commissariaat-generaal als op de Dienst Vreemdelingenzaken - en het te laat in werking treden van de Vaste Beroepscommissie heel wat dossiers "enorme achterstand" hebben opgelopen. Het verslag sprak ook over een "gemiste kans" (p. 341).

122. In een brief van 24 november 1989 erkende de Minister van Justitie dat het duidelijk was dat noch de Dienst Vreemdelingenzaken noch het Commissariaat-generaal over het nodige personeel beschikten. Hij drukte de hoop uit dat de datum voor de aanwerving van de eerste bijkomende ambtenaar voor het Commissariaat-generaal zou kunnen worden teruggebracht tot midden 1990. De Minister van Justitie maakte bovendien bekend dat hij [op 17 november 1989] van de Ministerraad de machtiging had bekomen tot de aanwerving van 30 personen voor de Dienst Vreemdelingen-

zaken en 14 personen voor het Commissariaat-generaal.

123. In een brief van 29 november 1989 aan de Minister van Justitie wees de Commissaris-generaal erop dat de genomen maatregelen inzake personeel, die één jaar geleden hadden moeten worden genomen, onvoldoende zouden zijn om de ondertussen gegroeide achterstand in te halen en dat deze onaanvaardbaar grote achterstand nochtans een sneeuwbal-effect teweegbracht, wat de voornaamste oorzaak is van de huidige vluchtelingencrisis. De laatst op 30 december 1988 aangevraagde 14 bijkomende personeelsleden waren immers niet bedoeld om achterstand in te halen, maar om het toenmalig aanvraagritme van 400 per maand (dat daarenboven sindsdien verdubbeld was) bij te houden. Daarom bleef de Commissaris-generaal aandringen op uitzonderlijke en tijdelijke maatregelen (minstens tien bijkomende dienstplichtige juristen, advocaten-stagiairs of gesubsidieerde contractuelen) om de achterstand in te halen.

124. In een nota van 14 december 1989 deelde de Minister van Justitie mede dat hij besloten had een beroep te doen op twee adviseurs van het Openbaar Ambt die tot taak zouden hebben om hem concrete voorstellen te doen betreffende een werkbare structuur voor het Commissariaat-generaal met het oog op een eventuele aanpassing van de aanvraag tot uitbreiding van de formatie. De Minister vroeg om dit dossier, waaraan hij de voorrang verleende, een spoedbehandeling toe te kennen.

125. In de Ministerraad van 22 december 1989 is er toe besloten dat de Minister van Landsverdediging dienstplichtige juristen zou indelen bij het Commissariaat-generaal. De Commissaris-generaal heeft later vernomen dat de Minister van Justitie de indeling van 20 dienstplichtige juristen heeft gevraagd.

* * *

126. Eind januari 1990 was geen enkele van de 14 gesubsidieerde contractuelen of van de 20 dienstplichtige juristen in functie getreden. Wanneer de beslissingen genomen tegen het einde van het jaar 1989 door de Ministerraad metterdaad en spoedig tot uitvoering zullen worden gebracht en wanneer de beslissingen op dezelfde wijze zouden worden gevolgd door een uitbreiding van de formatie in overeenstemming met de huidige behoeften, zou het Commissariaat-generaal niet alleen bij machte moeten zijn om het hoofd te bieden aan de belasting veroorzaakt door de huidige stijging van de asielaanvragen, maar ook om de huidige achterstand in te halen binnen ten minste een jaar volgend op de maand na het in dienst treden van de betrokken ambtenaren. De weerslag van deze gestegen productiviteit van het Commissariaat-generaal zal evenwel slechts voelbaar worden op voorwaarde dat maatregelen inzake per-

soneel voor de Dienst Vreemdelingenzaken en bijzondere maatregelen voor de Beroepscommissie niet uitblijven (zie supra, par. 49-50) [Begin februari 1990, na het afsluiten van het Tweede Jaarverslag, zijn acht gesubsidieerde contractuelen en tien dienstplichtige juristen in dienst getreden van het Commissariaat-generaal.]

2. Het statuut van de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen

127. 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, 1986/1987, 689/1, p. 11).

128. In 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, 1986/1987, 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."

129. 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 werk-onbekwaamheid of overlijden van één van de betrokkenen en volgens welke modaliteiten zij hun aanspraak op pensioen zullen kunnen laten gelden.

130. 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. De Minister van Justitie heeft evenwel op 21 september 1989 aan de Commissaris-generaal laten weten dat het Sector comité III - Justitie een voorstel van Koninklijk Besluit had goedgekeurd betreffende het geldelijk statuut van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en van zijn adjuncten, dat in artikel 1 uitdrukkelijk verwijst naar de verordeningsbepalingen met betrekking tot de verscheidene toelagen en vergoedingen waarop de Commissaris-generaal en zijn adjuncten aanspraak kunnen maken. De Minister voegde er aan toe dat zijn Studiedienst terecht van mening was dat

de Commissaris-generaal en zijn adjuncten geen rijksambtenaren zijn in de strikte zin des woords, maar eerder moeten worden gelijkgesteld met mandatarissen die bij Koninklijk Besluit zijn aangesteld voor het vervullen van een welbepaalde functie. De Commissaris-generaal blijft evenwel betwijfelen of door het toekennen aan de Commissaris-generaal en de Adjunct-Commissarissen van een administratieve rang als ambtenaar op voldoende wijze rekening wordt gehouden met hun wettelijk statuut als onafhankelijke mandatarissen.

131. Er blijken in de praktijk heel wat moeilijkheden en wrijvingen veroorzaakt te worden door het feit dat het Commissariaat-generaal - dat nochtans onafhankelijk moet zijn van de Dienst Vreemdelingenzaken, die zelf onder het rechtstreeks gezag staat van de Minister van Justitie - onrechtstreeks via de begroting en personeelsaffectatie afhankelijk is van dezelfde Minister. De institutionele onafhankelijkheid van het Commissariaat-generaal zou dus beter zijn gewaarborgd door het budgettair te laten afhangen van een ander Ministerie dan hetgeen waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken afhangt.

132. Hiertoe zou uit verscheidene mogelijkheden een keuze kunnen worden gemaakt:

- a) de Dienst Vreemdelingenzaken blijft bij het Ministerie van Justitie en het Commissariaat-generaal wordt gehecht aan de Eerste Minister, zoals ook het geval is met de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie en de Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid, die beiden belangrijke bevoegdheden hebben inzake asielzoekers;
- b) de Dienst Vreemdelingenzaken blijft bij het Ministerie van Justitie en het Commissariaat-generaal wordt gehecht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat vroeger deze bevoegdheid had gedelegeerd aan de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, en waarmee ook in Frankrijk de onafhankelijke vluchtelingeninstantie (de "OFPRA") is verbonden;
- c) het Commissariaat-generaal blijft bij het Ministerie van Justitie en de Dienst Vreemdelingenzaken wordt overgeheveld naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zoals dit in verscheidene andere landen - en onder meer in Frankrijk - het geval is.

133. Hierdoor zou er een einde komen aan de dubbelzinnige situatie veroorzaakt door het feit dat thans de Minister die de beschermheer van het Commissariaat-generaal hoort te zijn tevens het hoofd is van de administratie (de Dienst Vreemdelingenzaken), die één der partijen is voor het Commissariaat-generaal.

B. De infrastructuur van het Commissariaat-generaal

134. Reeds in het Eerste Jaarverslag (par. 140) werd gemeld dat de infrastructuur van het Commissariaat-generaal als modern en uitstekend kan worden bestempeld. De begroting en de informatisering van de nieuwe diensten verdienen enige toelichting.

1. De begroting

135. Op de begroting van het Ministerie van Justitie 1989 werd voor Sectie 60 (Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen - Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen) in totaal 66,9 miljoen F. [tegenover 61,9 miljoen in 1988] ingeschreven voor volgende posten:

- voor bezoldigingen van het actief en ter beschikking gesteld personeel en voor allerlei toelagen aan het Rijkspersoneel: respectievelijk 40 [32,8] miljoen F. en 1,2 [3] miljoen;
- voor erelonen en presentiegelden: 0,7 [0,4] miljoen F.;
- voor verbruiksuitgaven i.v.m. het betrekken van de lokalen en leveringen van goederen en diensten: 9,5 [6] miljoen F.;
- voor uitgaven voor energieverbruik: 1,5 [1] miljoen F.;
- voor huur van mechanografische installaties: 0,5 [0,5] miljoen F.;
- voor allerlei vergoedingen aan het Rijkspersoneel (met inbegrip van de bijdrage van de Staat-werkgever in de prijs van de sociale abonnementen): 1,5 [1,2] miljoen F.;
- voor huur van onroerende goederen: 7 [7] miljoen F.;
- voor uitzonderingsuitgaven voor diensten en voor aankopen van niet-duurzame goederen: 1,5 [1] miljoen F.;
- voor aankoop van machines, meubilair, materieel en voermiddelen te land: 3,5 [9] miljoen F.

Ter vergelijking worden de bedragen van de begroting 1988 na aanpassing tussen vierkant haakjes [] weergegeven.

2. De informatisering

136. Zoals reeds gemeld in het Eerste Jaarverslag (par. 148-151) werd, naast een aantal computers, die reeds van bij de aanvang van het Commissariaat-generaal aangeschaft werden voor tekstverwerking, in overleg met het Centrum voor Informatieverwerking op 22 maart 1988 besloten bijkomende "personal computers" te bestellen teneinde de behandeling van de dossiers op het Commissariaat-generaal te informatiseren. In toepassing van de Wet Wauthy ter reglementering van de voorlopige kredieten was het echter pas eind november 1988 mogelijk tot bestelling van bijkomende computers over te gaan, die eind december 1988 geleverd werden.

137. Om dezelfde reden was het pas eind november 1988 mogelijk over te gaan tot de bestelling van een LAN-configuratie die het mogelijk maakt de computers van het Commissariaat-generaal in netwerk te laten functioneren. Deze configuratie, die operationeel is sinds juni 1989, geeft grote voldoening, in het bijzonder wat betreft de automatisering van de registers en de statistische verwerking ervan.

138. Nadat het Commissariaat-generaal op 14 oktober 1988 van de Dienst Vreemdelingenzaken had vernomen dat de "EG ad hoc Werkgroep Immigratie" op 3 juni 1988 te München een eenvormig asielaanvraagformulier had goedgekeurd, heeft de Commissaris-generaal op 24 oktober 1988 aangedrongen op spoedig overleg tussen de Dienst Vreemdelingenzaken, het Centrum voor Informatieverwerking en het Commissariaat-generaal om over te gaan tot informatisering van het nieuwe formulier. In 1989 werd ter zake evenwel geen vooruitgang geboekt.

139. De Commissaris-generaal is er nochtans van overtuigd dat een voortgezette informatisering van de werking van de vluchtelingeninstanties onontbeerlijk is om met een krappe personeelsbezetting een zo hoog mogelijke productiviteit te bekomen. Bovendien moet het aldus mogelijk worden een beter inzicht te verkrijgen in de asielaanvragen en in de verwerking ervan, terwijl de op komst zijnde samenwerking tussen "Schengen-landen" een onderlinge informatieuitwisseling zal vereisen die alleen via informatisering doenbaar zal blijken te zijn. De technische mogelijkheden daartoe, die nu reeds aanwezig zijn, kunnen evenwel niet worden uitgebaat zonder medewerking van de Dienst Vreemdelingenzaken en het effectief ter beschikking stellen van een informaticus door het Centrum voor Informatieverwerking.

C. De problemen inzake de opvang van vluchtelingen en asielzoekers

140. Reeds vooraleer het aantal asielzoekers verdubbelde, bleek de opvangcapaciteit van de onthaalinstanties - zowel in het binnenland als in de Nationale Luchthaven - helemaal niet berekend te zijn op het groot aantal personen dat wegens het traag verloop van de procedure opvang behoefde. Er moet worden benadrukt dat als oorzaak van deze problemen praktisch uitsluitend dit - wegens personeelsgebrek - traag verloop van de procedure, waarop de instanties belast met de opvang geen vat hebben, moet worden aangewezen.

1. De opvang in het binnenland

141. De opvang van vluchtelingen en asielzoekers in het binnenland valt ten laste van de begroting van het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie. Dit geldt zowel voor de werkingskosten van het Onthaalcentrum voor asielzoekers (het "Klein Kasteeltje") als voor de terugbetaling ten laste van de Rijksbegroting van de kosten ter zake gedragen door de O.C.M.W.'s. Sinds 1 januari 1989 is de dienst verantwoordelijk voor de terugbetaling van kosten van hulp verleend door O.C.M.W.'s aan asielzoekers geïnformatiseerd, zodat een snellere terugbetaling kon worden verwezenlijkt. Ten einde een verder doorgedreven spreiding van asielzoekers in de hand te werken, werd door een Ministerieel Besluit van 13 juni 1989 een installatiepremie ingesteld voor nieuwe (kandidaat-)vluchtelingen op voorwaarde dat de betrokken O.C.M.W. een overeenkomst sluit met het Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie om een contingent (kandidaat-)vluchtelingen op te vangen.

142. Ter gelegenheid van de begrotingscontrole moest bij het oorspronkelijk bedrag van 1.313,2 miljoen een bijkrediet van 484,2 miljoen worden toegekend, zodat voor 1989 een totaal bedrag van bijna 1,8 miljard voor de opvang van vluchtelingen en asielzoekers moest worden uitgetrokken. In de Ministerraad van 1 december 1989 werd bovendien 90 miljoen uitgetrokken voor het sluiten van een overeenkomst met het Rode Kruis van België voor de organisatie van 500 "crisisopvangbedden" voor asielzoekers. Elke dag vertraging in de erkenningsprocedure kan dus per asielzoeker tot 1.000 BF kosten !

143. Het traag verloop van de procedure leidt bovendien soms tot toestanden die menonwaardig zijn (personen die geen opvangmogelijkheid vinden) en flagrant strijdig met de wet (gemeenten die weigeren asielzoekers in te schrijven en O.C.M.W.'s die geen of bijzonder kleine steunuitkeringen toekennen aan behoeftige asielzoekers). Het enige opvangcentrum voor asielzoekers (het "Klein Kas-

teeltje" te Brussel met een capaciteit van ongeveer 500 personen) kan slechts een gering percentage van de opvang behoevende asielzoekers opnemen. Bijgevolg moeten niet alleen personen over het grondgebied verspreid worden die nog niet erkend zijn, maar wiens aanvraag zelfs niet eens ontvankelijk is verklaard.

144. De Commissaris-generaal blijft de mening toegedaan (cf. Eerste Jaarverslag, par. 153) dat het verkieslijker zou zijn alleen tot spreiding van erkende vluchtelingen over te gaan:

"Vooraf 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 vooraf 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".

2. Het Transitcentrum voor asielzoekers

145. Op 10 november 1987, een week na zijn benoeming, schreef de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie dat het van belang was om onder voorwaarden die verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid zonder verwijl de opvangmogelijkheden in te richten voor de kandidaat-vluchtelingen, die op de Nationale Luchthaven toekomen, zodat toestanden worden vermeden die de faam van ons land en de werking van de nieuwe wet in het gedrang zouden kunnen brengen (cf. Eerste Jaarverslag, par. 156-170).

146. Op 25 maart 1988 besloot het bevoegd Interministerieel Comité dat de werkzaamheden voor een opvangcentrum voor kandidaat-vluchtelingen op de Nationale Luchthaven op 28 maart 1988 zouden aanvangen en ongeveer 45 dagen zouden duren. Op 1 december 1988 werd te Melsbroek een Transitcentrum voor asielzoekers geopend, dat op behoorlijke wijze is uitgerust.

147. Wegens het traag verloop van het ontvankelijkheidsonderzoek - ondanks het feit dat het Commissariaat-generaal steeds zoals het door de wet vereist wordt binnen

de 24 u een advies verstrekke wanneer het daartoe verzocht werd in het kader van een "dringend verzoek tot heronderzoek" - moesten niettemin vaak tientallen asielzoekers in mensonwaardige omstandigheden verblijven in de transitzone van de Nationale Luchthaven te Zaventem. Gedurende weken moesten soms meer dan 40 personen een onderkomen zoeken in een hygiënisch volkomen ongeschikt lokaal met een maximum capaciteit van acht bedden.

148. Geconfronteerd met wat hij noemde "een toestand die op menselijk en sanitair gebied ontoelaatbaar was", heeft de Minister van Justitie, in overleg met de Minister van Verkeerswezen, op 19 oktober 1989 de hulp ingeroepen van het Rode Kruis van België om een vijftigtal bedden te installeren op de luchthaven.

149. Op 31 oktober 1989 heeft de Commissaris-generaal aan Minister van Justitie laten weten dat hij meende dat om te vermijden dat de toestand in Zaventem, die een beschaafd land onwaardig was, nog verder zou blijven aanslepen, het nodig was dat binnen de regering duidelijk de verantwoordelijkheid ter zake zou worden vastgelegd. De Commissaris-generaal schreef dat het zijn overtuiging was geworden dat de voornaamste oorzaak voor dit schrijnend probleem lag bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die de verantwoordelijkheid opneemt voor de 28 in het Transitcentrum voorziene plaatsen, maar diezelfde verantwoordelijkheid voor het overtal van opgehouden asielzoekers poogt af te wentelen op andere ministeriële departementen. De Commissaris-generaal sprak de mening uit dat nochtans alleen de Minister van Justitie over de middelen beschikt om (onder meer door het al of niet weigeren van de toegang tot het grondgebied, het al of niet opvolgen van een gunstig advies van de Commissaris-generaal, het al of niet ter beschikking stellen van voldoende personeel en het al of niet nemen van een initiatief tot wetswijziging) invloed uit te oefenen op de duur en het aantal personen dat aan de grens wordt opgehouden.

150. In een brief van 24 november 1989 heeft de Minister van Justitie enerzijds toegegeven dat in geval van enigszins massale toestroming van vluchtelingen, de bestaande infrastructuur een opvang onder menswaardige voorwaarden niet toelaat, maar anderzijds kon hij het standpunt niet delen betreffende de verantwoordelijkheid die ten laste wordt gelegd van de Dienst Vreemdelingenzaken. Na een afwijzing van de argumenten naar voren gebracht door de Commissaris-generaal, verklaarde de Minister van Justitie dat de verantwoordelijkheden duidelijk zijn bepaald aangezien hij niet bevoegd is inzake de infrastructuur te Zaventem en evenmin bevoegd (en trouwens niet over de daartoe benodigde begroting beschikt) inzake de eerste concrete opvang van vluchtelingen. Hij meende niet langer te kunnen dulden stelselmatig de zondebok te zijn wanneer bepaalde situaties zich voordoen waarop hij noch inzake begroting

noch juridisch enige invloed heeft.

151. Op voorstel van de Minister van Justitie heeft de Ministerraad op 24 november 1989 de Minister van Justitie gemachtigd om in samenwerking met zijn collega's bevoegd voor Verkeer en Maatschappelijke Emancipatie een werkgroep in te stellen belast met het indienen van een voorstel tot uitbreiding van de bestaande opvangmogelijkheden voor kandidaat-vluchtelingen. Op 22 december 1989 heeft de Ministerraad beslist tot een uitbreiding met 80 bedden voor het Transitcentrum voor asielaanvragers te Melsbroek.

D. De Buitenlandse Betrekkingen

152. Reeds in zijn Eerste Jaarverslag (par. 177-187) heeft de Commissaris-generaal erop gewezen dat het onmogelijk is 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, waarvan sommigen weliswaar een ander statuut kunnen hebben, maar die inzake vluchtelingen met gelijkaardige moeilijkheden worden geconfronteerd.

153. Het is duidelijk dat de oorsprong van de problemen inzake vluchtelingen en asielzoekers internationaal is en dat zowel een juist begrip ervan als een doeltreffende aanpak regelmatige internationale contacten vereisen. Hieraan wordt in het bijzonder tegemoetgekomen door de informele consultaties die op geregelde tijdstippen georganiseerd worden door de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen.

154. Zoals reeds gevraagd in brieven van 21 september 1988 en 16 november 1988 (cf. Eerste Jaarverslag, par. 183-185) drong de Commissaris-generaal in een brief van 16 juni 1989 verder aan op gezamenlijk overleg tussen Justitie, Buitenlandse Zaken en het Commissariaat-generaal over de wijze waarop deze drie instanties - elk wat hun respectieve bevoegdheden betreft - betrokken dienen te worden bij besprekingen inzake vluchtelingen in het kader van het VN-Hoog Commissariaat, de Raad van Europa (CAHAR), de Europese Gemeenschap (TREVI) en het Schengen-akkoord.

155. In dezelfde brief drukte de Commissaris-generaal zijn waardering uit voor het akkoord van de Minister van Justitie met zijn deelname aan de "UNHCR Informal Consultations on asylum-policy and refugee problems" van 19 tot 21 juni 1989 te Semmering (Oostenrijk). Uit het verslag van de Commissaris-generaal over deze deelname kunnen volgende punten worden weergegeven:

- a) Uit een overzicht gegeven door de verscheidene delegaties over de recente toestand in hun land inzake asielaanvragen bleek dat de voornaamste groepen asielzoekers per land nogal verschillend zijn (Polen in Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland; Ghanezen in België en Nederland; Sri Lankezen in Canada; Iraniërs in Denemarken en Zweden; Turken in Frankrijk en Zwitserland; Chilenen in Noorwegen).
- b) Een aantal landen maakten ook melding van een sterke aangroei van het aantal asielzoekers (vooral Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland).
- c) Verscheidene landen maakten tevens melding van een daling van het erkenningspercentage tot 20 %, 10 %, 7 % en zelfs 6 %, waarbij evenwel in verscheidene landen nog "humanitaire" erkenningen moeten worden toegevoegd.
- d) Verscheidene landen hadden bijzondere maatregelen geno-

men om de procedures te versnellen, onder meer door aanzienlijke personeelsversterking zoals in Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland (van 660 naar 880) en Nederland (70 man bijkomend personeel). In Nederland en Zwitserland heeft de Regering besloten het personeelsbestand automatisch aan te passen aan de groei van het aantal asielaanvragen.

- e) In een discussienota werd gesteld dat: "De huidige toestand betekent in ernstige mate een belasting voor de mogelijkheden in de deelnemende landen om een onderscheid te maken tussen economische migranten en politieke vluchtelingen. [...] Thans houdt de groeiende toevloed een overbelasting in van de administratieve mogelijkheden van de deelnemende landen, neemt een belangrijk deel in beslag van de openbare gelden, die beter zou kunnen worden besteed aan de noden van de vluchtelingen in andere delen van de wereld, en zou ten slotte het vertrouwen van de bevolking in de instelling van het asiel kunnen ondermijnen. [Vert.]".
- f) In een nota erkende ook de VN-Hoge Commissaris dat een effectief uitwijzingsbeleid "met eerbied voor de menselijke waardigheid" onvermijdelijk wordt: "Het standpunt ter zake van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen is duidelijk en zou aan de bevolking moeten worden bekend gemaakt. Asielzoekers waarvan de aanvraag uiteindelijk is verworpen en die niet voldoen aan de vereiste voorwaarden voor het bekomen van de status van vluchteling of voor de toelating tot verblijf op het grondgebied omwille van andere geldige humanitaire redenen, behoren niet tot de bevoegdheid van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, die derhalve geen bezwaar heeft tegen hun terugkeer naar hun land van herkomst [Vert]."
- g) Wat de herinstallatie van Iraanse vluchtelingen die zich in Turkije bevinden betreft, was het pijnlijk te moeten vaststellen dat België het enige deelnemende land was dat in 1988 nul Iraanse contingentvluchtelingen uit Turkije had aanvaard (tegenover bv. 1.054 door Canada, 336 door Denemarken, 214 door Nederland, 333 door Zweden, 119 door Zwitserland, enz.). Voor 1989 hadden reeds acht landen, waaronder België niet voorkwam, Iraanse contingentvluchtelingen opgenomen. Er werd aangedrongen op meer solidariteit zonder dewelke het "orderly departure" akkoord met Turkije op de helling zou komen te staan en iedereen zou worden geconfronteerd met een oncontroleerbaar aantal Iraanse aanvragen vanuit Turkije.

156. In een brief van 28 juni 1989 vroeg de Commissaris-generaal de aandacht van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de behoefte die hij aanvoelde om te komen tot een betere coördinatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Justitie en het Commissariaat-generaal wat de behandeling van de vluchtelingen-

problematiek betreft zoals die in verschillende internationale fora aan bod komt.

157. In aansluiting op het onderhoud dat de Minister van Buitenlandse Zaken hem op 4 oktober 1989 had toegestaan, wees de Commissaris-generaal in een brief van 6 oktober 1989 op de noodzaak tot overleg tussen Buitenlandse Zaken, Justitie en Commissariaat-generaal betreffende het volgen in internationale instanties van de evolutie van de vluchtelingenproblematiek .

158. Twee jaar nadat het Commissariaat-generaal werd ingesteld heeft dit overleg, waarop de Commissaris-generaal bij de Ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken blijft aandringen, nog niet plaatsgevonden.

159. Op 7 December 1989 heeft de Commissaris-generaal te Den Haag op de Internationale Conferentie "Vluchtelingen in de wereld: het antwoord van de Europese Gemeenschap" een uiteenzetting gegeven over de vluchtelingenproblematiek onder de titel "Voor een geïntegreerde politiek inzake vluchtelingen beter aangepast aan de huidige omstandigheden" (zie p. 67-76, bijlage 2). Tijdens het debat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 19 december 1989 over het aanvullend Schengen-akkoord werd door de Minister van Justitie naar deze uiteenzetting verwezen (Beknopt Verslag, Kamer, 1989/1990, p. 347).

160. Ten slotte kan nog melding worden gemaakt van een nota (zie p. 77-84, bijlage 3) die het Commissariaat-generaal op 12 mei 1989 aan de Ambassade der Nederlanden heeft overgemaakt in antwoord op een uitvoerige vragenlijst overgemaakt op 22 maart 1989 door de Nederlandse "Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid" over de criteria aangewend door het Commissariaat-generaal voor de erkenning van de vluchtelingenstatus.

IV. BESLUIT

161. Tot besluit wordt vooreerst een poging gedaan om op basis van de op 31 december 1989 beschikbare statistische gegevens een inventaris te maken van de belasting van de vluchtelingeninstanties voortspruitend uit de asielaanvragen ingediend in 1988 en 1989, waarna enkele slotbeschouwingen worden geformuleerd. [Voor wat de asielaanvragen 1989 betreft wordt uitgegaan van de op 31 januari 1990 op het Commissariaat-generaal bekende gegevens].

A. Belasting van de vluchtelingeninstanties

162. Vooreerst moet worden vastgesteld dat op 31 december 1989 de stand van de procedure met betrekking tot de 4.527 asielaanvragen ingediend tussen 1 februari en 31 december 1988 als volgt was: 41 % van de aanvragen onontvankelijk verklaard; 7 % van de aanvragen nog hangend inzake ontvankelijkheid op de Dienst Vreemdelingenzaken; 16 % van de aanvragen ten gronde in behandeling op het Commissariaat-generaal; 15 % van de aanvragen ten gronde positief beslist; 14 % van de aanvragen ten gronde negatief beslist; 7 % van de aanvragen aanhangig bij de Vaste Beroepscommissie (zie p. 95, fig. 5, A).

163. Met betrekking tot de (op 31 januari 1990 op het Commissariaat-generaal gekende) 8.021 asielaanvragen ingediend in 1989 was de stand van de procedure op 31 december 1989 als volgt: 10 % van de aanvragen onontvankelijk verklaard; 69 % van de aanvragen nog hangend inzake ontvankelijkheid op de Dienst Vreemdelingenzaken; 17 % van de aanvragen ten gronde in behandeling op het Commissariaat-generaal; 2 % van de aanvragen ten gronde positief beslist; 1,5 % van de aanvragen ten gronde negatief beslist; 0,5 % van de aanvragen aanhangig bij de Vaste Beroepscommissie (zie p. 95, fig. 5, B).

1. De Dienst Vreemdelingenzaken

164. Aangaande de ontvankelijkheidsbeslissingen wordt op basis van het eerste werkingsjaar (februari-december 1988), waarvoor het aantal nog niet genomen beslissingen 7% bedraagt, gerekend op 46 % ontvankelijke aanvragen, waarbij nog 6 % moet worden gevoegd na "dringend verzoek tot heronderzoek" (zie p. 89, fig. 2).

165. Om geen achterstand op te lopen moet de Dienst Vreemdelingenzaken op basis van het aanvraagritme van het tweede semester 1989 in staat zijn om 900 ontvankelijkheidsbeslissingen per maand te nemen. Gemiddeld waren er in 1989 300 ontvankelijkheidsbeslissingen, waarvan 200 betrekking hadden op aanvragen ingediend in 1989. Maandelijks loopt de Dienst Vreemdelingenzaken dus meer dan twee maand achterstand op. Op 31 december 1988 moest de Dienst Vreem-

delingen zaken nog beslissen over 1.236 (29 %) in dat jaar ingediende aanvragen. Op 31 december 1989 moest de Dienst Vreemdelingen zaken nog beslissen over 5.534 (69% !) in dat jaar ingediende aanvragen. De achterstand van de Dienst Vreemdelingen zaken wat het aantal hangende asielaanvragen betreft is dus viermaal groter dan vorig jaar. Aan het huidig beslissingsritme van de Dienst Vreemdelingen zaken dient de achterstand ter zake worden gerekend op $(5.862:300=19m)$ anderhalf jaar (eind 1988 was de achterstand vier maanden).

2. Het Commissariaat-generaal

166. Inzake de beslissingen ten gronde van het Commissariaat-generaal moet de statistische basis worden beperkt tot de eerste vijf werkingsmaanden (februari-juni 1988), want alleen met betrekking tot de aanvragen ingediend in deze vijf maanden ligt het aantal nog niet genomen beslissingen lager dan 10 %. Voor zover deze vijf maanden een voldoende representatieve statistische basis vormen, blijkt dat grosso modo 29 % van de ontvankelijke aanvragen tot een erkenning en 61 % tot een weigering leiden [terwijl 9 % nog onbeslist is] (zie p. 93, fig. 4). Bijna de helft van de weigeringen wordt evenwel genomen om technische redenen (RB, RC, RD, C). Op dezelfde basis zou de erkenninggraad op 16 % van het aantal aanvragen kunnen worden geschat - met inbegrip van de 3 % aanvragers die een voorlopige verblijfsvergunning hadden (FB) en waarvoor de erkenninggraad op 100 % mag worden geraamd.

167. Op 31 december 1989 waren er op het Commissariaat-generaal 2.140 ontvankelijke aanvragen in behandeling. Bovendien moet er rekening mede worden gehouden dat 52 % van de op de Dienst Vreemdelingen zaken hangende aanvragen (5.862) ontvankelijk zullen worden verklaard, zodat de totale belasting van het Commissariaat-generaal op 31 december 1989 moet worden geschat op $(2.140 + 3.048 =)$ 5.188 ontvankelijke aanvragen. Het gemiddeld aantal beslissingen van het Commissariaat-generaal met het huidig personeelsbestand (vier juristen) bedraagt 100 per maand, zodat met ongewijzigd personeelsbestand de achterstand moet worden geschat op $(5.188:100=51m)$ meer dan vier jaar. Eind 1988 werd de achterstand geschat op anderhalf jaar. Per maand vertraging in de uitbreiding van de personeelsformatie van het Commissariaat-generaal vergroot de achterstand met vier maand (!). In tijdsduur is de achterstand van het Commissariaat-generaal dus 2,5 maal groter dan vorig jaar, alsook 2,5 maal groter dan op de Dienst Vreemdelingen zaken.

168. Ten einde aan het huidig aanvraagritme geen vertraging op te lopen is een versterking van het Commissariaat-generaal met 16 personeelsleden van niveau 1 noodzakelijk. Voorgesteld wordt de helft daarvan aan te werven

als gesubsidieerde contractuelen, die niet noodzakelijk juristen moeten zijn, en de helft als uitbreiding van de statutaire personeelsformatie (bestuurssecretarissen-juristen). Een bijkomende versterking van het Commissariaat-generaal met minstens 16 dienstplichtige juristen zou het mogelijk moeten maken om de achterstand op één jaar weg te werken. Het spreekt vanzelf dat ook een versterking van het uitvoerend personeel (weliswaar in beperktere verhoudingen) noodzakelijk zal zijn.

169. Er mag ook niet uit het oog worden verloren dat een stijging van het beslissingsritme van de Dienst Vreemdelingenzaken en a fortiori een wegwerken van de reeds ontstane achterstand inzake ontvankelijkheidsbeslissingen onvermijdelijk ook een grotere belasting van het Commissariaat-generaal inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek" zal veroorzaken. Op basis van de in 1988 en 1989 door de Dienst Vreemdelingenzaken afgehandelde aanvragen (6.686), die geleid hebben tot 2.070 onontvankelijkheidsbeslissingen (30%), die op hun beurt geleid hebben tot 1.547 "dringende verzoeken tot heronderzoek" (74%), moet worden geschat dat voor de aanvragen ingediend in 1988 en 1989 het Commissariaat-generaal nog advies zal moeten geven over $(5.862 \times 30\% \times 74\% =) 1.301$ dringende verzoeken tot heronderzoek.

3. De Vaste Beroepscommissie

170. Steeds op basis van de aanvragen van de eerste vijf werkingsmaanden mag worden verwacht dat het aantal bij de Vaste Beroepscommissie ingediende beroepen overeenstemt met het aantal ten gronde gemotiveerde weigeringen (RA). Wat de aanvragen ingediend tussen februari en juni 1988 betreft waren er op 31 december 1989 308 ten gronde gemotiveerde weigeringen en 294 ingediende beroepen of 17% van het aantal aanvragen. Op basis van de op 31 december 1989 nog niet op de Dienst Vreemdelingenzaken $(5.862 \times 17\% = 996)$ en het Commissariaat-generaal $(2.140 \times 31\% = 663)$ behandelde aanvragen ingediend in 1988 en 1989 moet dus worden gerekend op een bijkomende belasting, benevens de 363 hangende beroepen, van 1.659 beroepen of naar schatting een totale belasting van 2.022 beroepen. De statistische basis voor deze berekening, alsmede voor het beslissingsritme van de Vaste Beroepscommissie, is vooralsnog veel te beperkt om een betrouwbare schatting in tijdsduur voorop te stellen.

171. Van de 12.549 (sinds het in werking treden van de nieuwe vluchtelingenwet op 1 februari 1988) ingediende asielaanvragen waren er op 31 december 1989 nog meer dan tweederde (8.478) (zie p. 97, fig. 6) aanhangig bij één van de drie bevoegde instanties (met name 5.863 bij de Dienst Vreemdelingenzaken, 2.140 bij het Commissariaat-generaal en

363 bij de Vaste Beroepscommissie, waarbij nog 112 aanvragen moeten worden gevoegd waarvoor het vluchtelingengetuigschrift nog niet werd uitgereikt, meestal omdat de beroepstermijn nog niet was verstreken). Er wordt echter verwacht dat na afhandeling door de Dienst Vreemdelingenzaken de belasting van het Commissariaat-generaal nog zal stijgen met 3.048 ontvankelijke aanvragen tot 5.188 en - in voorkomend geval na afhandeling door het Commissariaat-generaal - de belasting van de Vaste Beroepscommissie nog zal stijgen met 1.659 beroepen tot 2.022.

172. De evolutie van de stijging van de globale achterstand van de vluchtelingeninstanties van 31 juli 1988 tot 31 december 1989 wordt in figuur 7 (zie infra, p. 99) grafisch weergegeven. Hieruit blijkt duidelijk dat vanaf juli 1989 de globale achterstand bijzonder snel is gestegen. Het verzadigingspunt van de opvang van asielzoekers was toen reeds overschreden, terwijl het aantal onbesliste asielaanvragen daarenboven van dan af met ongeveer 1.000 per maand bleef stijgen zonder dat doeltreffend is ingegrepen. Figuur 7 toont duidelijk aan dat de oorzaak van deze scherpe stijging vooral te vinden is bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die wegens gebrek aan personeel de ondervraging van binnenkomende asielaanvragers niet meer regelmatig kon verrichten. Wegens het watervaleffect van de procedure in drie fazen (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal, Vaste Beroepscommissie) zal deze achterstand zich evenwel achtereenvolgens verplaatsen naar het Commissariaat-generaal en de Vaste Beroepscommissie.

173. Alle berekeningen zijn gemaakt op basis van het op 31 december 1989 aanwezige personeelsbestand zonder dat dus rekening gehouden werd met de beslissingen van de Ministerraad van 17 november 1989 en 22 december 1989 om de Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal in aanzienlijke mate te versterken met personeelsleden, die evenwel eind januari 1990 nog niet in dienst zijn getreden. Pas twee jaar nadat de Commissaris-generaal - met steeds meer aandrang en tot vervelens toe - zijn waarschuwingen heeft laten horen, werden de eerste beslissingen om het personeelsbestand van het Commissariaat-generaal te versterken genomen. Twee jaar nadat de nieuwe vluchtelingenwet in werking is getreden was het eerste bijkomend personeelslid nog niet in dienst getreden [Begin februari 1990 zijn 8 gesubsidieerde contractuelen en 10 dienstplichtige juristen in dienst getreden bij het Commissariaat-generaal].

174. Er kan alleen maar worden gehoopt dat spoedig de beloofde versterking effectief zal worden gerealiseerd. Het betreft hier echter uitsluitend tijdelijk personeel. Het in dienst treden van de overige toegezegde personeelsleden, alsook een aanvulling met uitvoerend personeel (ter ondersteuning van de dienstplichtige juristen), en vooral een uitbreiding van het statutair personeel (onontbeerlijk om

op termijn de vereiste kwalificaties, permanentie en begeleiding te waarborgen), en maatregelen ten einde de productiviteit van de Vaste Beroepscommissie te vergroten (cf. supra par. 49-50), zijn evenwel nog noodzakelijk.

175. Het inhalen van een achterstand is natuurlijk heel wat moeilijker dan het louter afhandelen van de binnenkomende aanvragen. Het is geen overdrijving te stellen dat - naast de menselijke, maatschappelijke en politieke problemen die met de asielzoekerscrisis gepaard gaan - minstens één miljard BF (gespreid over 1989/1991) zal moeten worden uitgegeven voor de onnodig lange opvang van asielzoekers (waarvan de overgrote meerderheid een bevel zal krijgen het grondgebied te verlaten) vooraleer de achterstand op de drie niveau's (Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal, Vaste Beroepscommissie) zal zijn ingehaald. Zelden zal een besparing van enkele tientallen miljoenen zoveel hebben gekost.

176. De crisissituatie, waarin de problematiek van asielzoekers en vluchtelingen is terecht gekomen, was evenwel perfect voorspelbaar. Vanaf mei 1988 maand na maand, en sinds januari 1989 om de drie maand, werden de cijfers, die steeds groter onheil voorspelden, aan alle bevoegde instanties toegestuurd. De nieuwe vluchtelingenwet en de ontstentenis van achterstand bij de nieuwe vluchtelingeninstanties was nochtans een enige kans om het asielzoekersprobleem te beheersen. De kans werd verkeken wegens de kortzichtigheid van de instanties van begroting en openbaar ambt bij het oprichten van de nieuwe vluchtelingeninstanties en het onvermogen van het Belgisch bestel om snel op dringende problemen in te spelen.

177. Ter illustratie hiervan kan nog worden verwezen naar uitspraken van de Heer Frédéric TIBERGHIE, Auditeur bij de Franse Raad van State (La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1988, p. 37-38):

"De genomen maatregelen kwamen steeds te laat. Zij waren eveneens onvoldoende gezien de omvang van de crisis. De tijd is angebroken 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."

en van de Koninklijke Commissaris voor het migrantenbeleid in haar eerste verslag:

"het Belgisch reglementair en administratief bestel is slecht gewapend voor een vlotte en snelle oprichting van een instelling met nieuwe opdrachten (deel I, p. 5) [...] Bovendien is de complex gestructureerde Belgische administratie,

vooral op dit domein, niet altijd bij machte om
soepel in te spelen op eenvoudige, laat staan
complexe voorstellen" (deel I, p. 10).

B. Slotbeschouwingen

178. Zoals het geval was in het Eerste Jaarverslag, beoogt de Commissaris-generaal ook in dit verslag overeenkomstig zijn wettelijke opdracht ("De Commissaris-generaal geeft een algemeen overzicht van de toestand van de vluchtelingen in België en doet alle suggesties die hij ter zake passend acht") getrouw en in alle openheid verslag uit te brengen over de wijze waarop hij zich met de hem ter beschikking gestelde middelen heeft gekweten van de hem door de wet toevertrouwde bevoegdheden.

179. Het is geen overdrijving te stellen dat het jaar 1989 voor de vluchtelingeninstanties een rampjaar was. Ondanks herhaalde waarschuwingen kwam er geen personeelsversterking zodat vooral de Dienst Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal een bijna onoverzichtelijke achterstand opliepen en de onthaalinstanties (Transitcentrum in de Nationale Luchthaven, Klein Kasteeltje en de O.C.M.W.'s) de opvang van asielzoekers niet meer konden verwerken. Het in elkaar storten van de erkenningsprocedure, in de eerste plaats het ontvankelijkheidsonderzoek door de Dienst Vreemdelingenzaken, oefende een bijkomende aantrekking uit op asielzoekers wiens aantal in het tweede semester van 1989 verdubbelde.

180. Niettemin is het positief dat het bewustmakingsproces, waartoe het Eerste Jaarverslag (cf. par. 220) beoogde toe bij te dragen, onmiskenbaar vooruitgang heeft gemaakt, zowel bij de publieke opinie als bij de beleidsverantwoordelijken. Eind 1989 zijn de eerste beslissingen genomen die toelaten te verhoppen dat de Belgische vluchtelingeninstanties niet langer de gebeurtenissen passief zullen moeten ondergaan, maar deze actief mede zullen kunnen beïnvloeden.

181. Zoals uit dit Tweede Jaarverslag blijkt (cf. supra, par. 81-126) is heel wat energie van het Commissariaat-generaal andermaal moeten worden geïnvesteerd om de noodzaak en de rechtmatigheid, zowel van uit humanitair en sociaal oogpunt als vanuit financieel en politiek oogpunt, van de voorgestelde maatregelen te laten erkennen. Gehoopt kan worden dat daarmee de ruimte zal worden geschapen om de asielzoekersproblemen doeltreffend aan te pakken. Eens het tijdelijk personeel in dienst getreden en de beslissingen tot het aanwerven van voldoende statutair personeel genomen, moet een aanvang worden gemaakt van een Belgisch vluchtelingenbeleid dat zich in een internationaal en Europees kader moet inschakelen (zie ook p. 67-76, bijlage 2). Daartoe vormen een juiste diagnose van de problemen en een correcte informatie van de bevolking de belangrijkste uitgangspunten. Dit Jaarverslag hoopt hiertoe bij te dragen.

182. Ten einde sommige van de in het Eerste en Tweede Jaarverslag gemaakte opmerkingen kracht bij te zetten wordt hier tot slot verwezen naar het verslag getiteld "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et des réfugiés" (Bern, 100 p.) dat een Zwitserse interdepartementale bezinningsgroep heeft gepubliceerd in januari 1989. In dit verslag staat onder meer te lezen dat:

(1) "Het merendeel van de (Europese) Staten versterken de hen ter beschikking staande middelen om te komen tot een beter toezicht en beperking van de immigratie, met als bijkomend en ongewenst gevolg een illegale immigratie en de aanzienlijke stijging van het aantal asielaanvragen (p. 32-34);

(2) Een vergelijking van de toestand in de verscheidene Europese landen van opvang is moeilijk omdat de statistische gegevens met betrekking tot het asiel niet in alle landen op vergelijkbare grondslagen steunen. In veel opzichten ontbreken statistische gegevens. [...] Naar schatting evenwel blijven 80 % van de asielaanvragers, waarvan de aanvraag is geweigerd, in Europa, wettig of onwettig, en reizen periodiek van het ene land naar het andere (p. 34-35).

(3) Verscheidene aanwijzingen duiden er op dat de nationale statistieken dikwijls dubbele tellingen bevatten: het aantal personen dat onvindbaar blijkt tijdens of na de procedure, het groot aantal asielaanvragers die onwettig een land binnenkomen na vernietiging van hun documenten en de gevallen van meervoudige aanvragen [...] Er zijn aanwijzingen dat ten minste eenderde van de in Europa ingeschreven asielzoekers gelijktijdig of na elkaar in verscheidene Staten een asielaanvraag indienen (p. 35).

(4) Zeldzaam zijn de gevallen waar in Europa een asielprocedure werkt, met al de gevolgen die dit inhoudt, ook de terugwijzing in geval van verworping van de aanvraag. Dit is te wijten aan de lange duur van de procedure, die soms juridisch te ingewikkeld is, aan een onvoldoende doeltreffendheid vanwege de administratieve diensten en, in sommige gevallen, aan politieke weerstanden (p. 36).

(5) Thans hebben de asielaanvragers die onwettig het land binnenkomen de volledige toegang tot de asielprocedure en worden zij in feite zelfs bevoorreed ten opzichte van wie zich aan de grensposten aanmeldt en het risico loopt om te worden

teruggedreven. Om deze reden dringen ongeveer 90% van de asielaanvragers clandestien het grondgebied binnen. [...] Op grond van het beginsel van niet-terugdrijving ("non-refoulement") is de onmiddellijke terugwijzing van onwettig binnengekomen asielzoekers onmogelijk aangezien eerst moet worden onderzocht of hun verklaringen met de werkelijkheid overeenstemmen (p. 57).

(6) De asielprocedure en het ermee verbonden recht tot verblijf wordt door migranten gebruikt om tijdelijk een winstgevende activiteit uit te oefenen in Europa. [...] Het volledige stelsel van administratieve diensten ingesteld voor de behandeling van de asielaanvragen is overbelast door dergelijke dossiers (p. 58)

(7) Het komt voor dat de aanvrager er in slaagt om, vaak gedurende verscheidene jaren, in het land te blijven dat hem heeft toegelaten [...] en om er zulkdanige banden te leggen zodat uiteindelijk de noodzaak bestaat - afgezien van het resultaat van de procedure - om wegens menslievende redenen een maatregel tot terugwijzing niet uit te voeren. [...] De duur van de procedure vormt bijgevolg een bijkomende aantrekkingsfactor voor aanvragers die werk zoeken. [...] De asielaanvragers gebruiken, en misbruiken vaak, elk juridische middel waarover zij beschikken om de procedure te verlengen (p. 58-59).

(8) Naar schatting tweederde van de teruggewezen asielaanvragers heeft inderdaad [het land] verlaten. Een groot gedeelte keert echter niet terug naar hun land van oorsprong, maar trekken onwettig naar een ander Europees land (p. 60).

(9) Ons land zal in steeds grotere mate te maken krijgen met de internationale verschijnselen inzake migratie, en zelfs een zo goed georganiseerde soevereine staat als de Zwitserse Confederatie [a fortiori, België] zal niet langer in staat zijn om geheel alleen de problemen inzake demografisch beleid, asiel en immigratie te beheersen (p. 87)' [Vert.].

Brussel, 27 januari 1990

Marc BOSSUYT
Commissaris-generaal

V. AANVULLENDE DOCUMENTEN

A. Bijlagen

SAMENVATTING

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).

BROCHURE

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

1831

- 1355 / 1 - 90 / 91

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).

Bijlage 2: Toespraak uitgesproken door de Commissaris-generaal te Den Haag op 7 december 1989 op de Internationale Conferentie "Vluchtelingen in de wereld: het antwoord van de Europese Gemeenschap"

**VOOR EEN GEÏNTEGREERD BELEID INZAKE VLUCHTELINGEN
BETER AANGEPAST AAN DE HUIDIGE OMSTANDIGHEDEN**

Nieuwe ontwikkelingen inzake vluchtelingen sinds de tachtiger jaren maken dat een geïntegreerd beleid, aangepast aan de nieuwe omstandigheden, nodig is. Deze nieuwe omstandigheden bestaan vooral uit het groeiend aantal vluchtelingen in de wereld en het groeiend aantal asielaanvragen in West-Europa, waarvan velen in de zin van de Conventie van Genève ongegrond blijken te zijn. Deze nieuwe omstandigheden vereisen niet alleen een aanpassing van het binnenlands beleid ten aanzien van de verwerking van de asielaanvragen, maar tevens een betere integratie van het vluchtelingenprobleem in het buitenlands beleid.

I. Een geïntegreerd beleid inzake vluchtelingen

Men kan er zich niet langer mede tevreden stellen dat de asielaanvragers die zich aanbieden door de bevoegde instanties lijdzaam worden geregistreerd. De oorzaken zelf van de stijging der aanvragen moeten worden aangepakt. Het stijgend aantal vluchtelingen in de wereld wordt in de eerste plaats veroorzaakt door schendingen van de mensenrechten en door het voortduren van regionale conflicten. De stijging van ongegronde asielaanvragen wordt voornamelijk veroorzaakt door de economische onderontwikkeling. Er is dus een rol te vervullen door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bij het bepalen van het beleid met betrekking tot de vluchtelingen en de actie van hun respectieve ministeries ter zake.

A. De rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ten einde de aangroei van vluchtelingen en asielaanvragers te beperken, dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken een actief beleid te voeren zowel inzake mensenrechten als inzake vluchtelingen.

1. Een actief beleid met betrekking tot de mensenrechten

Schendingen van de mensenrechten zijn de voornaamste oorzaak voor het feit dat vluchtelingen in de zin van de Conventie van Genève hun land verlaten. Dit moet een bijkomende reden zijn voor de regeringen om een actief beleid inzake mensenrechten te voeren. Een dergelijke politiek vereist vooral dat er duidelijk gewezen wordt op de verplichting voor iedere Staat volgens het internationaal recht om de mensenrechten te eerbiedigen. Welke ook de bevoorrechte banden mogen zijn die voortspruiten uit poli-

tieke of militaire bondgenootschappen of uit uitstekende handelsbetrekkingen, zij mogen de vastberadenheid niet verzwakken, waarmede de gehechtheid aan het eerbiedigen van de mensenrechten moet worden tot uitdrukking gebracht.

Men mag zich dus nooit onttrekken aan de verplichting op te komen voor het eerbiedigen van de mensenrechten, naar gelang het geval, zowel in de bilaterale als in de multilaterale betrekkingen, op vertrouwelijke wijze of publiekelijk, maar steeds ondubbelzinnig. Een gebrek aan beginselvastheid ter zake zal de goede naam in het gedrang brengen van de Staten, die beweren gehecht te zijn aan de eerbiediging van de mensenrechten, zowel ten overstaan van hun eigen burgers als ten overstaan van de volkeren die het slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen. Deze Staten zouden bovendien de indruk wekken dat hun geloofsverklaringen in de mensenrechten slechts een politiek wapen uitmaken en de geloofwaardigheid van deze verklaringen zou er zwaar worden door aangetast. Het is niet alleen noodzakelijk om bij elke gelegenheid het belang dat men hecht aan de mensenrechten te laten kennen. Men moet eveneens tastbare steun verlenen aan initiatieven die er toe strekken de bescherming van de mensenrechten op wereldvlak te versterken.

Buitenlandse Zaken moet voortdurend alle mogelijkheden die zich voordoen onderzoeken - zowel op bilateraal vlak als ter gelegenheid van internationaal overleg - om een einde te stellen aan gewapende conflicten. Vele personen zijn inderdaad verplaatst als gevolg van binnenlandse of regionale conflicten die soms de vorm aannemen van een waarachtige burgeroorlog. Ook een conflict in een ver land kan de komst van personen die het conflict ontvluchten tot gevolg hebben.

2. Een actieve politiek inzake vluchtelingen

Zowel op bilateraal als op multilateraal vlak moet het Ministerie van Buitenlandse Zaken een actieve politiek voeren inzake vluchtelingen. Rechtstreekse of onrechtstreekse hulp - bij voorbeeld door bemiddeling van de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen - moeten worden verstrekt aan landen die toevlucht bieden aan een groot aantal vluchtelingen voortkomend uit hun buurlanden. Het is veruit verkieslijker er voor te zorgen dat voor zoveel als mogelijk vluchtelingen opvang vinden in een buurland van het land dat zij ontvluchten, eerder dan hen opvang te moeten verlenen in een ver land. Zowel om redenen van internationale solidariteit als in het belang van de vluchtelingen zelf en van onze eigen landen, moet de opvang in buurlanden van het land dat ontvlucht wordt worden aangemoedigd.

Bij ontstentenis van internationale hulp bestaat het gevaar dat de landen van eerste opvang niet zouden meewerken aan het voorkomen van ongecontroleerde aankomsten van

asielzoekers in onze landen. Aangezien de Ministeries van Buitenlandse Zaken over het algemeen slechts over een beperkt budget beschikken voor het voeren van acties op het terrein, komt het er op aan de Ministeries van Ontwikkelingssamenwerking, die over het algemeen over meer financiële middelen beschikken, er toe aan te zetten om het budget van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties te ondersteunen met het oog op programma's voor toevlucht van vluchtelingen in landen van eerste opvang en hun hervestiging in derde landen.

B. Het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking

Behalve inspanningen gericht op de opvang en de hervestiging van vluchtelingen in landen uit de omgeving van hetgene dat zij zijn ontvlucht, dient het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking eveneens meer aandacht te schenken aan projecten die een gunstige weerslag kunnen hebben op het eerbiedigen van de mensenrechten, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingslanden waaruit een groot aantal asielzoekers afkomstig zijn. Het spreekt vanzelfs dat er steeds moet worden op gewaakt dat de ontwikkelingshulp - rechtstreeks of minstens onrechtstreeks - ten goede komt van de behoeftige bevolking. Een ontwikkelingssamenwerking die de noden van de bevolking zou voorbijgaan en slechts ten goede zou komen aan de machthebbers of enkele andere bevoorrechtigden zou onmiskenbaar onverantwoord zijn.

Over het algemeen draagt een degelijke ontwikkelingsamenwerking bij tot een betere verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten. Al te vaak wordt ongelukkig genoeg uit het oog verloren dat er eveneens moet worden bijgedragen tot het scheppen van de voorwaarden die een beter genot van de burgerlijke en politieke rechten moeten toelaten. In een niet onaanzienlijk aantal ontwikkelingslanden is inderdaad de minimale institutionele infrastructuur niet voldoende aanwezig opdat de mensenrechten zouden kunnen worden geëerbiedigd. Eerbiediging van mensenrechten vereist een gerechtelijk en politieel apparaat dat op een bevredigende manier werkt. Het is van het aller-grootste belang te kunnen rekenen op een onafhankelijke rechterlijke macht die in staat is om in te grijpen wanneer de overheid afbreuk doet aan de vrijheid van de burgers. Projecten die de juridische opleiding van de rechters en de goede werking van de rechtbanken bevorderen dragen bij tot het scheppen van de voorwaarden voor een betere eerbiediging van mensenrechten. Financiële steun aan regionale mechanismen ter bescherming van de mensenrechten zou eveneens kunnen bijdragen tot de eerbiediging van de mensenrechten in de betrokken landen. Een dergelijke hulp vanwege ontwikkelde landen die bekommerd zijn om de toestand betreffende de mensenrechten in deze landen - in de vorm van toelagen aan vrijwillige hulpfondsen - is dus ten zeerste wenselijk.

Voor een groot aantal asielzoekers waarvan de aanvraag ongegrond blijkt te zijn in de zin van de Conventie van Genève, moet worden erkend dat de reden waarom zij hun land hebben verlaten onmiskenbaar kan worden gevonden in de economische onderontwikkeling van hun land van herkomst. Het zou uiteraard veel te eenvoudig zijn om er van uit te gaan dat men dit verschijnsel zou kunnen vermijden door de ontwikkelingshulp voornamelijk te richten op die landen waaruit een belangrijk aantal asielzoekers afkomstig zijn. De statistieken inzake asielzoekers zijn geen thermometer die zonder fout de landen aanduidt die bij voorrang onze aandacht verdienen in het ontwikkelingsbeleid. Het is daarom niet minder waar dat een groot aantal ongegronde asiel-aanvragen hun oorsprong vinden in het economisch onevenwicht dat in de wereld bestaat en dat een samenhangende ontwikkelingsbeleid een middel is dat toelaat een positieve invloed uit te oefenen op de werkelijke oorzaken van dit verschijnsel.

II. Een beleid dat beter is aangepast aan de huidige omstandigheden

De belangrijke groei van de ongegronde asielaanvragen vormt een ernstige bedreiging voor de opvang van vluchtelingen in onze landen. Zonder te ontkennen dat in bepaalde landen de organen, die belast zijn met het vaststellen van de status van vluchteling en die mogelijks in het verleden een ruimere betekenis hebben toegekend aan het begrip vluchteling, nu veeleisender zijn geworden, moet toch worden erkend dat thans minstens 80 % van de asielaanvragers geen vluchtelingen zijn in de zin van de Conventie van Genève.

De gevaren verbonden aan deze sterke groei van ongegronde asielaanvragen zijn talrijk. Het gevaar wordt steeds groter dat de vluchtelingen de steun verliezen van de publieke opinie, die geschokt is door de omvang van de misbruiken en door de bedrieglijke middelen gebruikt door asielaanvragers, die geen gegronde vrees voor vervolging kennen, om onze landen binnen te komen en er te verblijven.

De regeringen moeten belangrijke middelen inzetten voor de werking van de procedure tot onderzoek van al deze aanvragen en bovenal voor de hulpverlening - vaak gedurende jaren - aan asielzoekers waarvan de grote meerderheid niet beantwoordt aan de omschrijving - zelfs ruim geïnterpreteerd - van de Conventie van Genève. Het wordt derhalve steeds moeilijker om van regeringen de verbintenis te bekomen een bepaald contingent van vluchtelingen te aanvaarden. Bovendien komt het geld besteed aan asielzoekers slechts voor minder dan 20 % ten goede aan vluchtelingen en is de kans groot dat dit geld in mindering zal worden gebracht van de inspanningen die regeringen bereid zijn te leveren ten voordele van vluchtelingen.

Daar komt nog bij dat het ontbreken van een doeltreffend beleid inzake de verwijdering van het grondgebied van afgewezen asielzoekers tot gevolg heeft dat een steeds groeiend aantal slecht geïntegreerde vreemdelingen onwettig in het land verblijven, waardoor de bereidheid vanwege de regeringen tot het aanvaarden van een bepaald contingent vluchtelingen steeds verder vermindert. Beseffende dat de grote meerderheid van de geweigerde asielzoekers niettemin toch onwettig in het land blijven, hebben de regeringen steeds meer de neiging belemmeringen in te stellen aan de toegang tot het grondgebied voor asielzoekers. Een aantal van deze belemmeringen houden het gevaar in zonder onderscheid zowel vluchtelingen als bedrieglijke asielzoekers te kunnen treffen. Bedrieglijke asielzoekers weren is rechtmatig voor zover het niet verhindert dat de ware vluchtelingen toegang wordt verleend tot het land. Niets kan beter de rechten van de vluchtelingen waarborgen en de aangroei van het aantal bedrieglijke asielaanvragen verhinderen dan een billijke en snelle procedure voor de bepaling van de status van vluchteling en een versterkte internationale samenwerking ter zake.

A. Een billijke en snelle procedure

Verscheidene redenen kunnen worden aangehaald ten voordele van een snelle procedure:

- 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. Een versnelling van de procedure zou een belangrijke besparing betekenen met betrekking tot de openbare bijstand verleend aan asielzoekers. Een langdurige procedure is dan nog op zich zelf een factor, die een stijgend aantal "economische vluchtelingen" aantrekt wegens het recht op sociale bijdragen waarvan zij tijdens de volledige duur van de procedure kunnen genieten;
- c) de sociale en politieke kost van een langdurige procedure is vermoedelijk nog het grootst: ontmoediging bij de talrijke personen die instaan voor de opvang van kandidaat-vluchtelingen, waarvan de meerderheid uiteindelijk een bevelschrift zal ontvangen om het grondgebied te verlaten. Het verspreiden over het gehele grondgebied van een groot aantal kandidaat-vluchtelingen, waarvan slechts een beperkt aantal zal worden erkend, verwekt in bepaalde gemeenten een sfeer van xenofobie en racisme en bemoeilijkt de uitwijzing van de geweigerde kandidaat-vluchtelingen.

Om een snelle en billijke procedure te waarborgen lijkt het verkieselijk om de bepaling van de status van vluchteling aan een centrale en onafhankelijke instantie toe te vertrouwen, eerder dan aan een gedecentraliseerde en ter zake niet gespecialiseerde gerechtelijke instantie. Het

is van het grootste belang dat de personen die moeten oordelen inzake het bepalen van de status van vluchteling een algemeen zicht zouden hebben op het geheel van de asiel-aanvragen ingediend in het betrokken land. In het tegenovergestelde geval is het gevaar voor vergissingen aanzienlijk groter.

