ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.625/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 13 août 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné le 6 septembre 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Article 2

1. La modification projetée de l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, a essentiellement pour objet de prévoir que les recours sont, en principe, traités par un membre de la Commission permanente de recours des réfugiés siégeant seul. Celui-ci aurait toutefois la possibilité de renvoyer l'affaire devant une chambre à trois membres, dans la seule hypothèse où le recours soulèverait des questions qui ont trait à l'uniformité de jurisprudence. En l'état actuel de la législation, le principe est inverse, à savoir que les recours sont examinés par une chambre à trois juges, sauf si le président ou l'assesseur délégué par lui estime, après consultation de la requête, que le recours est irrecevable ou manifestement non fondé. Dans ce cas, l'examen peut se faire par un juge unique.

2. La possibilité de déroger au principe de la collégialité en matière de recours contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980, précitée, a été introduite par la loi modificative du 6 mai 1993.

Celle-ci a organisé le régime actuel de composition de la Commission permanente de recours des réfugiés, prévoyant que les recours irrecevables ou manifestement non fondés pouvaient être traités par un membre siégeant seul

(article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, précitée). Cette disposition n'a pas fait l'objet de critique de la part de la section de législation du Conseil d'État [(1)]. La Cour d'arbitrage l'a validée :

> "La disposition en cause a été dictée par le souci du bon fonctionnement de la Commission permanente de recours des réfugiés.
>
> La spécificité, l'accroissement et l'urgence du contentieux né de l'application de la loi du 15 décembre 1980 et des lois qui l'ont modifiée justifient l'adoption de règles particulières, propres à accélérer le traitement du recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés. En permettant que les recours soient d'abord examinés par un juge unique qui, dans l'hypothèse d'un recours irrecevable ou manifestement non fondé, après avoir, de surcroît, entendu ensuite les parties, statue seul et définitivement sur le recours, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec le but qu'il poursuit. Eu égard aux cas spécifiques et limités d'irrecevabilité et de non-fondement manifeste, eu égard aux garanties procédurales fondamentales qui sont offertes aux parties au cours de la procédure et eu égard à la possibilité qui est néanmoins offerte au juge unique de renvoyer, après avoir entendu les parties, l'affaire à une chambre à trois juges, la mesure litigieuse n'est pas injustifiée [(2)]".

L'avant-projet de loi examiné inverse toutefois le principe de la composition des chambres de la Commission permanente de recours des réfugiés. Les recours seraient traités par un juge unique, sauf si celui-ci le renvoie à une chambre à trois membres, dans la seule hypothèse où le recours soulève des questions qui ont trait à l'uniformité de jurisprudence. Il appartient au législateur d'apprécier si la situation du contentieux devant la Commission permanente de recours des réfugiés, telle qu'elle est décrite dans l'exposé des motifs, justifie une telle mesure [(3)]. C'est à lui qu'il revient de justifier cette mesure, conformément aux principes contenus dans les articles 10 et 11 de la Constitution et sous l'éventuel contrôle de la Cour d'arbitrage, la section de législation du Conseil d'État ne disposant pas à cet égard de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier de manière pertinente la compatibilité de la loi proposée avec ces principes.

---

(1) Avis 21.792/2, donné le 14 octobre 1992 (Doc. parl., Chambre, Session 92-93, n° 903/1), observations sous l'article 15 du projet.

(2) C.A., arrêt n° 81/2002 du 8 mai 2002, cons. B.4.2.; arrêt n° 100/2002 du 19 juin 2002, cons. B.3.2.

(3) Dans le texte qui a fait l'objet des avis 31.171/4 sur un avant-projet de loi réformant la procédure d'asile et 31.172/4 sur un avant-projet de loi complétant la réforme de la procédure d'asile et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État donnés le 16 janvier 2001 auquel se réfère l'exposé des motifs de l'avant-projet examiné, il était prévu que le renvoi à une chambre siègeant à trois membres pouvait être demandé par l'une des parties.

.../...

Article 3

L'effet de cet article est de permettre aux assesseurs non juristes, en fonction lors de l'entrée en vigueur des dispositions en projet, de siéger seuls, ce qui était exclu jusqu'à présent.

Dès lors, un requérant pourrait ainsi voir traiter son recours soit par un assesseur juriste soit par un assesseur non juriste.