Een eerste ondervraging moeten plaats vinden, zo nodig bijgestaan door een tolk, de dag zelf van het indienen van de aanvraag. Deze eerste ondervraging door bevoegd en gespecialiseerd personeel moet het mogelijk maken een aanzienlijk aantal duidelijk ongegronde of bedrieglijke aanvragen of aanvragen die overeenkomstig internationale overeenkomsten tot de bevoegdheid van een andere Staat behoren, te weren. Met betrekking tot de gronden die kunnen worden ingeroepen voor het nemen van een negatieve beslissing in een eerste fase van de procedure, kunnen de gronden voor het onontvankelijk verklaren van een aanvraag vermeld in de Europese Conventie voor de rechten van de mens als bron voor inspiratie dienen. In de eerste fase zowel als in de fase van het onderzoek ten gronde dient aan de asielaanvrager het voordeel van de twijfel te worden toegekend.

Het idee van een Europese rechtbank voor vluchtelingen, tot dewelke de asielzoekers zich rechtstreeks zouden kunnen wenden, is nauwelijks te verenigen met de noodzaak voor een snelle procedure. De ervaring heeft immers geleerd dat in Europa jaarlijks verscheidene honderdduizenden ongegronde asielaanvragen te verwachten zijn. Velen zijn er zich nochtans van bewust dat zij geen enkele kans maken om als vluchteling te worden erkend, maar zij hopen dat een langdurige procedure hen in staat zal stellen om in onze landen te blijven en dat, wanneer zij er lang genoeg blijven, het in de praktijk nagenoeg onmogelijk wordt om hen van het grondgebied van de Gemeenschap te verwijderen. Om deze reden putten zij alle mogelijke middelen uit om zo lang mogelijk te kunnen blijven. De nationale instanties zijn nu reeds overbelast en de internationale instanties zijn het niet minder (een rechtspleging in Straatsburg neemt ook verscheidene jaren in beslag). Een Europese rechtbank met opschortende bevoegdheid zou te kostelijk zijn en te traag om ter zake haalbaar te zijn. Hoogstens kan een procedure waarbij de nationale instanties om een prejudicieel advies verzoeken worden overwogen. Een Europees Gerechtshof bevoegd inzake conflicten tussen Lid-Staten in geval van meningsverschillen over de vraag welke Staat een gegeven asielaanvraag dient te behandelen, zou ongetwijfeld nuttiger zijn.

B. Internationale samenwerking

Op verschillende niveaus worden inspanningen geleverd om te komen tot internationale samenwerking, met name in het kader van de Organisatie van de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap en Schengen.

1. Sinds enkele jaren organiseert de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen regelmatig informeel overleg tussen Westerse landen die geconfronteerd worden met een groeiend aantal asielaanvragen. Aanvankelijk koesterden deze landen een zeker wantrouwen tegenover dit initiatief van de Hoge Commissaris waarvan gevreesd werd dat hij poogde hen zwaardere lasten op te leggen dan zij bereid waren op zich te nemen. Geleidelijk verdween dit wantrouwen wanneer deze Regeringen zich rekening gaven van het belang om meningen en inlichtingen uit te wisselen onder elkaar en met de Hoge Commissaris. Dit werd nog versterkt door de realistische stellingname van de Hoge Commissaris, die met betrekking tot de ongegronde asielaanvragen erkende dat, behalve in geval van dwingende humanitaire redenen, er geen bezwaar bestaat tegen de repatriëring van geweigerde asielaanvragers.
2. Het overleg in het kader van de Raad van Europa blijft spijtig genoeg zonder resultaat. De opvattingen en de belangen van de deelnemende Staten zijn ongetwijfeld te uiteenlopend. Aangezien het gaat om een organisatie die zich bijzonder heeft onderscheiden met betrekking tot de verdediging van de mensenrechten, moet niettemin worden gehoopt dat de Raad van Europa zich ter zake zal blijven inzetten.
3. De besprekingen die het verst gevorderd zijn vinden plaats in de schoot van de beperkte groep van Schengen-Staten (de Benelux-landen, de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk). Wegens het gezamenlijk behandelen van terroristen, handelaars in verdovende middelen en asielzoekers, voeren de betrokken landen hun onderhandelingen in het grootste geheim. Deze geheimhouding zou een zware politieke vergissing kunnen zijn aangezien het aan de oorsprong ligt van heel wat wantrouwen van al wie begaan is met het lot van vluchtelingen. Het ontnemt bovendien de onderhandelaars van het voordeel van reacties van de buitenwereld, die hen er zouden kunnen toebrengen, wanneer nodig, tijdig de voorgenomen maatregelen aan te passen. De Schengengroep is thans verwickeld in een wedstrijd tegen de tijd. Er is niet alleen de druk vanwege het stijgend aantal bedrieglijke aanvragen, maar bovendien zal het verdwijnen van de grenzen binnen de Europese Gemeenschap een harmonisering en akkoorden tussen de Twaalf onvermijdelijk maken. Een eventueel Schengen-akkoord zou vooral zijn bestaansreden vinden voor zover het een voorloper zou zijn van de regelingen die dienen te worden getroffen door de Europese Gemeenschap voorafgaand aan het opheffen van de binnengrenzen.
4. In het vooruitzicht van de opheffing van de binnengrenzen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap zal geen enkele Lid-Staat zich kunnen veroorloven ter zake een beleid te voeren dat gevoelig verschilt van dat van

zijn partners. Dit geldt zowel voor het beleid inzake erkenning van de status van vluchteling, voor het beleid inzake het toekennen van sociale bijdragen aan asielzoekers, als - en dit is het meest delicate probleem - voor het beleid inzake de verwijdering van geweigerde asielzoekers van het grondgebied van (de twaalf Lid-Staten van) de Europese Gemeenschap. Een Staat die het zich zou veroorloven om een edelmoediger beleid te voeren dan zijn partners loopt het gevaar op zijn grondgebied een onevenredig groot aantal asielzoekers en onwettige vreemdelingen te zien aankomen. Het zou best kunnen dat de Staat, die aanvankelijk de meest liberale houding aanneemt, uiteindelijk onder de druk van de gevolgen van het gevoerde beleid (of eerder van het gebrek aan beleid), het meest restrictief wordt.

Wanneer men de moeilijkheden in ogenschouw neemt die zijn ontstaan, zelfs in het kader van de beperkte Schengengroep, waarvan de partners nochtans met tamelijk gelijkaardige problemen dienen af te rekenen, kan men zich rekenschap geven van de enorme moeilijkheden die de Europese Gemeenschap ter zake te wachten staan. Niet alleen is de omvang van de problemen verschillend naar gelang de partners, maar ook de opvattingen ter zake en de politieke gevoeligheden zijn zeer uiteenlopend. Deze verschillen worden nog versterkt door een gebrekkige analyse van de problemen en vooral door een algemene onwetendheid van de publieke opinie en de media die zich onvoldoende rekening geven van de wijzigingen die zich ter zake hebben voorgedaan.

Op bepaalde grondbeginselen van Schengen wordt ten onrechte kritiek geuit door organisaties die zich inzetten ten voordele van vluchtelingen. Wanneer men er zich rekenschap van geeft dat de bedrieglijke asielaanvragen de ernstigste bedreiging vormen voor vluchtelingen in de Westerse landen, past het niet zich te verzetten tegen maatregelen die ertoe strekken de lasten te verminderen die deze aanvragen veroorzaken, doch eerder er op toe te zien dat deze maatregelen niet gelijkkelijk bedrieglijke asielaanvragers en echte vluchtelingen treffen. Een overeenkomst, die bepaalt welke Staat verantwoordelijk zal zijn voor het behandelen van een gegeven aanvraag is onontbeerlijk wanneer men de tragedie van de ronddolende vluchtelingen ("in orbit") wil vermijden. Dat de asielzoekers hierdoor in zekere mate de vrijheid verliezen om de Europese Staat te kiezen waar zij hun aanvraag bij voorkeur wensen in te dienen, vormt hiervoor geen buitensporige prijs. Van wezenlijk belang is dat een toevlucht wordt gevonden om te ontsnappen aan vervolging door het land van herkomst en dit kan door elke Lid-Staat van de Schengengroep of van de Europese Gemeenschap worden gewaarborgd.

Het is waar dat de interpretaties en toepassingen tussen de verschillende Staten soms kunnen uiteenlopen.

Overall waar een wetsbepaling moet worden uitgelegd of toegepast is er een zekere verscheidenheid naar gelang wie met deze interpretatie of toepassing is belast. Dit is niet alleen het geval van Staat tot Staat, maar zelfs tussen verschillende rechtbanken van één en dezelfde Staat. Bij nader toezien, blijkt trouwens dat deze verschillen er niet toe leiden dat aan vluchtelingen de status wordt onthouden waarop zij recht hebben, maar dat zij eerder slaan op de mate waarin de interpretatie van het begrip "vluchteling" in de zin van de Conventie van Genève kan worden verruimd. Uitwisseling van inlichtingen en veelvuldig contact tussen de instanties belast met het toekennen van de status van vluchteling in de verscheidene verdragstaten zou kunnen bijdragen tot het afzwakken van deze verschillen. Wat ook de zienswijze moge zijn die men is toegedaan, voor elke asielaanvrager het recht opeisen om zijn aanvraag achtereenvolgens in vijf of zelfs twaalf landen te laten onderzoeken is een moeilijk houdbaar standpunt.

III. Besluit

Ik zou willen besluiten met de woorden van de heer M. JACOMET, Voorzitter van de Beroepscommissie voor vluchtelingen in Frankrijk (in zijn voorwoord tot de eerste uitgave van Frédéric TIBERGHIEN, La protection des réfugiés en France, P. U. d'Aix-Marseille, 1984, p. 3-5):

"[...] 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, 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 aanmoedigen van economische migratie, ten stelligste moet leiden tot een ontwijking 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 op 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."

En ik zou hieraan willen toevoegen: Zoniet zullen de echte vluchtelingen er de eerste en voornaamste slachtoffers van worden.

Marc BOSSUYT
Hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen (UIA)
Belgisch Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen

Bijlage 3: Antwoord van het Commissariaat-generaal voor vluchtelingen en staatlozen op de vragenlijst toegestuurd door de Nederlandse "Adviescommissie Mensenrechten - Buitenlands Beleid"

Voorafgaande opmerking

Sedert het in werking treden op 1 februari 1988 van de Wet van 14 juli 1987, geschiedt de procedure met betrekking tot de erkenning van de status van vluchteling in België als volgt (in drie fasen):

- a. een voorbereidende fase waarbij de ontvankelijkheid wordt onderzocht, hetgeen voornamelijk tot de bevoegdheid behoort van de Minister van Justitie of van zijn Gemachtigde, doch waarbij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen tussenkomt wanneer beroep wordt ingediend tegen een eerste ongunstige beslissing;
- b. het onderzoek van de grond van de aanvraag in eerste aanleg, uitsluitend behorend tot de bevoegdheid van de Commissaris-generaal;
- c. een "Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen" neemt kennis van de beroepen ingediend tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal.

Het onderzoek ten gronde met betrekking tot de aanvragen ingediend voorafgaand aan 1 februari 1988 blijft behoren tot de bevoegdheid van de Vertegenwoordiger voor België en Luxemburg van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen (HCV).

De "Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen" heeft tot op heden geen zitting gehouden. Vanzelfsprekend zullen de beslissingen van de Commissie de praktijk van de Commissaris-generaal beïnvloeden. Hierna gaat het alleen over de praktijk van de Commissaris-generaal. Elke beschouwing betreffende aangelegenheden die niet tot zijn bevoegdheid behoren wordt louter ten indicatieve titel weergegeven.

Vraag 2.1: Rechtskundige grondslag

a. en b. [Voorbehoud met betrekking tot het Verdrag van Genève]

België heeft geen enkel formeel voorbehoud gemaakt, noch enige verklaring afgelegd met betrekking tot het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Protocol van 1967.

c., d. en e. [Handboek VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen - VNHCV]

Voorafgaand aan 1 februari 1988 was het probleem niet aan de orde, aangezien de bevoegdheid inzake het toekennen van de status van vluchteling werd uitgeoefend door de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris zelf. Op 1 febru-

ari 1988 is deze bevoegdheid overgegaan naar de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, een onafhankelijke administratieve overheid die de aanbevelingen volgt van het Handboek uitgegeven door de VN-Hoge Commissaris, zonder dat enige formele verklaring in die zin is afgelegd.

f. [Nationaalrechtelijke bepalingen]

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987, artikel 48 e.v.

g. [Vergelijking internationaal recht]

Artikel 48 van de wet van 15 december 1980 verwijst uitdrukkelijk naar "de internationale overeenkomsten die België binden".

221.1 "Prima facie"-vluchtelingen

a. [Collectieve vervolging]

Het kan niet worden uitgesloten dat het CGVS er ooit toe zal worden gebracht over te gaan tot erkenning van het bestaan van een toestand van collectieve vervolging, wanneer de criteria vermeld in artikel 1, § A, tweede lid, van de Conventie van 1951 kunnen worden toegepast op een geheel van personen. In de praktijk laat de korte periode van bestaan van het Commissariaat-generaal niet toe naar een betekenisvolle praktijk te verwijzen.

b. [Gevolgen met betrekking tot de erkennig van collectieve vervolging]

De Commissaris-generaal houdt het bij een individuele toepassing, voor zover hij weet ook voorgestaan door de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris. Het is bijgevolg noodzakelijk dat de kandidaat-vluchteling een persoonlijke reden kan invoeren om vervolging te vrezen in de zin van artikel 1, § A, tweede lid, van de Conventie van 1951. Tot op heden moest de Commissaris-generaal niet oordelen over een toestand bedoeld in § 44 van het Handboek van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen.

c. [Erkenning "prima facie"-vluchtelingen, algemeen]

Onder voorbehoud van de ontvankelijkheid van de asielaanvraag - een beslissing die behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie en/of zijn gemachtigde -, wordt de hoedanigheid van "prima facie"-vluchteling erkend ten aanzien van de echtgenoten en de minderjarige kinderen van vluchtelingen. Deze hoedanigheid wordt eveneens erkend ten aanzien van asielaanvragers afkomstig uit Zuid-Oost-Azië die in België toekomen in het bezit van een voorlopige

verblijfsvergunning (regeringsprogramma's).

d. [Idem, in de praktijk]

zie punt a. supra.

e. [Ervaringen van derden - gegrondheid]

Elke factor die een uitwerking kan hebben op de vrees wordt in aanmerking genomen. Wanneer de ervaringen van derden worden ingeroepen, zijn verscheidene parameters van toepassing, te weten de familiale of emotionele band met de betrokkene en de vermoede mogelijkheid dat de betrokkene het slachtoffer zou zijn geworden van gelijkaardige feiten.

222.1 Vluchtelingen "ter plaatse"

a. [Gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst]

De Commissaris-generaal volgt de aanbevelingen vermeld in het Handboek uitgegeven door het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen (cf. § 94 en 95).

b. [Vervolging veroorzaakt door eigen activiteiten]

In overeenstemming met § 96 van het Handboek van het VN-Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen is de Commissaris-generaal van oordeel dat de status van vluchteling "in loco" kan worden erkend aan een asielaanvrager, zelfs wanneer de vervolging waarvoor de vluchteling vreest het gevolg zou zijn van zijn activiteiten in België, onder voorbehoud dat de betrokkene te goeder trouw heeft gehandeld.

222.2 "Republikflucht"

a., b. en c.

De toekenning van de status van vluchteling op grond van "Republikflucht" geschiedt wanneer is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. vertrek uit het land van herkomst of verlengd verblijf buiten de grenzen van dat land zonder toestemming van de overheid van het land van herkomst;
2. het voorhanden zijn van een buitensporige straf en een redelijke waarschijnlijkheid dat deze ten uitvoer zal worden gebracht (doorslaggevend element);
3. vertrek gegrond op een morele of politieke overtuiging in brede zin of door de overheid van het land van herkomst beschouwd als een politieke daad.

222.3 Deserteurs en dienstweigeraars

a. [Veroordeling van militaire acties door VN]

Het Commissariaat-generaal is te recent ingesteld om nu

reeds een vaste praktijk te hebben met betrekking tot de criteria die toelaten te besluiten tot een "veroordeling door de internationale gemeenschap". De veroordeling van het conflict tussen Iran en Irak door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties wordt door de Commissaris-generaal beschouwd als een weergave van de mening van de internationale gemeenschap ter zake.

b. [Militaire dienstplicht]

De Commissaris-generaal is van mening dat de §§ 170 en 171 uit het Handvest van het HCV in beginsel slechts dienen te worden toegepast in het geval van soldaten die rechtstreeks deelnemen aan een conflict (of die mogelijkserwijs deelnemen aan een conflict). Andere factoren kunnen evenwel ook een rol spelen zodanig dat deze, gevoegd bij de desertie, in bepaalde gevallen tot de erkenning leiden van de status van vluchteling ten aanzien van soldaten die niet rechtstreeks hebben deelgenomen aan de gevechten.

c. [Dienstweigering - desertie]

De zwaarte van de bestraffing vormt duidelijk het doorslaggevend element bij de beoordeling van de gegrondheid van de vrees.

d. [Gewetensbezwaarden]

Het is niet vereist dat de kandidaat zijn bezwaren kenbaar heeft gemaakt aan zijn overheid. Zijn vrees zal evenwel niet als gegrond in aanmerking worden genomen wanneer de betrokkene geen beroep heeft gedaan op de wettelijke mogelijkheden geschapen door een stelsel ten gunste van gewetensbezwaarden.

e. [Oproeping militaire dienst]

Wanneer de dienstplicht een wettelijke verplichting uitmaakt, is het niet vereist dat de aanvrager werkelijk is opgeroepen om zich van voornoemde verplichting te kwijten. Het volstaat dat hij aan de voorwaarden voldoet om te worden opgeroepen.

223.1 Vervolging omwille van politieke overtuiging, ras, enz...

a. [Geobjectiveerde benadering]

De betrokkene moet in staat zijn aan te tonen dat hij een maatregel vreest die tegen hem persoonlijk is gericht omwille van zijn overtuiging, zijn ras, enz... In bepaalde gevallen zal in aanmerking worden genomen dat de overheid van het betrokken land een politiek karakter toekent aan vervolging op grond van de door de betrokkene gepleegde handelingen zonder politieke overwegingen. De bestaande

toestand in het land van herkomst maakt klaarblijkelijk het doorslaggevend element uit met betrekking tot de beoordeling van de gegrondheid van de vrees. Het is derhalve mogelijk dat de toestand in een betrokken land, een vrees rechtvaardigt in de zin van artikel 1, § A, tweede lid, terwijl anderzijds gelijkaardige feiten in andere feitelijke samenhang niet als een geldige grond worden beschouwd.

b. [Algemene overheidsacties]

De Commissaris-generaal meent dat een algemene toestand van onveiligheid op zichzelf geen voldoende grond uitmaakt voor een vrees in de zin van artikel 1, § A, tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag.

c. [Geobjectiveerde benadering - hoedanigheid van vluchteling]

Zie supra 2.2.2.

d. [Verlaten van het land van oorsprong zonder politieke overwegingen]

De Commissaris-generaal is van oordeel dat de door de overheid van het betrokken land gegeven omschrijving van de handelwijze van de asielaanvrager, waaronder ook zijn vertrek dient te worden verstaan, het doorslaggevend criterium uitmaakt bij de beoordeling van de gegrondheid van de vrees. Dit geldt overigens in twee richtingen: zowel wanneer een vertrek zonder politieke beweegredenen omschreven wordt als zijnde van politieke aard, alsook wanneer het de betrachting van voornoemde overheid is een daad, ingegeven door bepaalde ethische of politieke overtuiging, in het onderhavige geval een vertrek, eerder als gewoon te omschrijven. Dit criterium kan slechts worden beoordeeld in het licht van de objectieve toestand in het land van herkomst en het aanhoudend gedrag van de overheid van voornoemd land.

224.1 "Contra-indicaties"

a. [Valse documenten]

Het gebruik van valse documenten wordt niet als onrechtmatig beschouwd wanneer dit aan de betrokkene moet toelaten te vluchten en zijn reis mogelijk te maken naar een definitief land van opvang. Het is niet rechtmatig wanneer blijkt dat de betrokkene eveneens met wettige documenten had kunnen reizen.

Dit standpunt van de Commissaris-generaal wordt blijkbaar niet gedeel door de Minister van Justitie, die bevoegd is inzake de ontvankelijkheid van de aanvragen en die reeds verscheidene malen heeft geoordeeld dat het reizen met

valse documenten wijst op bedrieglijk opzet (toepassing van artikel 52, § 1, eerste lid, 2° en § 3, eerste lid) wanneer de betrokkene dit aan de grens niet spontaan meldt, zelfs wanneer deze niet de bedoeling had om in België te verblijven, maar integendeel zijn reis wou verder zetten naar een ander land van opvang (transit op de Nationale Luchthaven van Zaventem).

b. [Het zich ontdoen van identiteitsdocumenten]

De verdwijning van de identiteits- en reisdocumenten kan een dekmantel zijn voor bedrog. De asielzoeker mag echter niet a priori aansprakelijk worden gesteld voor daden die onder druk zijn gesteld, of van misbruiken vanwege weinig gewetensvolle mensensmokkelaars.

c. [Tijdsverloop tussen vrees en vlucht]

In beginsel kan worden aangenomen dat de betrokkene die een onmiddellijke vrees ervaart zijn land bij de eerste gelegenheid verlaat, bij voorbeeld de eerstvolgende dagen of uiterlijk in de weken volgend op het verkrijgen van een reisdocument (al of niet wettig). Alles is afhankelijk van de omstandigheden van geval tot geval. Zelfs een periode van verscheidene jaren kan in bepaalde gevallen worden verklaard door de moeilijkheid of het nagenoeg onmogelijk zijn om het land te verlaten. Het is ook van belang om rekening te houden met de aard van de uitgedrukte vrees, met de hoop op een mogelijke verbetering van de toestand ter plaatse, enz...

d. [Tijdsverloop aankomst en indiening asielaanvraag]

Aan de vreemdeling die regelmatig het land is binnengekomen kan de toegang tot de procedure worden geweigerd wanneer hij zonder verantwoording zijn aanvraag heeft ingediend nadat zijn verblijf opgehouden heeft regelmatig te zijn (art. 51 en 52, § 3, tweede lid, 1 en § 4, tweede lid, 1). De vreemdeling die op onregelmatige wijze het land is binnengekomen, moet zich binnen een periode van acht werkdagen volgend op zijn binnenkomst aangeven als vluchteling bij een van instanties vermeld in de wet (art. 50 en 52, § 2, tweede lid, 1). De beslissing ter zake behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie en zijn gemachtigde. Telkenmale het advies van de Commissaris-generaal is gevraagd heeft deze laatste evenwel inspanningen gedaan om rekening te houden met het motief dat ten grondslag ligt aan de aanvraag van het asiel, om op deze manier te vermijden dat vluchtelingen op de dool geraken. Wanneer een beroep wordt ingediend tegen een beslissing van weigering tot verblijf of tot toegang ("onontvankelijkheid van het verzoek"), moet het advies van de Commissaris-generaal worden gevraagd en dat dit advies moet worden gevolgd wanneer de weigeringsbeslissing genomen werd door de gemachtigde van de Minister.

e. [Handboek VNHCV]

Het bezit van een reispas uit het land van herkomst vormt op zichzelf geen reden tot weigering, wanneer het bezit kan worden verklaard door de omstandigheden eigen aan de aard van het geval. Met name moet worden in overweging genomen de wijze waarop de betrokkene in het bezit is gekomen van zijn reispas, de personen door wie de vervolging wordt uitgeoefend, de algemene toestand in het land waaruit de betrokkene is gevlucht, enz...

f. [Tegenstellingen in de verklaringen]

Het bestaan van tegenstellingen in de verscheidene verklaringen van een kandidaat-vluchteling tast de geloofwaardigheid van zijn verklaringen aan en brengt in de meeste gevallen de weigering van zijn verzoek mede. Het lijkt evenwel, in bepaalde gevallen, begrijpelijk dat, als gevolg van emotionele toestanden of om redenen van veiligheid, de betrokkene niet onmiddellijk de ware redenen en omstandigheden van zijn vlucht meedeelt. De Commissaris-generaal is van oordeel dat in dergelijk geval de geloofwaardigheid van de gegeven verantwoording moet worden nagegaan en strikt moet worden toegezien op een juiste vaststelling van de feiten.

3.1. De facto-vluchtelingen

A. [Criteria]

België kent slechts één enkele begripsbepaling van "vluchteling": met name deze vervat in het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951. Bij ontstentenis van enig statuut dat van toepassing is op de "de facto-vluchtelingen", staat de Commissaris-generaal een ruime interpretatie voor van het Vluchtelingenverdrag, in navolging van de praktijk, voor zover bekend, van de Vertegenwoordiger van de VN-Hoge Commissaris voorafgaand aan 1988.

b. [Verblijfsvergunning]

De Minister van Justitie beschikt over volledige: discretionaire bevoegdheid om een bepaalde persoon een verblijfsvergunning toe te kennen.

c. [Uitzetting]

De beslissing tot uitzetting behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie.

4. Land van eerste opvang

De Minister van Justitie en zijn gemachtigde kunnen aan een asielzoeker de toegang tot of het verblijf op het grond-

gebied weigeren wanneer deze laatste meer dan drie maanden in een of meer derde landen heeft verbleven na de gebeurtenissen die hem er toe hebben gebracht zijn land te verlaten, of wanneer hij zijn land of het laatste van de voornoemde landen heeft verlaten zonder vrees in de zin van artikel 1, § A, tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag van 1951.

Wanneer in dergelijk geval het advies van de Commissaris-generaal wordt gevraagd, zijn volgende drie elementen van belang:

- heeft de betrokkene de mogelijkheid gehad om in het land van eerste opvang asiel te vragen en heeft hij toegang gehad tot de rechtspleging ten gronde ?
- wanneer blijkt dat de betrokkene voldoet aan de begripsbepaling van "vluchteling" in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951, is dan een nieuwe opvang door het eerste land van opvang mogelijk ?
- hebben nieuwe gebeurtenissen een invloed gehad sinds het vertrek uit het laatste land van opvang ?

Steeds beoogt het advies van de Commissaris-generaal toestanden van vluchtelingen "in orbit" te vermijden.

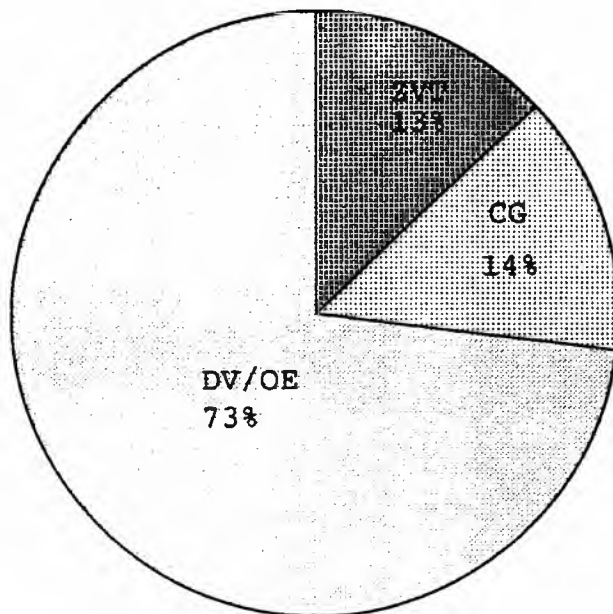
Brussel, 9 mei 1989

B. Figuren

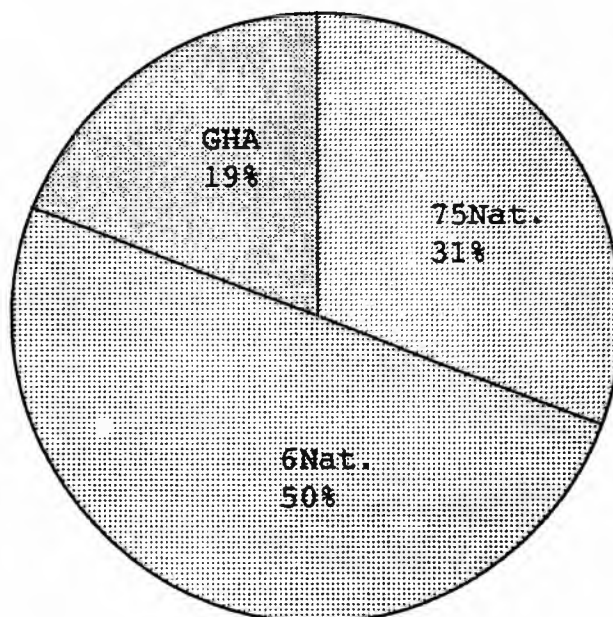
Fig. 1

ASIELAANVRAGEN INGEDIEND IN 1989

A. Naargelang van de plaats van het indienen van de aanvraag
01-12.89: 8.021 aanvragen



B. Per nationaliteit
01-12.89: 8.021 aanvragen



GHA : Ghanese nationaliteit.

DV : Aanvragen geregistreerd bij de Dienst Vreemdelingenzaken

6 NAT. : 6 andere nationaliteiten

Turkije : 13 %

Zaire : 10 %

India : 7 %

China : 7 %

Pakistan : 7 %

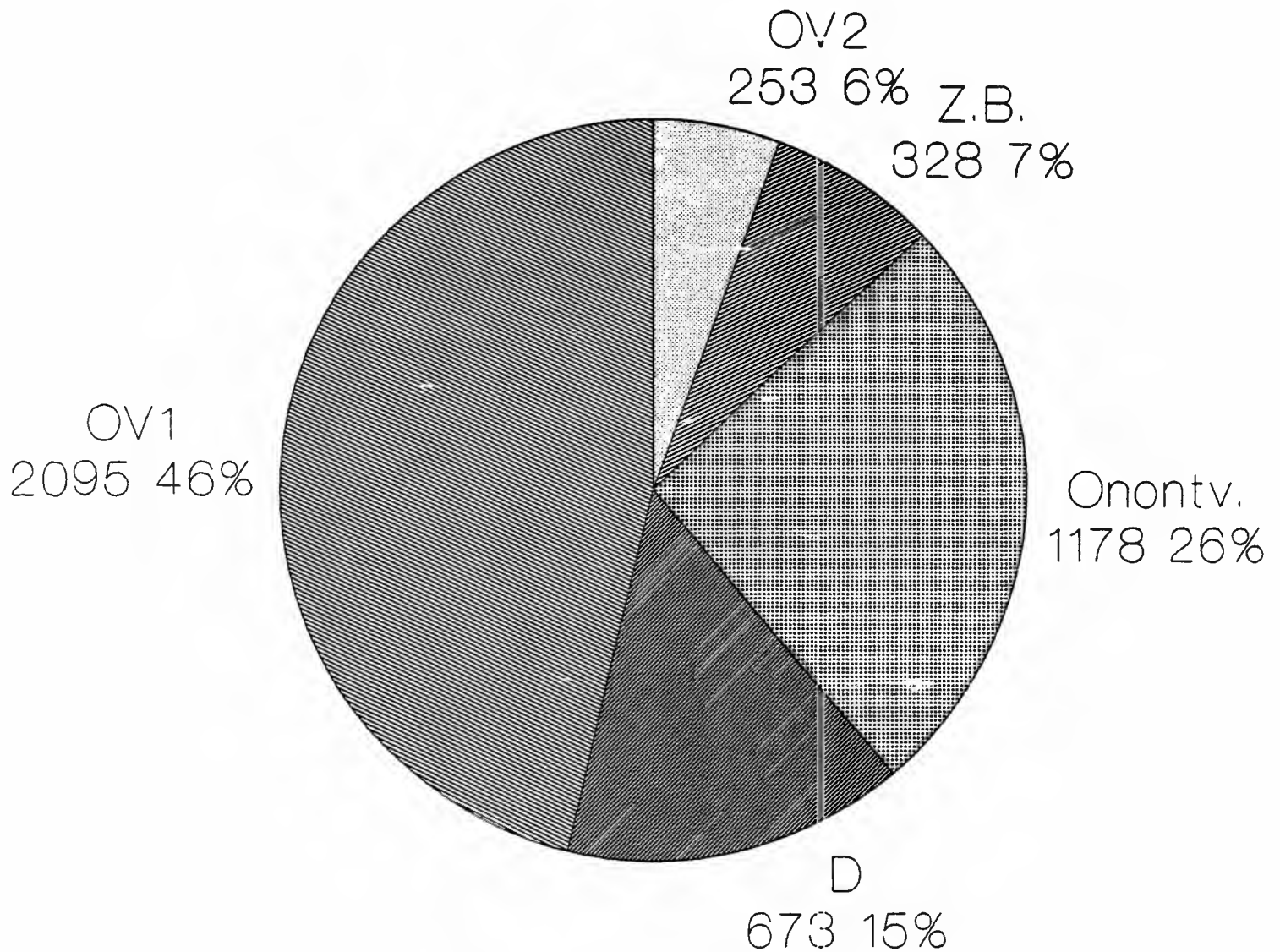
Joegoslavië : 5 %

ZVT : Aanvragen geregistreerd te Zaventem

CG : Aanvragen geregistreerd bij het Commissariaat-generaal

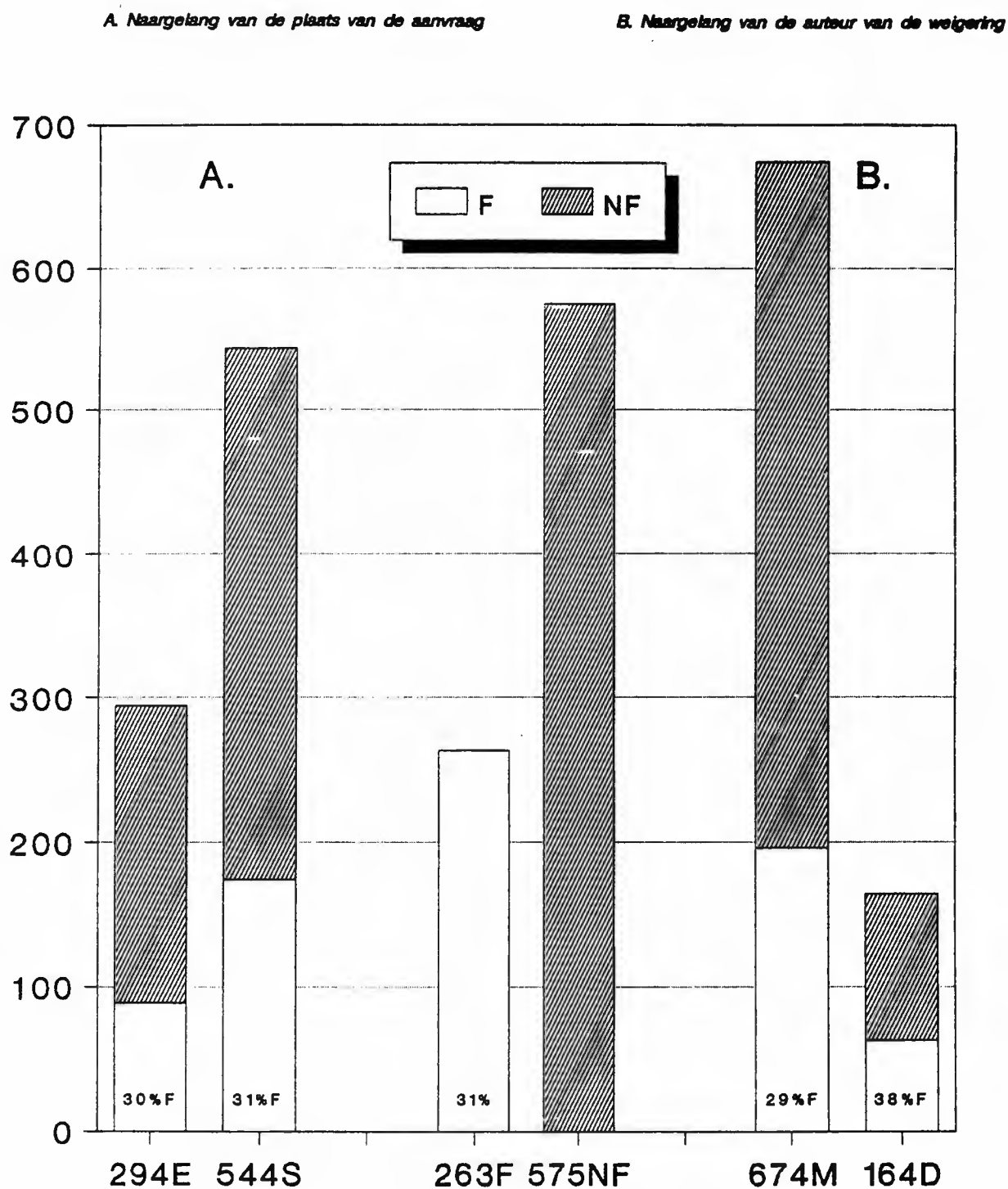
OE-F-02.88-12.88 (01.01.90)

Fig. 2 : ONTVANKELIJKHEIDSBESLISSINGEN betreffende
4.527 aanvragen van februari - december 1988



- ONONTV. : Onontvankelijke aanvragen
- OV1 : Ontvankelijke aanvragen 1° aanleg
- OV2 : Ontvankelijke aanvragen na 'dringend verzoek tot heronderzoek'
- D : Afstand van de aanvraag zonder beslissing over de ontvankelijkheid
- Z.B. : Zonder beslissing over de ontvankelijkheid

Fig. 3a "DRINGENDE VERZOEKEN TOT HERONDERZOEK": ADVIEZEN CG 1989



E : Adviezen (24u) betreffende weigering tot toegang

S : Adviezen (7d) betreffende weigering van verblijf

F : Gunstige adviezen van het Commissariaat-generaal

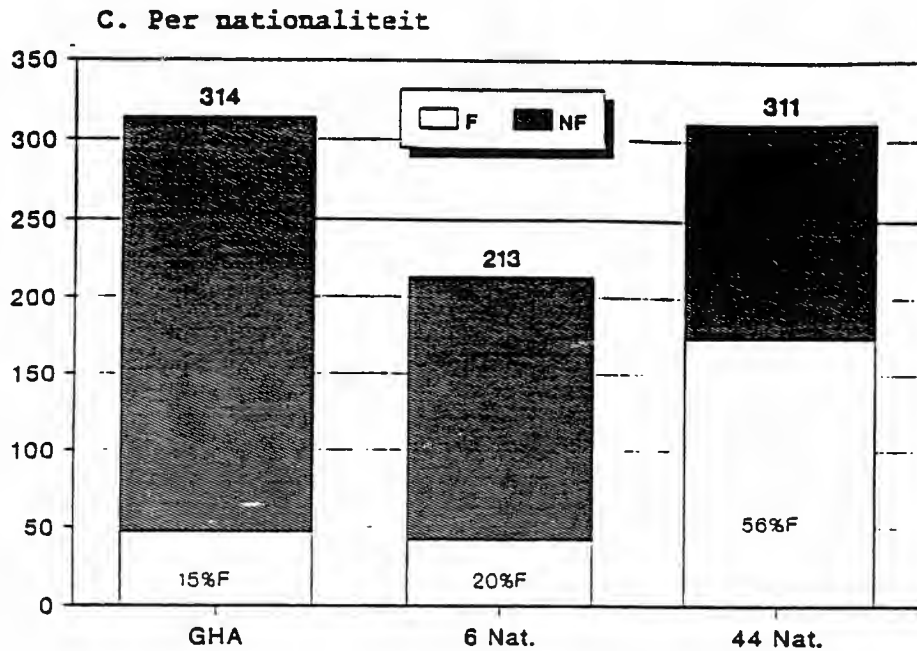
NF : Ongunstige adviezen van het Commissariaat-generaal

M : Adviezen betreffende beslissingen genomen door de Minister van Justitie

D : Adviezen betreffende beslissingen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie

CG-ANF-89.01-12 (01.01.90)

Fig. 3b : "DRINGENDE VERZOEKEN TOT HERONDERZOEK" : ADVIEZEN CG 1989



GHA : Ghana

6 Nat. : Angola, India, Nigeria, Pakistan, Polen, Joegoslavië

44 Nat. : 44 andere nationaliteiten

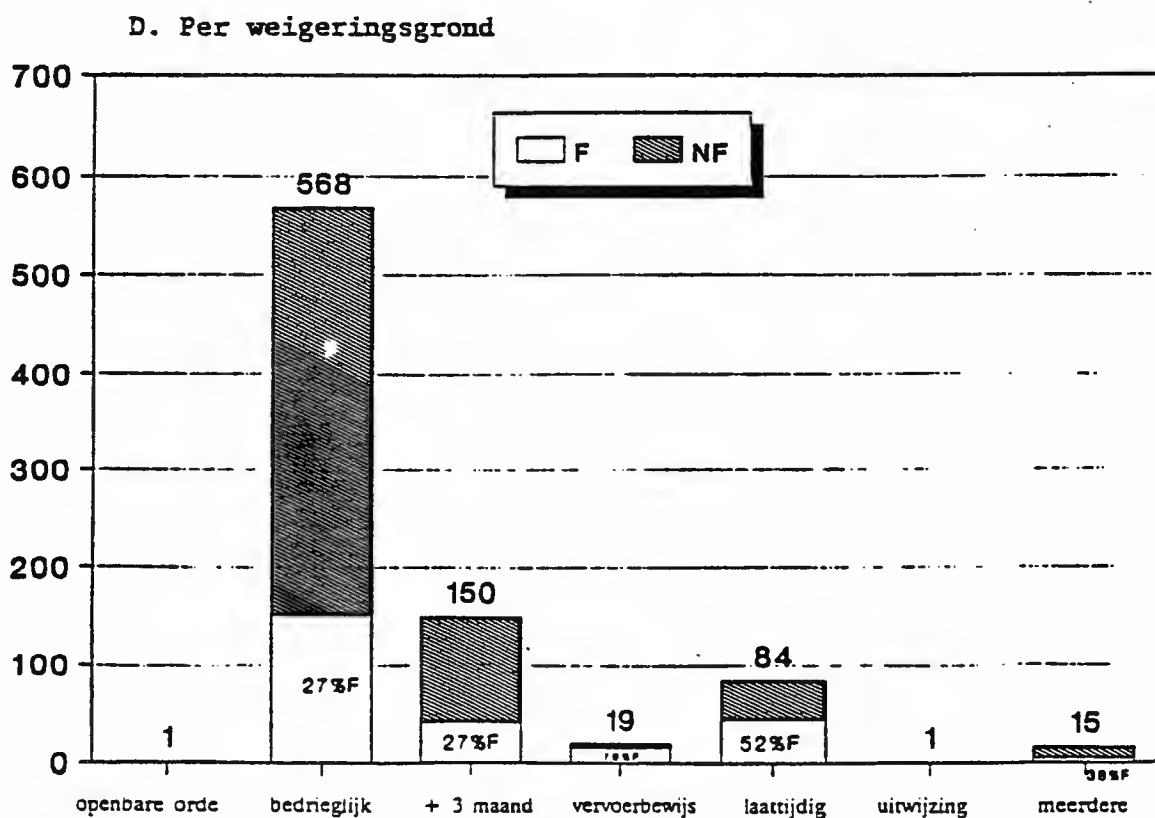
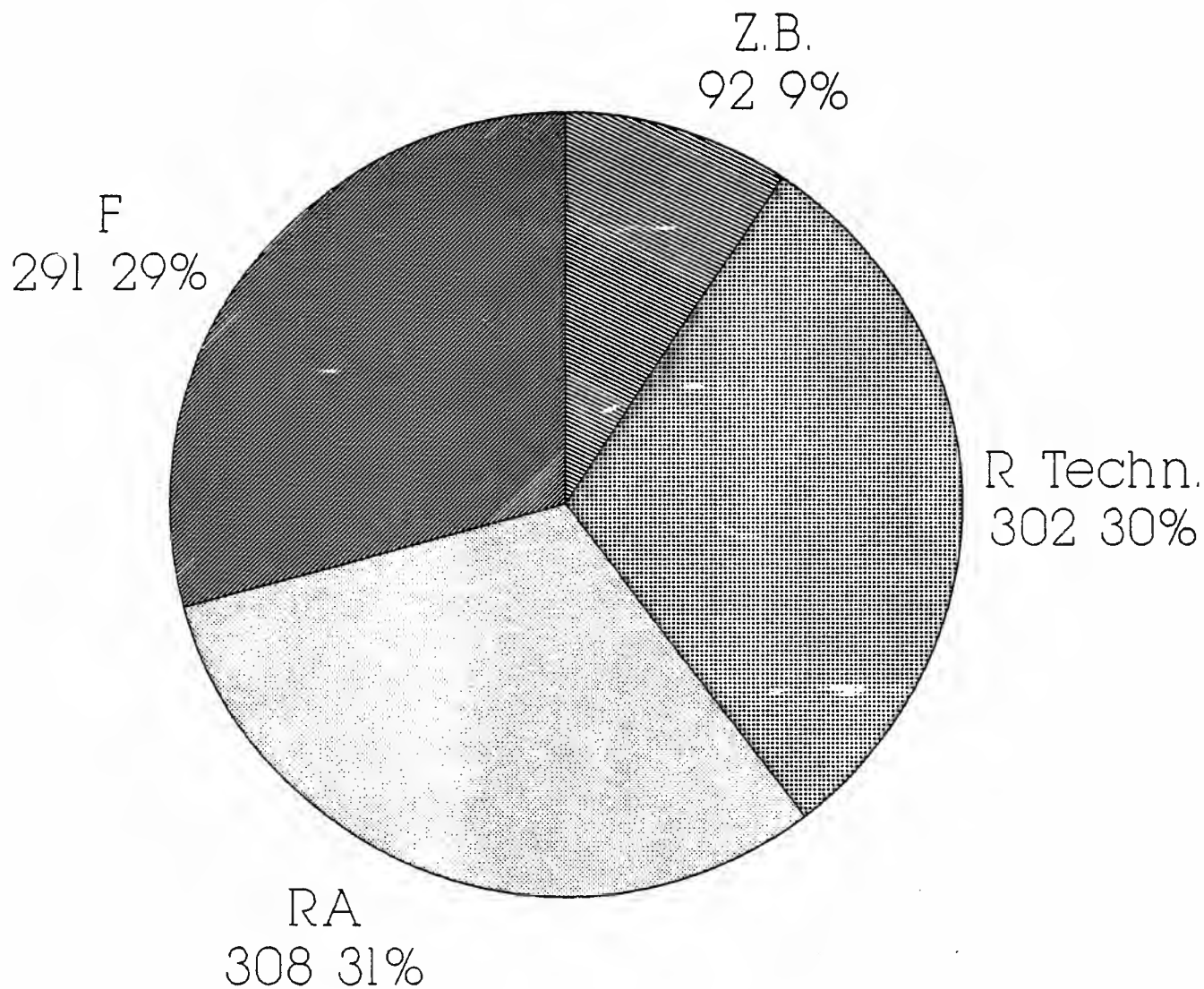


Fig. 4 : BESLISSINGEN VAN DE COMMISSARIS-GENERAAL
betreffende de 993 ontvankelijke aanvragen van februari-juni 1988
toestand op 01.01.90

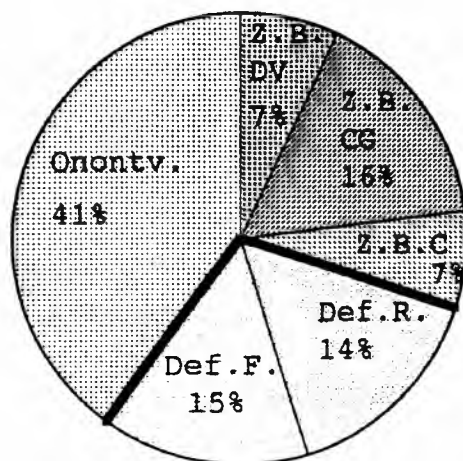


- F : Gunstige beslissingen
- RA : Ten gronde gemotiveerde weigeringen
- R Techn. : Technische weigeringen (Weigering wegens geen gevolg om een vraag om inlichtingen (RB); Weigering wegens geen gevolg op een oproeping (RC); Weigering wegens gebrek aan woonstkeuze (RD); Afsluiting zonder beslissing wegens afstand of andere reden (C))
- Z.B. : Zonder beslissing

CG&C-DF-88.02-12 & 89.01-12 (01.01.90)

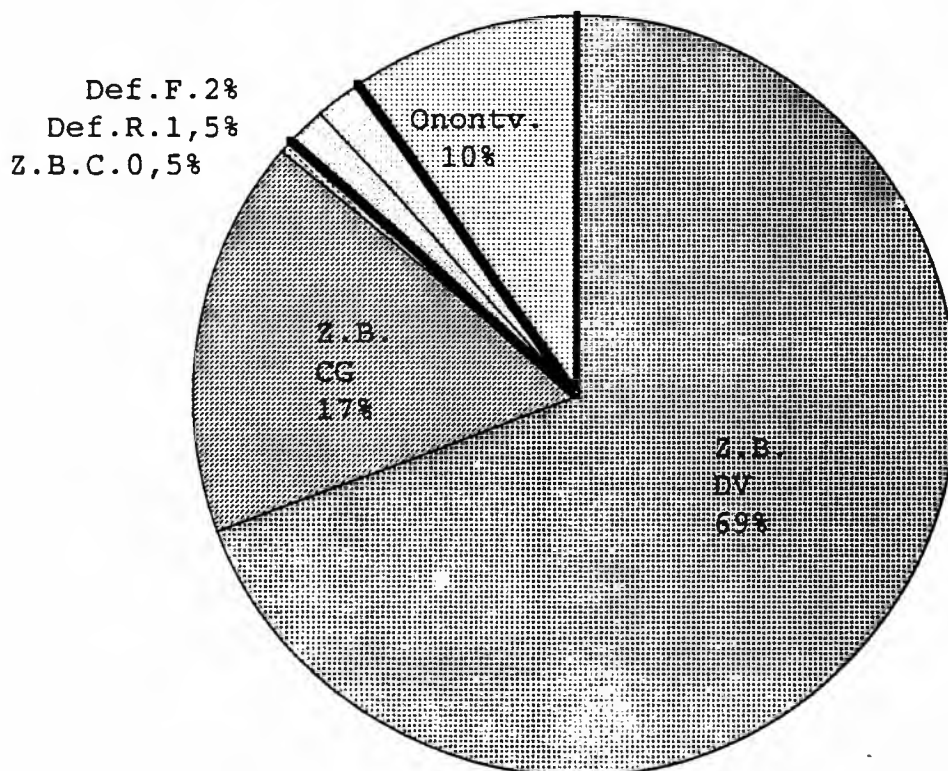
Fig. 5 : BESLISSINGEN BETREFFENDE DE AANVRAGEN 1988-1989 : toestand op 01.01.90

A. 02-12.1988 : 4.527 aanvragen



Onontv.	41 %
ZB.DV	7 %
ZB.CG	16 %
ZB.C	7 %
DEF.R.	14 %
DEF.F.	15 %

B. 01-12.1989 : 8.021 aanvragen



Onontv.	10 %
ZB.DV	69 %
ZB.CG	17 %
ZB.C	0,5 %
DEF.R.	1,5 %
DEF.F.	2 %

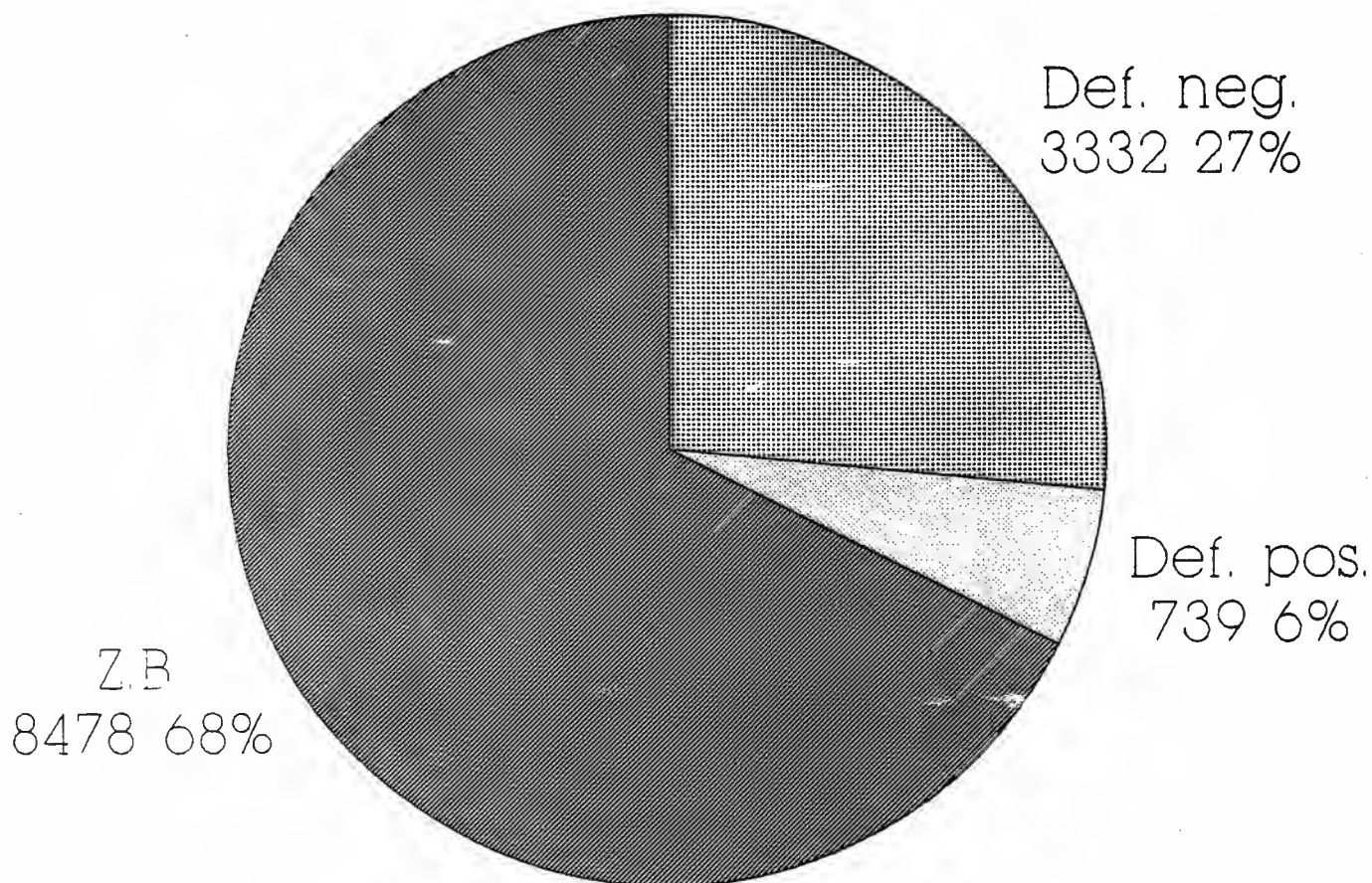
Onontv. : Onontvankelijk
 Z.B. DV : Zonder beslissing Dienst Vreemdelingenzaken
 Z.B. CG : Zonder beslissing Commissariaat-generaal
 Z.B. C : Zonder beslissing Beroepscommissie
 DEF. R. : Definitieve weigeringen
 DEF. F. : Definitieve erkenningen

OE-CG-C-DF-01.02.88-31.12.89 (01.01.90)

Fig. 6 :

TOESTAND OP 01.01.90 BETREFFENDE 12.549 AANVRAGEN
VAN 01.02.88 TOT 31.12.89

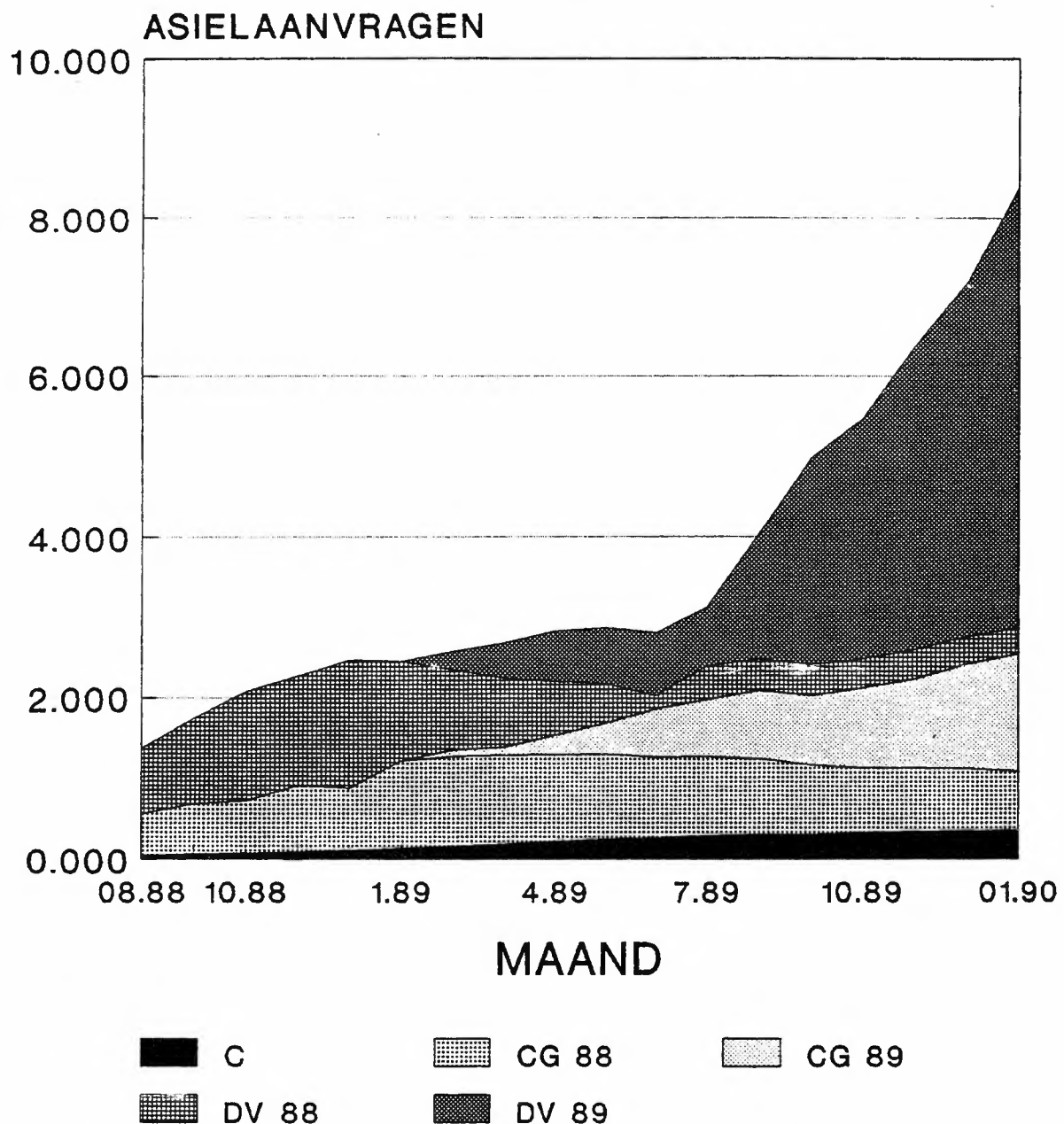
D.V. + C.G. + C



D.V. : Dienst Vreemdelingenzaken
C.G. : Commissariaat-generaal
C : Vaste Beroepscommissie
Z.B. : Zonder Beslissing
Def. Pos. : Definitieve positieve beslissing
Def. Neg. : Definitieve negatieve beslissing

Fig. 7 :

GROEI VAN DE ACHTERSTAND D.V. + C.G. + C.



Asielaanvragen ingediend sinds 1 februari 1988 en waarover op de aangeduide maand nog geen definitieve beslissing werd genomen

C : Achterstand bij de Vaste Beroepscommissie
 CG 88 : Achterstand bij het Commissariaat-generaal aangaande dossiers ingediend in 1988
 CG 89 : Achterstand bij het Commissariaat-generaal aangaande dossiers ingediend in 1989
 DV 88 : Achterstand bij de Dienst Vreemdelingenzaken aangaande dossiers ingediend in 1988
 DV 89 : Achterstand bij de Dienst Vreemdelingenzaken aangaande dossiers ingediend in 1989

C. Tabellen

OE-DT-88.02-89.12 (01.02.90)

Tabel 1 : Asielaanvragen ingediend in 1988 en 1989

	CG	ZVT	(ZVT-GHA)	DV	Tot	GHA	IND	ZRE	YU	TR
01-12.88					(5.008)	(1.266)	(518)	(508)		
02-12.88	1050	587	(261)	2.891	4.528	1.140	482	460	337	349
	23%	13%	(45%)	64%	100%	25%	11%	10%	7%	8%
01.89	45	61	(38)	277	383	97	28	48	18	49
02.89	84	55	(25)	296	435	78	34	47	41	34
03.89	97	60	(26)	350	507	101	43	70	51	37
04.89	52	47	(27)	325	424	80	28	46	41	51
05.89	46	102	(48)	311	459	93	33	55	21	39
06.89	107	116	(47)	310	533	89	46	47	34	77
07.89	67	104	(69)	552	723	133	60	68	31	58
08.89	178	83	(54)	637	898	134	46	75	41	104
09.89	117	89	(49)	626	832	178	60	105	48	131
10.89	102	113	(28)	741	956	173	58	99	38	134
11.89	82	96	(36)	812	990	186	72	81	47	131
12.89	131	100	(40)	650	881*	166	47	84	33	183
01-12.89	1108	1026	(488)	5.887	8.021	1508	555	825	444	1028
	14%	13%	(48%)	73%	100%	19%	7%	10%	5%	13%

Voor de gegevens voor december 1989 zijn nog onvolledig. Het totaal aantal in 1988 ingediende asielaanvragen bekend op het Commissariaat-generaal was op 1 januari 1989 4.784 en op 1 januari 1990 5.008. Wegens aanzienlijke vertraging in de mededeling van de aanvragen door de Dienst Vreemdelingen zaken moet er rekening mede worden gehouden dat het aantal aanvragen hoger ligt dan hijs bekend op het Commissariaat-generaal. Dit geldt in hoge mate voor de laatste twee à drie maanden.

G : Aanvragen ingediend op het Commissariaat-generaal of elders dan op de Dienst Vreemdelingen zaken
 VT: Aanvragen ingediend op de Dienst Vreemdelingen zaken te Zaventem
 V : Aanvragen ingediend op de Dienst Vreemdelingen zaken (Klein Kasteeltje of Square de Meeds)
 HA: Aanvragen ingediend door Ghanezen
 ND: Aanvragen ingediend door Indiërs
 RE: Aanvragen ingediend door Zairezen
 U : Aanvragen ingediend door Yoegoslaven
 R : Aanvragen ingediend door Turken

CG-AT-88.02-89.12 (01.01.90)

Tabel 2 : Aantal adviezen van de Commissaris-generaal per maand
inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek"
 van 01.01.1989 tot 31.12.1989

maand	Tot.	E	S	A	M	D	F	NF
02-12.88	709	188	470	51	431	278	243	466
01.89	69	9	56	4	41	28	26	43
02.89	90	11	70	9	60	30	30	60
03.89	87	19	66	2	64	23	31	56
04.89	69	6	59	4	53	16	21	48
05.89	60	17	40	3	49	11	23	37
06.89	70	29	39	2	66	4	29	41
07.89	67	32	29	6	63	4	23	44
08.89	33	10	19	4	29	4	4	29
09.89	43	16	25	2	32	11	13	30
10.89	91	55	33	3	75	16	29	62
11.89	79	51	26	2	70	9	19	60
12.89	80	39	31	10	72	8	15	65
01-12.89	838	294	493	51	674	164	263	575

maand	E		S		A		M		D	
	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF	F	NF
02-12.88	80	108	153	317	10	41	165	267	78	199
01.89	1	8	23	33	2	2	10	31	16	12
02.89	5	6	24	46	1	8	23	37	7	23
03.89	9	10	21	45	1	1	24	40	7	16
04.89	3	3	15	44	3	1	15	38	6	10
05.89	7	10	14	26	2	1	19	30	4	7
06.89	16	13	13	26	0	2	27	39	2	2
07.89	18	14	4	25	1	5	23	40	0	4
08.89	0	10	2	17	2	2	3	26	1	3
09.89	2	14	10	15	1	1	5	27	8	3
10.89	15	40	12	22	2	1	24	51	5	11
11.89	7	44	10	16	2	0	15	55	4	5
12.89	6	33	8	23	1	9	12	60	3	5
01-12.89	89	205	156	337	18	33	200	474	63	101

	02-12.88	01-12.89
2° beslissingen v.d. Minister:		
- conf.	395	461
- n-conf.	24	29
- z.b.	3	170
- afst.	9	14
	-----	-----
	431	674

E: - adviezen (24 u) betreffende weigeringen tot toegang
 S: - adviezen (7 d) betreffende weigeringen van verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988
 A: - adviezen (7 d) betreffende weigering 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
 F: - gunstige adviezen van het Commissariaat-generaal
 NF: - ongunstige adviezen van het Commissariaat-generaal
 conf.: - conform aan het advies van het Commissariaat-generaal
 n-conf.: - niet-conform aan het advies van het Commissariaat-generaal
 z.b.: - zonder beslissing
 afst.: - afstand

CG-AN-89.01-12 (01.01.1990)

Tabel 3 : Adviezen van de Commissaris-generaal naargelang de nationaliteit inzake "Dringende verzoeken tot heronderzoek"

Cumulatief van 01.01.1989 Tot 31.12.1989

1. Weigeringen tot toegang (E)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
AFGHANISTAN	3	
ANGOLA	26	50
BANGLADESH		1
CHINA	4	
IVOORKUST		1
ETHIOPIE	3	4
GAMBIA		1
GHANA	25	111
INDIA		1
IRAK	1	
IRAN	2	
LIBANON	11	2
NAMIBIE		1
NIGERIA	1	13
OEGANDA	1	
PAKISTAN	1	1
POLEN		3
ROEMENIE	2	
SOMALIE	4	
SRI LANKA	1	
TOGO		1
TURKIJE		1
ZAIRE	4	14
Tot.	89	205

3. Weigeringen tot verblijf (S)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
ZUID-AFRIKA	1	1
ALBANIE	1	1
ALGERIJE	1	3
ANGOLA		1
STAATLOOS	1	
BANGLADESH		1
BENIN	1	1
BIRMA		1
BULGARIJE		1
BURKINA FASO	1	1
CHILI	2	
CHINA	5	3
COLOMBIA	1	
REP. DOMINIC.	2	
ETHIOPIE	5	3
GAMBIA		2
GHANA	19	139
GUINEA		1
HONGARIJE	1	3
INDIA	2	19
IRAN	12	1
ISRAEL	1	
JORDANIE	1	1
LIBANON	6	2
LIBERIA		3
MAROKKO	5	4
MAURETANIE		1
NAMIBIE		1
NIGER	3	2
NIGERIA	2	5
PAKISTAN	1	17
PERU	1	
POLEN	5	19
ROEMENIE	6	2
RWANDA	1	
SENEGAL		8
SOMALIE	1	1
SOEDAN	1	
SYRIE	3	
TCHecoslov.	1	
TOGO	1	3
TURKIJE	16	15
YOEGOSLAVIE	6	29
ZAIRE	40	42
Tot.	156	337

4. Weigeringen tot toegang of verblijf (E+S+A)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig	
AFGHANISTAN	3		3
ZUID-AFRIKA	1	1	2
ALBANIE	1	1	2
ALGERIJE	1	3	4
ANGOLA	26	51	77
STAATLOOS	1		1
BANGLADESH		2	2
BENIN	1	2	3
BIRMA		1	1
BULGARIJE		1	1
BURKINA FASO	2	1	3
CHILI	2		2
CHINA	9	3	12
COLOMBIA	1		1
IVOORKUST		1	1
REP. DOMINIC.	2		2
ETHIOPIE	8	7	15
GAMBIA		4	4
GHANA	47	267	314
GUINEA		1	1
HAITI	1		1
HONGARIJE	1	4	5
INDIA	2	25	27
IRAK	1		1
IRAN	14	1	15
ISRAEL	1		1
JORDANIE	2	1	3
LIBANON	18	4	22
LIBERIA		3	3
MAROKKO	5	4	9
MAURETANIE		1	1
NAMIBIE		2	2
NIGER	3	2	5
NIGERIA	3	18	21
OEGANDA	1	1	2
PAKISTAN	2	23	25
PERU	1		1
POLEN	5	23	28
ROEMENIE	8	2	10
RWANDA	1		1
SENEGAL		8	8
SOMALIE	5	1	6
SOEDAN	1		1
SRI LANKA	1		1
SYRIE	3		3
TOGO	1	4	5
TCHecoslov.	1		1
TURKIJE	18	16	34
TUNESIE	1		1
YOEGOSLAVIE	6	29	35
ZAIRE	52	57	109
Tot.	263	575	838

2. Weigeringen tot verblijf (A)

Land van herkomst	gunstig	ongunstig
BENIN		1
BURKINA FASO	1	
GAMBIA		1
GHANA	3	17
HAITI	1	
HONGARIJE		1
INDIA		5
JORDANIE	1	
LIBANON	1	
OEGANDA		1
PAKISTAN		5
POLEN		1
TUNESIE	1	
TURKIJE	2	
ZAIRE	8	1
Tot.	18	33

E - Adviezen (24 u) betreffende weigeringen tot toegang
S - adviezen (7 d) betreffende weigeringen van verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988
A - adviezen betreffende weigering tot verblijf inzake aanvragen ingediend vóór 1 februari 1988

CG-A1-89.01-12.01 (01.01.90)

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 01.01.89 tot 31.12.89

Motief	Totaal	Gemachtigde v.d. Minister			Minister						
		Land van herkomst	gunstig tot toegang	ongunstig tot toegang	Land van herkomst	gunstig tot toegang	ongunstig tot toegang	2° beslissing niet conform.	2° beslissing zonder besl.	Afst	
A. Bedrieglijke aanvraag of vreemd aan de criteria van de conventie van Genève, eventueel samen met andere motieven	238				AFGHANISTAN	3		3			
					ANGOLA	12	46	34		19	5
					BANGLADESH		1			1	
					CHINA	3		1	2		
					IVOORKUST		1			1	
					INDIA		1			1	
					ETHIOPIE	2	2		1	3	
					GHANA	22	92	53	1	56	4
					IRAN	2		2			
					LIBANON	11	2	12		1	
					NIGERIA	1	13	9		5	
					PAKISTAN	1	1	1			1
					POLEN		3	2		1	
					ROEMENIE	2		2			
					SOMALIE	2		2			
					ZAIRE	3	12	7		7	1
	B. Vervoerbewijs	19				ANGOLA	14	3	1	5	11
					GHANA	1	1	2			
C. 3 Maand in een ander land	35	GHANA		2	ANGOLA		1	1			
of		SOMALIE	1		GAMBIA		1			1	
D. 3 Maand in meerdere landen					GHANA	2	16	9		8	1
					ETHIOPIE	1	2	1		2	
					IRAK	1		1			
					NAMIBIE		1			1	
					SOMALIE	1			1		
					SRI LANKA	1				1	
					TOGO		1				1
					TURKIJE		1	1			
					ZAIRE	1	2	2		1	
G. Overige motieven	2										
(B+C)		OEGANDA	1								
(B+D)		CHINA	1								
TOTAAL	294	5	3	2	289	86	203	146	10	120	13

TOTAAL : Gunstig advies tot toegang : 89 ; Ongunstig advies tot toegang : 205

CG-A-89.01-12.01 (01.01.90)

Totaal der adviezen (E+S+A):.....838

Adviezen gunstig tot toegang of verblijf

- na een beslissing van Minister:.....199

- na een beslissing van de Gemachtigde van de Minister:63

Totaal der gunstige adviezen :262

Adviezen ongunstig tot toegang of verblijf

- na een beslissing van Minister:.....475

- na een beslissing van de Gemachtigde van de Minister:.....101

Totaal der ongunstige adviezen :576

2° beslissing van de Minister: - conform :460

- niet conform :29

- zonder beslissing.....171

- afstand :14

Totaal der 2° beslissingen van de Minister489

CG-A2a-89.01-12.01 (01.01.90)

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 01.01.1989 tot 31.12.1989

2a. Weigering tot verblijf door de Minister van Justitie (A+S)

Motief	Totaal	Land van herkomst	gunstig tot verblijf	ongunstig tot verblijf	Beslissing		
					conf.	niet conf.	zonder besluit
A. Bedrieglijke aanvraag of vreemd aan de Conventie van Genève, evenwel samen met andere motieven	330	ANGOLA		1			1
		ALBANIE		1			1
		ZUID-AFRIKA		1	1		
		ALGERIJE	1		1		
		BENIN	1	1	2		
		BANGLADESH		1	1		
		BULGARIJE		1	1		
		CHILI	1			1	
		CHINA	2				2
		REP.DOMINIC.	2		1	1	
		ETHIOPIE	4		1		3
		GHANA	16	116	117	2	12
		GUINEA		1	1		
		INDIA	2	13	14		1
		IRAN	4	1	4		1
		JORDANIE	1		1		
		LIBANON	1	1	2		
		LIBERIA		3	2		1
		MAROKKO	5	1	3	3	
		NAMIBIE		1	1		
		NIGER	2	2	3	1	
		NIGERIA	2	5	7		
		PAKISTAN	1	12	11		2
		POLEN	3	7	8	1	1
		ROEMENIE	2	1	3		
		SENEGAL		4	4		
		SOMALIE	1		1		
		SYRIE	2			2	
		TOGO	1	1	1	1	
		TURKIJE	10	11	17	1	3
		YOEGOSLAVIE	4	24	26		2
		ZAIRE	25	27	41	5	6
B. Reistitel							
C. 3 Maand in een ander land	38	ALGERIJE		1	1		
D. 3 Maand in meerdere landen		BURKINA FASO	1				1
		GAMBIA		1	1		
		GHANA	1	18	15		4
		HONGARIJE		1	1		
		INDIA		5	5		
		OEGANDA		1			1
		PAKISTAN		5	5		
		TURKIJE	2		2		
		ZAIRE	2		1	1	
E. Laattijdige aanvraag	15	HAITI	1		1		
		GHANA	2				2
		IRAN	1		1		
		JORDANIE	1				1
		LIBANON	1				1
		POLEN		1	1		
		TUNESIE	1				1
		ZAIRE	6	1	4		3
F. Openbare veiligheid samen met andere motieven	1	ALBANIE		1			1
G. Andere motieven (B - C)	1	IRAN	1		1		
TOTAAL	385	385	113	272	314	19	51

1 Afstand

1 Afstand

S: - advies (7 d) betreffende weigeringen van verblijf inzake aanvragen ingediend vanaf 1 februari 1988
A: - adviezen (7 d) betreffende weigering tot verblijf inzake aanvragen ingediend voor 1 februari 1988

CG-A2b-89.01-12.01 (01.01.90)

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 01.01.1989 tot 31.12.1989

2b. Weigering tot verblijf door de Gemachtigde van de Minister van Justitie (A+S)

Motief	Totaal	Land van herkomst	gunstig tot verblijf	ongunstig tot verblijf
C. 3 Maand in een ander land	77	ZUID-AFRIKA	1	
D. 3 Maand in meerdere landen		STAATLOOS	1	
		BURKINA FASO	1	1
		BIRMA		1
		CHILI	1	
		CHINA	1	1
		ETHIOPIE	1	3
		GAMBIA		2
		GHANA	2	16
		HONGARIJE		2
		INDIA		2
		IRAN	2	
		JORDANIE		1
		LIBANON	1	
		MAROKKO		2
		MAURETANIE		1
		NIGER	1	
		PAKISTAN		4
		ISRAEL	1	
		PERU	1	
		POLEN		4
		ROEMENIE	5	
		SENEGAL		1
		SOMALIE		1
		TOGO		2
		TURKIJE	6	
		YOEGOSLAVIE	1	3
		ZAIRE	1	3
E. Laattijdige aanvraag	69	ALGERIJE		2
		COLOMBIA	1	
		CHINA	2	2
		GHANA	1	5
		HONGARIJE	1	
		INDIA		4
		IRAN	3	
		LIBANON	4	1
		MAROKKO		1
		PAKISTAN		1
		POLEN	2	6
		RWANDA	1	
		SENEGAL		2
		SOEDAN	1	
		SYRIE	1	
		TSJECOSLOVAK.	1	
		TURKIJE		3
		YOEGOSLAVIE	1	1
		ZAIRE	12	10
G. Andere motieven (C+E)	12	ALGERIJE		1
		GHANA		1
		POLEN		2
		ZAIRE	1	
(D+E)		HONGARIJE		1
		IRAN	1	
		ROEMENIE		1
		SENEGAL		1
		TURKIJE		1
		ZAIRE		2
H.	1	YOEGOSLAVIE		1
TOTAAL	159	159	60	99

TOTAAL: Gunstig advies tot verblijf (A+S): 174; Ongunstig advies tot verblijf 370
TOTAAL DER ADVIEZEN M.B.T. WEIGERING TOT VERBLIJF (A+S): 544

CG - DT.88.04-89.12 (1.01.90)

Tabel 5a : Beslissingen van de Commissaris-generaal
genomen in de aangeduide maand(en)
 APRIL 1988-DECEMBER 1989

	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	
D.01.89	33	21	23	77	27	32	5	64	7	148	1147
D.02.89	43	10	13	66	34	26	14	74	2	142	1196
D.03.89	28	9	10	47	20	23	1	44	2	93	1294
D.04.89	27	19	15	61	30	32	14	76	6	143	1429
D.05.89	12	2	10	24	15	28	2	45	1	70	1592
D.06.89	14	26	15	55	9	9	15	33	4	92	1679
D.07.89	20	4	6	30	15	22	2	39	6	75	1780
D.08.89	25	1	7	33	30	4	0	34	3	70	1713
D.09.89	21	6	13	40	49	13	7	69	-1	108	1784
D.10.89	20	5	7	32	25	26	5	56	8	96	1879
D.11.89	4	0	0	4	24	27	31	82	0	86	2060
D.12.89	18	20	7	45	25	12	2	39	0	84	2140
D.01-12.89	265	123	126	514	303	254	98	655	38	1207	
D.04.88 - 12.89	369	272	169	810	486	365	196	1047	57	1914	

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

S.D.: Zonder beslissing ten gronde voor wat betreft de ontvankelijke asielaanvragen ingediend in de aangeduide maand(en)

Tabel 5b : Beslissingen van de Commissaris-generaalgenomen in de maandenAPRIL '88-DECEMBER '89m.b.t. de aanvragen ingediend in de aangeduide maanden

	FA	FB	FC	TOTF	RA	RB/C	RD	TOTR	C	TOT	S.D.
02.88	38	5	12	55	104	28	36	168	5	228	11
03.88	27	20	13	60	56	35	19	110	7	177	8
04.88	33	10	11	54	59	31	7	97	5	156	13
05.88	30	11	21	62	57	48	17	122	5	189	30
06.88	21	15	24	60	32	41	13	86	5	151	30
07.88	41	7	10	58	29	32	19	80	6	144	43
08.88	36	31	14	81	34	25	9	68	2	151	70
09.88	40	28	22	90	25	23	8	56	9	155	94
10.88	20	24	6	50	19	18	3	40	4	94	142
11.88	24	19	5	48	8	14	3	25	3	76	135
12.88	22	22	7	51	17	17	9	43	2	96	155
02-12.88	332	192	145	669	440	312	143	895	53	1617	731
01.89	15	6	6	27	12	16	4	32	0	59	171
02.89	6	28	9	43	10	16	3	29	0	72	175
03.89	9	12	2	23	9	10	18	37	1	61	193
04.89	2	14	6	22	9	4	6	19	2	43	127
05.89	1	4	0	5	2	0	4	6	0	11	85
06.89	2	4	1	7	3	1	5	9	1	17	111
07.89	0	4	0	4	1	5	13	19	0	23	140
08.89	2	8	0	10	0	1	0	1	0	11	155
09.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	95
10.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	77
11.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
12.89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35
01-12.89	37	80	24	141	46	53	53	152	4	297	1409
02.88 - 12.89	369	272	169	810	486	365	196	1047	57	1914	2140

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 wegeringen

RB : Wegeringen wegens geen gevolg op een vraag om inlichtingen

RC : Wegeringen wegens geen gevolg op een oproeping

RD : Wegeringen wegens gebrek aan woonstkeuze

TOTR: Totaal aantal wegeringen

C : Afsluiting zonder beslissing wegens afstand of om andere reden

S.D.: Zonder beslissing ten gronde voor wat betreft de ontvankelijke asielaanvragen ingediend in de aangeduide maand(en)

CR-88.05-89.12 (01.01.1990)

Tabel 6 : Beroepen bij de Vaste Beroepscommissie
voor vluchtelingen
ingediend van mei 1988 tot december 1989

	CG-D	Div.	HCR	TOT.
N	184	59	387	630
F	276	6	19	301
TOT.	460	65	406	931

460 CG-D:

- a) Beroepen tegen ten gronde gemotiveerde weigeringen (RA) : 385
- b) Beroepen tegen "technische" weigeringen (RB, RC, RD) : 70
- c) Beroepen tegen erkenningen (FA) : 5

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: Uitreiking van documenten door het Commissariaat-generaal
 van februari 1988 tot december 1989
 toestand op 1 januari 1990

	02-12.88	01-12.89	02.88-12.89
Akten van burgerlijke stand	1.170	1.497	2.266
Attesten	440	542	982
Wettigingen	265	167	432
Vluchtelingenbewijzen	313	683	996
Afstand van status	93	170	263
Reistitels	--	71	71
Tot.	2.281	3.130 (30%) p.m.	5.411

Bezoekers geregistreerd op de zetel van het
 Commissariaat-generaal

02.88-12.88: 5.043 = 458 p.m.

01.89: 456	07.89: 597
02.89: 577	08.89: 849
03.89: 544	09.89: 769
04.89: 419	10.89: 906
05.89: 512	11.89: 903
06.89: 631	12.89: 809

 01.89-12.89: 7.972 = 664 p.m. (+ 45%)

D. INHOUDSTAFEL

Hoofdstukken	Par.
<u>Inhoud</u>	
I. <u>Inleiding</u>	1 - 6
II. <u>De werking van de vluchtelingenwet</u>	7 - 80
A. De toegang tot de procedure	8 - 18
1. De asielaanvragen ingediend in 1989	10 - 13
2. De ontvankelijkheidsbeslissingen in eerste aanleg	14 - 18
B. De dringende verzoeken tot heronderzoek	19 - 36
1. De adviezen gegeven in 1989	20 - 28
2. Suggesties tot wijziging van de procedure	29 - 36
C. Het onderzoek ten gronde	37 - 58
1. De beslissingen van de Commissaris-generaal	38 - 44
2. De werkzaamheden van de Vaste Beroepscommissie	45 - 50
3. De Raad van State	51 - 58
D. Het uitreiken van documenten	59 - 80
1. Akten van burgerlijke stand	62 - 67
2. Attesten	68 - 70
3. Vrijstelling van echtverklaring	71
4. Getuigschrift van vluchteling	72 - 74
5. Afstand van de status van vluchteling en het terug in bezit stellen van de reispas van het land van herkomst	75 - 77
6. Het "roze" reisdocument	78 - 80
III. <u>De werking van de nieuwe vluchtelingeninstanties</u>	81 - 160
A. Het personeel van het Commissariaat-generaal	82 - 133
1. De krappe personeelsformatie van het Commissariaat-generaal	89 - 126
a. Beknopte samenvatting van het Eerste Jaarverslag	90 - 100
b. De evolutie in 1989 van het personeelsdossier	101 - 126

	Par.
2. Het statuut van de Commissaris- generaal en de Adjunct-Commis- sarissen	127 - 133
B. De infrastructuur van het Commis- sariaat-generaal	134 - 139
1. De begroting	135
2. De informatisering	136 - 139
C. De problemen inzake de opvang van vluchtelingen en asielzoekers	140 - 151
1. De opvang in het binnenland	141 - 144
2. Het Transitcentrum voor asiel- zoekers	145 - 151
D. De Buitenlandse Betrekkingen	152 - 160
IV. <u>Besluit</u>	161 - 182
A. Belasting van de vluchtelin- geninstanties	162 - 177
1. De Dienst Vreemdelingenzaken	164 - 165
2. Het Commissariaat-generaal	166 - 169
3. De Vaste Beroepscommissie	170 - 177
B. Slotbeschouwingen	178 - 182
V. <u>Aanvullende documenten</u>	
A. Bijlagen	
1: Brochure ten behoeve van de kandidaat- vluchtelingen aan wie een Bijlage 26 bij het Koninklijk Besluit van 28 januari 1988 werd afgegeven	
2: Toespraak uitgesproken door de Commissaris- generaal te Den Haag op 7 december 1989 op de Internationale Conferentie "Vluchte- lingen in de wereld: het antwoord van de Europese Gemeenschap"	
3: Antwoord van het Commissariaat generaal voor vluchtelingen en staatlozen op de vragenlijst toegestuurd door de Nederlandse "Adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid"	
B. Figuren	
1: Asielaanvragen ingediend in 1989	
2: Ontvankelijkheidsbeslissingen betreffende de 4.527 aanvragen van februari - december 1988	

- 3a: Dringende verzoeken tot heronderzoek:
Adviezen van de Commissaris-generaal in
1989 (A en B)
- 3b: Dringende verzoeken tot heronderzoek:
Adviezen van de Commissaris-generaal in
1989 (C en D)
- 4: Beslissingen van de Commissaris-generaal
betreffende de 993 ontvankelijke aanvragen
van februari-juni 1989
- 5: Beslissingen betreffende de aanvragen
1988-1989: toestand op 1 januari 1990
- 6: Toestand op 1 januari 1990 betreffende de
12.549 aanvragen van 1 februari 1988 tot
31 december 1989
- 7: Groei van de achterstand

C. Tabellen

- 1: Asielaanvragen ingediend in 1988 en 1989
- 2: Aantal adviezen van de Commissaris-gene-
raal per maand inzake "Dringende verzoeken
tot heronderzoek"
- 3: Adviezen van de Commissaris-generaal naar-
gelang de nationaliteit inzake "Dringende
verzoeken tot heronderzoek"
- 4a: Adviezen van de Commissaris-generaal naar-
gelang de ingeroepen motieven van weige-
ring tot toegang inzake "Dringende ver-
zoeken tot heronderzoek"
- 4b: Adviezen van de Commissaris-generaal naar-
gelang de door de Minister van Justitie
ingeroepen motieven van weigering tot
verblijf inzake "Dringende verzoeken tot
heronderzoek"
- 4c: Adviezen van de Commissaris-generaal naar-
gelang de door de Gemachtigde van de Mi-
nister van Justitie ingeroepen motieven
van weigering tot verblijf inzake "Drin-
gende verzoeken tot heronderzoek"
- 5a: Beslissingen van de Commissaris-generaal
genomen in de maanden april-1988-december
1989
- 5b: Beslissingen van de Commissaris-generaal
genomen in de maanden april 1988-december
1989 m.b.t. de aanvragen ingediend in de
aangeduide maanden

- 6: Beroepen bij de Vaste Beroepscommissie
voor vluchtelingen ingediend van mei 1988
tot december 1989
- 7: Uitreiking van documenten door het Commis-
sariaat-generaal van februari 1988 tot
december 1989

D. Inhoudstafel

E. Samenvatting

E. Samenvatting

1. Volgens de gegevens beschikbaar op 31 januari 1990 bedroeg het aantal op het Commissariaat-generaal bekende asielaanvragen voor 1989 8.021. Alhoewel deze gegevens nog voorlopig zijn, blijkt hieruit dat het totaal aantal asiel-aanvragen ingediend in 1989 in elk geval de 8.000 overschrijdt, wat overeenstemt met een stijging met minstens 60 % [5.007 asielaanvragen in 1988] en een nieuw Belgisch record van het aantal asielaanvragen vestigt (Het vorig record bedroeg 7.456 in 1986). Wat het tweede semester van 1989 betreft is er zelfs een verdubbeling van het aantal maandelijks ingediende asielaanvragen (§10).

2. De asielaanvragers van 1989 zijn afkomstig uit 82 landen; meer dan tweederde van de aanvragers zijn afkomstig uit zeven landen, met name Ghana (19 %), Turkije (13 %), Zaïre (10 %) gevolgd door China, India en Pakistan (met elk 7 %) en Joegoslavië (5 %). De overige 75 nationaliteiten nemen minder dan eenderde (31 %) van de aanvragen voor hun rekening. Er zijn vooral belangrijke stijgingen wat de aanvragen betreft uit Angola, China, Pakistan, Roemenië, Turkije en Zaïre (§11). Het aantal aanvragen op de Nationale Luchthaven te Zaventem bedroeg in 1989 (zoals in 1988) 13 % van het totaal aantal ingediende asielaanvragen. In 1989 was viervijfde van het totaal aantal asielaanvragers in Zaventem (1.026) afkomstig uit Afrika, onder meer 47 % Ghanezen (§12).

3. Van de 4.527 tussen 1 februari en 31 december 1988 ingediende asielaanvragen waren op 31 december 1989 2.095 asielaanvragen (46 %) ontvankelijk verklaard bij eerste beslissing van het Ministerie van Justitie, waarbij nog 6 % moet worden gevoegd die ontvankelijk werden verklaard na "dringend verzoek tot heronderzoek". Wat de 8.021 asielaanvragen ingediend in 1989 betreft, waren op 31 december 1989 21 % asielaanvragen bij eerste beslissing van het Ministerie van Justitie ontvankelijk verklaard, 11 % waren onontvankelijk of het voorwerp van afstand, terwijl over 5.534 (69 %) asielaanvragen nog een beslissing moest worden genomen (§14). Sinds juli 1989 loopt de Dienst Vreemdelingenzaken gemiddeld per maand meer dan twee maand achterstand op (§16). Het in elkaar storten van de Dienst Vreemdelingenzaken wat de ontvankelijkheidsprocedure betreft is de voornaamste oorzaak van de asielzoekerscrisis, zoals deze zich sinds midden 1989 in België voordoet. Aldus is het voordeel dat België had op zijn buurlanden - wegens de ontstentenis van achterstand bij de nieuwe vluchtelingeninstanties en de wettelijke mogelijkheid om snel ontvankelijkheidsbeslissingen te nemen - verloren gegaan (§18).

4. In het tweede werkingsjaar heeft de Commissaris-generaal 838 adviezen gegeven in het kader van "dringende verzoeken tot heronderzoek". Betreffende weigeringsbeslissingen van toegang tot het Koninkrijk dienden 294 adviezen te worden gegeven binnen 24 uur, terwijl 544 adviezen betreffende weigeringsbeslissingen tot het verblijf dienden te worden gegeven binnen 7 dagen (§20). Tachtig percent van de adviezen had betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Minister van Justitie en 20 % had betrekking op weigeringsbeslissingen genomen door de Gemachtigde van de Minister van Justitie (§23). In totaal werden 31 % voor de asielzoeker gunstige adviezen gegeven en 68 % ongunstige (§24).

5. In de overgrote meerderheid (80 %) van de gevallen moet voor het nemen van een ontvankelijkheidsbeslissing tweemaal een bijzonder omslachtige weg worden gevolgd (Dienst Vreemdelingenzaken, Kabinet, Minister van Justitie en terug), die zou kunnen worden vermeden indien de Dienst Vreemdelingenzaken in eerste aanleg alle onontvankelijkheidsgronden zou mogen invoeren, wat evenwel slechts verantwoord zou zijn als aan de instantie bevoegd om te oordelen over de grond van de aanvraag (de Commissaris-generaal) de bevoegdheid zou worden toegekend om over de ontvankelijkheid in beroep te beslissen (§29).

6. Wanneer de beslissingsbevoegdheid in beroep inzake de ontvankelijkheid aan de Commissaris-generaal zou worden toevertrouwd, kan ook worden overwogen om - zoals voorgesteld in art. 9 van het wetsvoorstel Pataer (9.11.1989) - het beroep op de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg volgens de vormen van het kortgeding op te heffen, waardoor het verblijf in de transitzone gevoelig zou kunnen worden bekort, zonder dat de rechtsbescherming van de asielzoeker zou worden aangetast (§34).

7. Ten einde te vermijden dat asielzoekers soms weken en maanden in de transitzone opgehouden worden, zou de wet ook nog dienen te bepalen dat niemand langer dan vijftien dagen aan de grens mag worden opgehouden in afwachting van een beslissing over de ontvankelijkheid van zijn aanvraag en dat hij bij ontbreken van een beslissing over de ontvankelijkheid binnen de vijftien dagen tot het grondgebied moet worden toegelaten. Om mogelijke betwistingen te vermijden lijkt het in elk geval aangewezen dat aan het openthoude van asielzoekers in de transitzone een uitdrukkelijke wettelijke grondslag zou worden gegeven (§35). Het opvolgen van voornoemde suggesties zou zowel redelijkere termijnen als een vluigere procedure en zowel een grotere doeltreffendheid als meer juridische duidelijkheid en steviger waarborgen voor de asielzoekers mogelijk maken (§36).

8. Met betrekking tot de 4.054 sinds 1 februari 1988 ingediende en vóór 31 december 1989 ontvankelijk verklaarde aanvragen heeft de Commissaris-generaal (in 1988 707 beslissingen en) in 1989 1.207 beslissingen genomen (§39), waaronder 514 erkenningen (§41). Op basis van de beslissingen genomen m.b.t. asielaanvragen ingediend tijdens de eerste vijf werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal kan worden aangenomen dat 29 % van de ontvankelijke aanvragen tot een erkenning en 61 % tot een weigering leiden, waarvan de helft om technische redenen (§44).

9. Sinds mei 1988 werden er 460 beroepen ingediend tegen beslissingen van de Commissaris-generaal, waarvan vijf beroepen ingediend door de Minister van Justitie (of zijn Gemachtigde) en 455 door geweigerde asielzoekers, vooral tegen ten gronde gemotiveerde weigeringen (§46). Vermits de benoeming van de leden van de Vaste Beroepscommissie pas op 21 april 1989 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werd en het Koninklijk Besluit inzake de werking van de Beroepscommissie nog niet uitgevaardigd werd, bleef de activiteit van de Beroepscommissie in 1989 nog zeer beperkt. De Beroepscommissie heeft in 1989 95 beslissingen genomen, waaronder 9 erkenningen. Het is evenwel duidelijk nog te vroeg om enig zicht te hebben op de beroepsprocedure en in het bijzonder op de duur ervan (§48).

10. Ten einde binnenkort geen massale ophoping van dossiers te kennen in de Beroepscommissie - meer dan 90 % van de ten gronde geweigerde asielzoekers gaan in beroep - zijn volgende maatregelen dringend noodzakelijk:

- a) het uitvaardigen van het Koninklijk Besluit dat de werking van de Beroepscommissie regelt;
- b) de benoeming van bijkomende plaatsvervangende leden;
- c) een minstens gedeeltelijke vrijstelling van hun hoofdberoep van de ambtenaren-leden van de Beroepscommissie en vooral van de magistraten-voorzitters;
- d) een regeling van de vergoeding van de Voorzitters en van de leden van de Beroepscommissie, in het bijzonder van de advocaten-leden van de Beroepscommissie;
- e) een uitbreiding van de personeelsformatie van de Beroepscommissie (§49).

11. In 1989 werden vijf verzoekschriften tegen weigeringsbeslissingen van de Vaste Beroepscommissie ingediend bij de Raad van State, waarvan drie door de Minister van Justitie (§51-58).

12. Tijdens het tweede werkingsjaar hebben zich meer dan 8.000 personen in de burelen van het Commissariaat-generaal aangeboden, voor het merendeel om documenten aan te vragen. Gemiddeld hebben zich 664 personen per maand aangemeld op het Commissariaat-generaal, wat een stijging uitmaakt van 45% (§60). De aanvragen voor documenten be-

troffen 1.497 akten van burgerlijke stand, 542 attesten, 167 wettigingen, 683 vluchtelingenbewijzen, 170 verklaringen waarbij wordt verzaakt aan de status van vluchteling en 71 reisdocumenten. In 1989 werden in totaal 3.130 documenten uitgereikt, waardoor het maandelijks gemiddelde tegenover het eerste werkingsjaar steeg met 30 % (§61).

13. Zoals reeds het geval was tijdens het eerste werkingsjaar werd de werking van het Commissariaat-generaal ten zeerste bemoeilijkt door een schrijnend personeelstekort, waaraan tijdens het tweede werkingsjaar zelfs niet in de geringste mate werd tegemoetgekomen, ondanks het feit dat sinds juli 1989 het aantal asielaanvragen bovendien nog verdubbelde (§81). Niet alleen is de formatie van de nieuwe vluchtelingeninstanties duidelijk te klein om het hoofd te bieden aan de asielaanvragen, maar bovendien blijkt gemiddeld meer dan eenderde van de personeelsleden - om één of andere reden overeenkomstig de gebruikelijke administratieve regels - afwezig te zijn (§83). In die omstandigheden is het duidelijk dat zonder de bijstand van bijna alle personeelsleden toegewezen aan de Vaste Beroepscommissie het Commissariaat-generaal zelfs bepaalde vitale taken niet had kunnen uitvoeren (§86).

14. Op 13 juni 1988 had de Commissaris-generaal aan de Minister van Justitie voorgesteld de personeelsformatie uiterlijk met ingang van 1989 aan te passen met minstens 12 personeelsleden (§94-95). In een brief van 2 augustus 1989 deelde de Minister mede dat de procedure voor uitbreiding van de formatie een aanvang had genomen en dat de ter zake dienende stukken op 27 juli 1989 waren overgemaakt aan de Inspecteur van Financiën (§114). In een nota van 14 september 1989 verstrekte de Inspecteur van Financiën een gunstig advies nopens de voorgestelde uitbreiding van de formatie (14 betrekkingen) en nopens de aanwervingen die noodzakelijk waren om de betrekkingen te laten bezetten (§115). In een brief van 24 november 1989 maakte de Minister van Justitie bekend dat hij op 17 november 1989 van de Ministerraad de machtiging had bekomen tot de aanwerving van 14 personeelsleden voor het Commissariaat-generaal (§122).

15. In een nota van 14 december 1989 deelde de Minister van Justitie mede dat hij besloten had een beroep te doen op twee adviseurs van het Openbaar Ambt die tot taak zouden hebben om hem concrete voorstellen te doen betreffende een werkbare structuur voor het Commissariaat-generaal met het oog op een eventuele aanpassing van de aanvraag tot uitbreiding van de formatie (§124). In de Ministerraad van 22 december 1989 is er toe besloten dat de Minister van Landsverdediging dienstplichtige juristen zou indelen bij het Commissariaat-generaal. De Commissaris-generaal heeft later vernomen dat de Minister van Justitie de indeling van 20 dienstplichtige juristen heeft gevraagd (§125). Begin februari 1990 zijn 8 gesubsidieerde contrac-

tuelen en 10 dienstplichtige juristen in dienst getreden van het Commissariaat generaal (§126).

16. Heel wat moeilijkheden en wrijvingen blijken veroorzaakt te worden door het feit dat het Commissariaat-generaal - dat nochtans onafhankelijk moet zijn van de Dienst Vreemdelingenzaken, die zelf onder het rechtstreeks gezag staat van de Minister van Justitie - onrechtstreeks via de begroting en personeelsaffectatie afhankelijk is van dezelfde Minister. De institutionele onafhankelijkheid van het Commissariaat-generaal zou dus beter zijn gewaarborgd door het budgettair te laten afhangen van een ander Ministerie dan hetgeen waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken afhangt (§131).

17. De achterstand van de Dienst Vreemdelingenzaken is wat het aantal asielaanvragen betreft viermaal groter dan vorig jaar. Aan het huidig beslissingsritme van de Dienst Vreemdelingenzaken dient de achterstand ter zake worden gerekend op anderhalf jaar (eind 1988 was de achterstand vier maanden) (§165).

18. Op basis van de beslissingen genomen m.b.t. de asielaanvragen ingediend tijdens de eerste vijf werkingsmaanden van het Commissariaat-generaal, blijkt dat de erkenningssgraad op 16 % van het aantal aanvragen kan worden geschat (§166). Met ongewijzigd personeelsbestand moet de achterstand op het Commissariaat-generaal worden geschat op meer dan vier jaar (eind 1988 werd de achterstand geschat op anderhalf jaar). In tijdsduur is de achterstand van het Commissariaat-generaal dus 2,5 maal groter dan vorig jaar, alsook 2,5 maal groter dan op de Dienst Vreemdelingenzaken (§167).

19. Pas twee jaar nadat de Commissaris-generaal - met steeds meer aandrang en tot vervelens toe - zijn waarschuwingen heeft laten horen, werden de eerste beslissingen om het personeelsbestand van het Commissariaat-generaal te versterken genomen. Pas twee jaar nadat de nieuwe vluchtelingenwet in werking is getreden zijn daartoe 8 gesubsidieerde contractuelen en 10 dienstplichtige juristen in dienst getreden bij het Commissariaat-generaal (§173). Het betreft hier echter uitsluitend tijdelijk personeel. Het in dienst treden van de overige toegezegde personeelsleden, alsook een aanvulling met uitvoerend personeel (ter ondersteuning van de dienstplichtige juristen), en vooral een uitbreiding van het statutair personeel (onontbeerlijk om op termijn de vereiste kwalificaties, permanentie en begeleiding te waarborgen), alsook maatregelen ten einde de productiviteit van de Vaste Beroepscommissie te vergroten, zijn evenwel nog noodzakelijk (§174).

20. Het is niettemin positief dat het bewustmakingsproces, waartoe reeds het Eerste Jaarverslag beoogde toe bij te dragen, onmiskenbaar vooruitgang heeft gemaakt, zowel bij de publieke opinie als bij de beleidsverantwoordelijken. Eind 1989 zijn de eerste beslissingen genomen die toelaten te verhoplen dat de Belgische vluchtelingeninstanties niet langer de gebeurtenissen passief zullen moeten ondergaan, maar deze actief mede zullen kunnen beïnvloeden (§180).