Il y aurait lieu de justifier cette différence de traitement.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	F.	DAOUT,	conseillers d'État,
	J.	JAUMOTTE,	
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.625/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 13 augustus 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft op 6 september 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 2

1. De geplande wijziging van artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen strekt er voornamelijk toe te bepalen dat beroepen in beginsel behandeld worden door een lid van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen dat als enig lid zitting houdt. Dit lid zou evenwel over de mogelijkheid beschikken de zaak te verwijzen naar een kamer met drie leden, maar alleen wanneer het beroep vragen oproept met betrekking tot de eenheid van de rechtspraak. Bij de huidige stand van de wetgeving geldt het omgekeerde beginsel; beroepen worden namelijk onderzocht door een kamer met drie leden, tenzij de voorzitter of de door hem gemachtigde bijzitter, na inzage van het verzoekschrift, van oordeel is dat het beroep onontvankelijk is of kennelijk ongegrond. In dat geval mag het onderzoek gevoerd worden door een alleenrechtsprekend lid.

2. De mogelijkheid om af te wijken van het beginsel van de collegiale rechtspraak bij beroepen tegen administratieve beslissingen genomen met toepassing van de genoemde wet van 15 december 1980, is ingevoerd bij de wijzigingswet van 6 mei 1993.

Bij die wet is de huidige regeling inzake de samenstelling van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen vastgesteld, waarbij bepaald is dat onontvankelijke beroepen of beroepen die kennelijk ongegrond zijn, behandeld mogen worden door een

lid dat als enig lid zitting houdt (artikel 57/12 van de genoemde wet van 15 december 1980). De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geen bezwaren geuit tegen die bepaling [(1)]. Het Arbitragehof heeft die bepaling in stand gelaten :

> "De in het geding zijnde bepaling is ingegeven door de noodzaak van een vlotte werking van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.
>
> De specifieke kenmerken, de toename en het dringende karakter van de geschillen ontstaan uit de toepassing van de wet van 15 december 1980 en van de wetten waarbij zij is gewijzigd, verantwoorden de goedkeuring van bijzondere regels, die geschikt zijn om de behandeling van het hoger beroep bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen te versnellen. Door toe te staan dat de beroepen eerst worden onderzocht door een alleenrechtsprekend lid, dat, in geval van een onontvankelijk of kennelijk ongegrond beroep, na vervolgens de partijen ook gehoord te hebben, het beroep alleen en definitief beslecht, heeft de wetgever een maatregel genomen die verband houdt met het doel dat hij nastreeft. Gelet op de specifieke en beperkte gevallen van onontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid, gelet op de fundamentele procedurele waarborgen die in de rechtspleging aan de partijen worden geboden en gelet op de mogelijkheid voor het alleenrechtsprekend lid om, na de partijen gehoord te hebben, de zaak toch nog door te verwijzen naar een kamer met drie leden, is de betwiste maatregel niet onverantwoord [(2)]".

In het voorliggende voorontwerp van wet wordt echter het beginsel van de samenstelling van de kamers van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen omgekeerd. De beroepen zouden behandeld worden door een alleenrechtsprekend lid, tenzij dat lid het beroep verwijst naar een kamer met drie leden, enkel en alleen wanneer het beroep vragen oproept aangaande de eenheid van de rechtspraak. Het staat aan de wetgever na te gaan of de toestand van de geschillenberechting bij de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, zoals die beschreven wordt in de memorie van

---

(1) Advies 21.792/2 gegeven op 14 oktober 1992 (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 903/1), opmerkingen bij artikel 15 van het ontwerp.

(2) Arbitragehof, arrest nr. 81/2002 van 8 mei 2002, overweging B.4.2.; arrest nr. 100/2002 van 19 juni 2002, overweging B.3.2.".

toelichting, zulk een maatregel rechtvaardigt [3]. Het is zijn taak die maatregel te wettigen overeenkomstig de beginselen vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en onder het eventuele toezicht van het Arbitragehof, aangezien de afdeling Wetgeving van de Raad van State wat dat betreft niet over alle gegevens beschikt om op afdoende wijze te kunnen nagaan of de voorgestelde wet verenigbaar is met die beginselen.

Artikel 3

Dit artikel heeft tot gevolg dat bijzitters die geen jurist zijn en die in functie zijn bij de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen, als enig lid zitting kunnen houden, wat tot op heden uitgesloten was.

Het beroep van een verzoeker kan dus zowel door een bijzitter-jurist als door een bijzitter die geen jurist is, behandeld worden.

Dat verschil in behandeling moet gewettigd worden.

---

(3) In de tekst die onderzocht is in advies 31.171/4 over een voorontwerp van wet tot hervorming van de asielprocedure, en in advies 31.172/4 over een voorontwerp van wet ter aanvulling van de hervorming van de asielprocedure en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, uitgebracht op 16 januari 2001, waarnaar verwezen wordt in de memorie van toelichting van het voorliggende voorontwerp, was bepaald dat één van de partijen kon vragen dat de zaak naar een kamer met drie leden werd verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	F.	DAOUT,	staatsraden,
	J.	JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS