



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.645/4
du 12 mars 2014

sur

sur un avant-projet de loi
'modifiant de la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès
au territoire, le séjour,
l'établissement et
l'éloignement des étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.645/4
van 12 maart 2014

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de
verwijdering van
vreemdelingen'

Le 6 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mars 2014.

*

Op 6 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 maart 2014.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De hoogdringendheid bestaat vooreerst in de rechtsonzekerheid met concrete gevolgen die het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof met zich brengt. Dit arrest heeft de wet van 19 januari 2012 gedeeltelijk vernietigd, met name een bepaling betreffende de annulatieprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat inmiddels werd vervangen door de wet 8 mei 2013 (in werking getreden op 1 september 2013), zonder de vervanging van dit wetsartikel door voornoemde wet van 8 mei 2013 te vernietigen.

Het voorwerp van het beroep bij het Grondwettelijk Hof was beperkt tot de wet van 19 januari 2012 aangezien de wet van 8 mei 2013 nog niet bestond op het ogenblik dat het beroep werd ingediend. Bijgevolg is de uitwerking in de tijd van de vernietiging van het artikel door het Grondwettelijk Hof beperkt tot de inwerkingtreding van het vervangende artikel vanaf 1 september 2013. Dit schept grote onzekerheid over de mogelijkheid van toepassing van de nieuwe bepaling (ingevoerd bij wet van 8 mei 2013, niet vernietigd) naar de geest van het arrest van het Grondwettelijk Hof. Er bestaat onduidelijkheid en een reëel risico dat de toepassing van de nieuwe bepaling sedert 1 september 2013 in concreto zeer problematisch is omdat ze niet conform zou zijn met het standpunt van het Grondwettelijk Hof in de geest van voornoemd arrest. Het grondwettelijk Hof heeft immers gesteld dat het annulatieberoep in deze niet grondwetsconform is, daar waar dat – ook na de vernietiging – nog steeds de wettelijk voorgeschreven procedure zou blijven. In het belang van de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling, dient dit probleem zo snel mogelijk te worden opgelost. Dit kan enkel definitief beslecht worden door een wetgevend optreden. Hoogdringendheid lijkt hier toch aangewezen, daar het gaat om de bescherming van fundamentele rechten.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 1/2014 van 16 januari 2014 vergt een onmiddellijk wetgevend ingrijpen. In dit arrest werd onder meer artikel 2 van de wet van 15 maart 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten vernietigd, dat voorziet in een annulatieberoep bij de Raad tegen een beslissing die door de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen getroffen wordt op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet, dit via een aanpassing van artikel 39/2, § 1, derde lid, van de Vreemdelingenwet. Het Grondwettelijk Hof heeft duidelijk geoordeeld dat het verschil in behandeling, ten aanzien van de mogelijkheid om een daadwerkelijk beroep in te stellen tegen de beslissing die een einde maakt aan de asielprocedure, onder asielzoekers naargelang zij al dan niet afkomstig zijn uit een veilig land, op een criterium berust dat niet wordt toegestaan door de richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (Procedurerichtlijn), meer bepaald artikel 23 en dat derhalve niet relevant is (overweging B.11). Dezelfde redenering is onverminderd van toepassing op artikel 2 van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II dat artikel 39/2, § 1, derde lid, van de Vreemdelingenwet weliswaar vervangen heeft maar dat onverminderd blijft voorzien in een annulatieberoep bij de Raad tegen een beslissing van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, getroffen op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Het vergt echter een optreden van de wetgever om artikel 2 van de bovenvermelde wet van 8 mei 2013 aan te passen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van

16 januari 2014. Indien niet snel op wetgevend vlak opgetreden wordt, dreigt er een situatie te ontstaan van rechtsonzekerheid.

Het voorgaande toont alleszins aan dat de bij wet voorziene annulatieprocedure die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet toepassen problematisch is. Het wetgevend optreden is bijgevolg dringend noodzakelijk om zo snel mogelijk een grondwetsconforme procedure in te voeren voor de hangende beroepen en de nieuwe beroepen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een asielaanvraag 'veilig land van herkomst'.

Ten tweede stelt zich een specifiek probleem met betrekking tot de hangende beroepen. Hangende beroepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werden ingediend door middel van een verzoekschrift dat voorgeschreven is voor de annulatieprocedure. Als deze verzoekschriften ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof nu volgens de procedure volle rechtsmacht dienen te worden onderzocht door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, zal dit tot problemen van onontvankelijkheid leiden. Bovendien kunnen advocaten binnen deze context een schending inroepen van het gelijkheidsbeginsel. Door de overgangsmaatregelen die voorzien worden in voorliggend ontwerp van wetswijziging, wordt dit opgelost door de mogelijkheid te bieden alsnog een verzoekschrift in volle rechtsmacht in te dienen. Ook dit motiveert mijns inziens de hoogdringende behandeling van het voorliggende voorontwerp.

Ten derde zijn de rechtsgevolgen van het arrest van het Grondwettelijk hof niet beperkt tot de procedure voor veilige landen. Voornoemde motivering geldt evenzeer voor de annulatieprocedure tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een volgende asielaanvraag (meervoudige aanvragen) bij gebrek aan nieuwe elementen, als gevolg van een analoge toepassing van het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV 31 januari 2014, nr. 118.156). Uit voornoemd arrest kan worden afgeleid dat ook deze procedure in annulatie niet grondwetsconform is. Gezien het arrest niet ingrijpt op de bepalingen hieromtrent, is een wetgevend optreden vereist om hieraan tegemoet te komen. Ook hier gaat het om fundamentele rechten, het geen een bijkomend element is om hoogdringendheid te motiveren.

Uit het bovenvermeld arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt immers duidelijk dat het annulatieberoep en dus ook het accessorium ervan, namelijk de vordering tot schorsing die bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingediend tegen een beslissing die door de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen wordt getroffen op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet, op discriminerende wijze het recht ontzegt op een daadwerkelijk beroep, d.w.z. een beroep in volle rechtsmacht zoals geregeld in artikel 39/2, § 1, eerste en tweede lid van de Vreemdelingenwet, wat niet anders kan inhouden dan dat de betrokkenen de daarmee gepaard gaande 'UDN-procedure in volle rechtsmacht', zijnde de versnelde procedure zoals voorzien in artikel 39/77 van de Vreemdelingenwet eveneens niet mag ontzegd worden. Het komt de wetgever toe om de modaliteiten te bepalen voor het indienen van een beroep in volle rechtsmacht en voor de versnelde procedure voor afgewezen asielzoekers die een onderdaan zijn van een veilig land van herkomst. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan niet remediërend optreden op dit vlak. Actueel is er sprake van één arrest waarbij de beslissing van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen tot weigering van inoverwegingname van een asielaanvraag van een onderdaan van een veilig land van herkomst geschorst werd in UDN om reden van een lacune in de wetgeving (arrest Rvv, nr. 119.117 van 19 februari 2014). Tevens is er sprake van meerdere arresten van de Raad die ook beslissingen tot weigering van inoverwegingname van een meervoudige asielaanvraag,

getroffen door de Commissaris- Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen op grond van artikel 57/6/2 van de Vreemdelingenwet schorsen in UDN op grond van een parallelle beoordeling van de bovenvermelde overweging B.11 in het arrest van het Grondwettelijk Hof op meervoudige asielaanvragen (cfr. Rvv, nr. 119.353 van 21 februari 2014 en Rvv, nr. 118.156 van 31 januari 2014). Artikel 23 van de Procedurerichtlijn heeft immers niet alleen betrekking op aanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst maar ook op hernieuwde aanvragen. Deze rechtsonzekerheid is nefast voor de rechtsonderhorige die recht heeft op een daadwerkelijk beroep m.b.t. een beslissing die gewezen wordt op grond van de artikelen 57/6/1 en 57/6/2 van de Vreemdelingenwet. In het kader van annulatieberoepen in het kader van meervoudige aanvragen bij de Raad, verwijzen steeds meer advocaten naar het arrest van het Grondwettelijk Hof. Er werd al meerdere malen gevraagd aan de Raad om binnen deze context een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg dient de Raad nu al in honderden zaken te wachten op een uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Voor de beroepen die ingediend worden bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN-procedure) geeft dit bijkomende problemen: sommige rechters zullen door het stellen van een prejudiciële vraag opteren om te schorsen, andere niet. Dit is niet bevorderlijk voor de eenheid van rechtspraak en de rechtszekerheid. Daarenboven wordt door de opschorting van uitspraak in zaken hangende voor de Raad een achterstand gecreeerd die de rechtsbescherming niet ten goede komt. Om aan dit probleem te remediëren, is een dringend wetgevend optreden vereist, het geen het oogmerk is van het voorliggend voorontwerp.

Voormelde motivering bevat argumenten die niet alleen de noodzaak van een wetwijziging aantonen maar tevens de hoogdringendheid van deze wijziging. Zowel in het kader van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige als in het kader van een goede en correcte rechtsbedeling, bestaat de noodzaak om de onduidelijkheden en mogelijke speculaties naar aanleiding van de interpretatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof zo snel mogelijk uit het rechtsverkeer te halen.

Ik begrijp ten volle dat de loutere ontbinding van het parlement op zich onvoldoende is als motivatie voor een advies bij hoogdringendheid. Dat lijkt me zelfs evident. Ik ben echter van mening dat deze omstandigheid een bijkomend element kan zijn, op voorwaarde dat de urgentie op zich op basis van andere gronden afdoende gemotiveerd is. Ik laat het dan ook aan u over om met dit bijkomend element al dan niet rekening te houden.

Uit al het voorgaande volgt dat het ook dringend noodzakelijk is om in strikte maatregelen te voorzien, *in casu* kortere procedures, zoals ook het Grondwettelijk Hof suggereert in het arrest, om de lasten voor de opvang van deze asielzoekers te beperken ».

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

*

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Les arrêtés de présentation sont dépourvus de préambule. Il doit en être de même pour l'avant-projet.

DISPOSITIF

Article 2

Selon l'article 2 de l'avant-projet de loi, celui-ci transpose l'article 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 'relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres' (ci-après la directive 2005/85/CE) et l'article 41 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)' (ci-après la directive 2013/32/UE).

La directive 2013/32/UE abroge la directive 2005/85/CE avec effet au 21 juillet 2015 (article 53, alinéa 1^{er}, de la directive 2013/32/UE).

La plupart des articles de l'avant-projet de loi visent à transposer partiellement l'article 39 de la directive 2005/85/CE et l'article 46 de la directive 2013/32/UE (relatifs au « droit à un recours effectif »).

Les articles 5 et 10 de l'avant-projet de loi transposent, par ailleurs, l'article 41 de la directive 2013/32/UE.

Mieux vaut dès lors mentionner à l'article 2 de l'avant-projet de loi que celui-ci transpose partiellement la directive 2013/32/UE.

Article 3

Compte tenu de la modification apportée à l'article 39/76 par l'article 7, 1^o de l'avant-projet et du commentaire de l'article, il convient de commencer le 3^o en projet de l'article 39/2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, par les mots « sans préjudice du 1^o ou du 2^o ».

Article 6

1. L'alinéa en projet ayant en réalité pour objet de déroger tant à l'article 39/71 qu'à l'article 39/72, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, il convient de faire de cet alinéa un article autonome.

2. Dès lors que le dossier administratif et la note d'observations que souhaiterait établir le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sont appelés à être déposés de manière conjointe au greffe, il convient de prévoir dans la loi un délai minimal pour l'envoi de

ces pièces, de manière à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'établissement d'une note d'observations par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

3. La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle à l'opposé des autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980 que l'avant-projet tend à modifier, il n'est pas précisé dans l'alinéa en projet de quel type « de décision de non prise en considération », il s'agit ¹.

4. Il y a lieu de remplacer l'expression « dans le jour ouvrable » par l'expression « dans le jour ouvrable, c'est-à-dire ni un samedi ni un dimanche ni un jour férié » à l'instar d'autres dispositions de la même loi.

5. La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

Article 8

1. L'article 39/77/1 en projet reprend le contenu de l'article 39/77, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 15 décembre 1980, en raccourcissant les délais qui y sont prévus.

Au paragraphe 3 de l'article 39/77/1 en projet, il convient de préciser qu'il est dérogé à l'alinéa 2 et non à l'alinéa 5 du paragraphe 1^{er}.

2. Au paragraphe 3 en projet, afin de mieux préciser la portée de la modification envisagée, mieux vaut remplacer les mots « le recours pendant est examiné de plein droit suivant cette procédure accélérée » par les mots « le recours pendant contre la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/2, alinéa 1^{er}, est examiné de plein droit suivant la procédure accélérée prévue aux paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 9

Au 2°, il convient de renvoyer à l'article 39/68, alinéa 2.

Article 10

Afin de mieux assurer la transposition de l'article 41, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 2013/32/UE, il y a lieu de rédiger la disposition de la manière suivante : « et il estime d'une manière motivée qu'une décision de retour n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect » ².

¹ Comparer notamment avec l'article 7, 2°, de l'avant-projet.

² Comparer avec l'article 5 de l'avant-projet.

Article 13

Les mots « de l'article 39/72, § 1^{er}, alinéa 3 et 39/76, § 3, alinéa 3, de la même loi, tel que modifié par la présente loi, sans préjudice de l'article 39/77/1, de la même loi, tel que inséré par la présente loi » doivent être remplacés par les mots « les articles 6 et 7, 2°, de la présente loi, sans préjudice de l'article 8 de la présente loi ».

Article 14

À l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « article 39/69, § 1^{er}, alinéa 3 » et les mots « article 12, § 1^{er} » respectivement par les mots « article 39/69, § 1^{er}, alinéa 5 » et les mots « article 13, § 1^{er} ».

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « article 39/69, § 1^{er}, alinéa 4 » par les mots « article 39/69, § 1^{er}, alinéa 6 ».

Article 15

Les mots « l'article 39/70, alinéa 2, tel que inséré par la présente loi » doivent être remplacés par les mots « l'article 5 de la présente loi ».

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“De hoogdringendheid bestaat vooreerst in de rechtsonzekerheid met concrete gevolgen die het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof met zich brengt. Dit arrest heeft de wet van 19 januari 2012 gedeeltelijk vernietigd, met name een bepaling betreffende de annulatieprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat inmiddels werd vervangen door de wet 8 mei 2013 (in werking getreden op 1 september 2013), zonder de vervanging van dit wetsartikel door voornoemde wet van 8 mei 2013 te vernietigen.

Het voorwerp van het beroep bij het Grondwettelijk Hof was beperkt tot de wet van 19 januari 2012 aangezien de wet van 8 mei 2013 nog niet bestond op het ogenblik dat het beroep werd ingediend. Bijgevolg is de uitwerking in de tijd van de vernietiging van het artikel door het Grondwettelijk Hof beperkt tot de inwerkingtreding van het vervangende artikel vanaf 1 september 2013. Dit schept grote onzekerheid over de mogelijkheid van toepassing van de nieuwe bepaling (ingevoerd bij wet van 8 mei 2013, niet vernietigd) naar de geest van het arrest van het Grondwettelijk Hof. Er bestaat onduidelijkheid en een reëel risico dat de toepassing van de nieuwe bepaling sedert 1 september 2013 in concreto zeer problematisch is omdat ze niet conform zou zijn met het standpunt van het Grondwettelijk Hof in de geest van voornoemd arrest. Het grondwettelijk Hof heeft immers gesteld dat het annulatieberoep in deze niet grondwetsconform is, daar waar dat – ook na de vernietiging – nog steeds de wettelijk voorgeschreven procedure zou blijven. In het belang van de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling, dient dit probleem zo snel mogelijk te worden opgelost. Dit kan enkel definitief beslecht worden door een wetgevend optreden. Hoogdringendheid lijkt hier toch aangewezen, daar het gaat om de bescherming van fundamentele rechten.

Het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 1/2014 van 16 januari 2014 vergt een onmiddellijk wetgevend ingrijpen. In dit arrest werd onder meer artikel 2 van de wet van 15 maart 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten vernietigd, dat voorziet in een annulatieberoep bij de Raad tegen een beslissing die door de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen getroffen wordt op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet, dit via een aanpassing van artikel 39/2, § 1, derde lid, van de Vreemdelingenwet. Het Grondwettelijk Hof heeft duidelijk geoordeeld dat het verschil in behandeling, ten aanzien van de mogelijkheid om een daadwerkelijk beroep in te stellen tegen de beslissing die een einde maakt aan de asielprocedure, onder asielzoekers naargelang zij al dan niet afkomstig zijn uit een veilig land, op een criterium berust dat niet wordt toegestaan door de richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (Procedurerichtlijn), meer bepaald artikel 23 en dat derhalve niet relevant is (overweging B.11). Dezelfde redenering is onverminderd van toepassing op artikel 2 van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II dat artikel 39/2, § 1, derde lid, van de Vreemdelingenwet weliswaar vervangen heeft maar dat onverminderd blijft voorzien in een annulatieberoep bij de Raad tegen een beslissing van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de

Staatlozen, getroffen op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Het vergt echter een optreden van de wetgever om artikel 2 van de bovenvermelde wet van 8 mei 2013 aan te passen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van 16 januari 2014. Indien niet snel op wetgevend vlak opgetreden wordt, dreigt er een situatie te ontstaan van rechtsonzekerheid.

Het voorgaande toont alleszins aan dat de bij wet voorziene annulatieprocedure die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet toepassen problematisch is. Het wetgevend optreden is bijgevolg dringend noodzakelijk om zo snel mogelijk een grondwetsconforme procedure in te voeren voor de hangende beroepen en de nieuwe beroepen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een asielaanvraag 'veilig land van herkomst'.

Ten tweede stelt zich een specifiek probleem met betrekking tot de hangende beroepen. Hangende beroepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werden ingediend door middel van een verzoekschrift dat voorgeschreven is voor de annulatieprocedure. Als deze verzoekschriften ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof nu volgens de procedure volle rechtsmacht dienen te worden onderzocht door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, zal dit tot problemen van onontvankelijkheid leiden. Bovendien kunnen advocaten binnen deze context een schending inroepen van het gelijkheidsbeginsel. Door de overgangsmaatregelen die voorzien worden in voorliggend ontwerp van wetwijziging, wordt dit opgelost door de mogelijkheid te bieden alsnog een verzoekschrift in volle rechtsmacht in te dienen. Ook dit motiveert mijns inziens de hoogdringende behandeling van het voorliggende voorontwerp.

Ten derde zijn de rechtsgevolgen van het arrest van het Grondwettelijk hof niet beperkt tot de procedure voor veilige landen. Voornoemde motivering geldt evenzeer voor de annulatieprocedure tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een volgende asielaanvraag (meervoudige aanvragen) bij gebrek aan nieuwe elementen, als gevolg van een analoge toepassing van het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV 31 januari 2014, nr. 118.156). Uit voornoemd arrest kan worden afgeleid dat ook deze procedure in annulatie niet grondwetsconform is. Gezien het arrest niet ingrijpt op de bepalingen hieromtrent, is een wetgevend optreden vereist om hieraan tegemoet te komen. Ook hier gaat het om fundamentele rechten, het geen een bijkomend element is om hoogdringendheid te motiveren.

Uit het bovenvermeld arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt immers duidelijk dat het annulatieberoep en dus ook het accessorium ervan, namelijk de vordering tot schorsing die bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingediend tegen een beslissing die door de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen wordt getroffen op grond van artikel 57/6/1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet, op discriminerende wijze het recht ontzegt op een daadwerkelijk beroep, d.w.z. een beroep in volle rechtsmacht zoals geregeld in artikel 39/2, § 1, eerste en tweede lid van de Vreemdelingenwet, wat niet anders kan inhouden dan dat de betrokkenen de daarmee gepaard gaande 'UDN-procedure in volle rechtsmacht', zijnde de versnelde procedure zoals voorzien in artikel 39/77 van de Vreemdelingenwet eveneens niet mag ontzegd worden. Het komt de wetgever toe om de modaliteiten te bepalen voor het indienen van een beroep in volle rechtsmacht en voor de versnelde procedure voor afgewezen asielzoekers die een onderdaan zijn van een veilig land van herkomst. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan niet remediërend optreden op dit vlak. Actueel is er sprake van één arrest waarbij de beslissing van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen tot weigering van inoverwegingname van een asielaanvraag van een onderdaan van een veilig land van herkomst geschorst werd in

UDN om reden van een lacune in de wetgeving (arrest Rvv, nr. 119.117 van 19 februari 2014). Tevens is er sprake van meerdere arresten van de Raad die ook beslissingen tot weigering van inoverwegingname van een meervoudige asielaanvraag, getroffen door de Commissaris- Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen op grond van artikel 57/6/2 van de Vreemdelingenwet schorsen in UDN op grond van een parallelle beoordeling van de bovenvermelde overweging B.11 in het arrest van het Grondwettelijk Hof op meervoudige asielaanvragen (cfr. Rvv, nr. 119.353 van 21 februari 2014 en Rvv, nr. 118.156 van 31 januari 2014). Artikel 23 van de Procedurerichtlijn heeft immers niet alleen betrekking op aanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst maar ook op hernieuwde aanvragen. Deze rechtsonzekerheid is nefast voor de rechtsonderhorige die recht heeft op een daadwerkelijk beroep m.b.t. een beslissing die gewezen wordt op grond van de artikelen 57/6/1 en 57/6/2 van de Vreemdelingenwet. In het kader van annulatieberoepen in het kader van meervoudige aanvragen bij de Raad, verwijzen steeds meer advocaten naar het arrest van het Grondwettelijk Hof. Er werd al meerdere malen gevraagd aan de Raad om binnen deze context een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg dient de Raad nu al in honderden zaken te wachten op een uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Voor de beroepen die ingediend worden bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN-procedure) geeft dit bijkomende problemen: sommige rechters zullen door het stellen van een prejudiciële vraag opteren om te schorsen, andere niet. Dit is niet bevorderlijk voor de eenheid van rechtspraak en de rechtszekerheid. Daarenboven wordt door de opschorting van uitspraak in zaken hangende voor de Raad een achterstand gecreeerd die de rechtsbescherming niet ten goede komt. Om aan dit probleem te remediëren, is een dringend wetgevend optreden vereist, het geen het oogmerk is van het voorliggend voorontwerp.

Voormelde motivering bevat argumenten die niet alleen de noodzaak van een wetwijziging aantonen maar tevens de hoogdringendheid van deze wijziging. Zowel in het kader van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige als in het kader van een goede en correcte rechtsbedeling, bestaat de noodzaak om de onduidelijkheden en mogelijke speculaties naar aanleiding van de interpretatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof zo snel mogelijk uit het rechtsverkeer te halen.

Ik begrijp ten volle dat de loutere ontbinding van het parlement op zich onvoldoende is als motivatie voor een advies bij hoogdringendheid. Dat lijkt me zelfs evident. Ik ben echter van mening dat deze omstandigheid een bijkomend element kan zijn, op voorwaarde dat de urgentie op zich op basis van andere gronden afdoende gemotiveerd is. Ik laat het dan ook aan u over om met dit bijkomend element al dan niet rekening te houden.

Uit al het voorgaande volgt dat het ook dringend noodzakelijk is om in strikte maatregelen te voorzien, *in casu* kortere procedures, zoals ook het Grondwettelijk Hof suggereert in het arrest, om de lasten voor de opvang van deze asielzoekers te beperken”.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

INDIENINGSBESLUIT

Indieningsbesluiten hebben geen aanhef. Dat geldt ook voor het voorontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Het voorontwerp van wet voorziet luidens artikel 2 ervan in de omzetting van artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 ‘betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus’ (hierna richtlijn 2005/85/EG genoemd) en van artikel 41 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 ‘betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)’ (hierna richtlijn 2013/32/EU genoemd).

Richtlijn 2013/32/EU heft richtlijn 2005/85/EG op met ingang van 21 juli 2015 (artikel 53, alinea 1, van richtlijn 2013/32/EU).

De meeste artikelen van het voorontwerp van wet strekken ertoe artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG en artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU (betreffende het “recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”) gedeeltelijk om te zetten.

Voorts zetten de artikelen 5 en 10 van het voorontwerp artikel 41 van richtlijn 2013/32/EU om.

Het is derhalve beter in artikel 2 van het voorontwerp van wet te vermelden dat het voorontwerp richtlijn 2013/32/EU gedeeltelijk omzet.

Artikel 3

Gelet op de wijziging die artikel 7, 1°, van het voorontwerp in artikel 39/76 aanbrengt en op de bespreking van het artikel, moet het ontworpen artikel 39/2, § 1, tweede lid, 3°, van de wet van 15 december 1980, beginnen met de woorden “onverminderd de bepaling onder 1° of de bepaling onder 2°,”.

Artikel 6

1. Daar het ontworpen lid er in werkelijkheid toe strekt zowel van artikel 39/71 als van artikel 39/72, § 1, van de wet van 15 december 1980 af te wijken, moet dit lid een op zichzelf staand artikel vormen.
2. Daar het administratief dossier en de nota met opmerkingen die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zou wensen op te stellen, samen ter griffie moeten worden ingediend, moet de wet voorzien in een minimale termijn voor de verzending van die stukken, zodat het de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen niet onmogelijk of buitenmatig moeilijk wordt gemaakt een nota met opmerkingen op te stellen.
3. De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom, anders dan in de andere bepalingen van de wet van 15 december 1980 die het voorontwerp beoogt te wijzigen, in het ontworpen lid niet nader wordt aangegeven om welke soort beslissing tot niet-inoverwegingneming het gaat.¹
4. De uitdrukking “binnen de werkdag” moet worden vervangen door de uitdrukking “binnen een werkdag zijnde geen zaterdag, zondag of feestdag”, naar het voorbeeld van wat in andere bepalingen van dezelfde wet staat.
5. De bepaling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

Artikel 8

1. Het ontworpen artikel 39/77/1 neemt de inhoud van artikel 39/77, §§ 1 tot 3, van de wet van 15 december 1980 over, maar verkort de termijnen die daarin worden bepaald.

In paragraaf 3 van het ontworpen artikel 39/77/1 moet gepreciseerd worden dat wordt afgeweken van het tweede en niet van het vijfde lid van paragraaf 1.

2. Teneinde de strekking van de beoogde wijziging beter aan te geven, is het beter de woorden “Het aanhangige beroep (...) wordt van rechtswege afgehandeld volgens deze versnelde procedure” in de ontworpen paragraaf 3 te vervangen door de woorden “Het aanhangige beroep tegen een beslissing tot niet-inoverwegingneming zoals bedoeld in artikel 57/6/2, eerste lid, wordt van rechtswege afgehandeld volgens de versnelde procedure bedoeld in de paragrafen 1 en 2”.

Artikel 9

In de bepaling onder 2° moet worden verwezen naar artikel 39/68, tweede lid.

¹ Vergelijk inzonderheid met artikel 7, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 10

Om ervoor te zorgen dat artikel 41, lid 1, alinea 2, van richtlijn 2013/32/EU beter wordt omgezet, moet de bepaling worden geredigeerd als volgt: “en oordeelt hij op een gemotiveerde wijze dat een terugkeerbesluit niet zal leiden tot direct of indirect refoulement”.²

Artikel 13

De woorden “artikelen 39/72, § 1, derde lid, 39/76, § 3, derde lid, van dezelfde wet, zoals gewijzigd door onderhavige wet, onverminderd het gestelde in 39/77/1 van dezelfde wet, zoals ingevoegd bij onderhavige wet” moeten worden vervangen door de woorden “de artikelen 6 en 7, 2°, van deze wet, onverminderd artikel 8 van deze wet”.

Artikel 14

In het eerste lid moeten de woorden “artikel 39/69, § 1, derde lid” en de woorden “artikel 12, § 1, van onderhavige wet” respectievelijk worden vervangen door de woorden “artikel 39/69, § 1, vijfde lid,” en “artikel 13, § 1, van deze wet”.

In het tweede lid moeten de woorden “artikel 39/69, § 1, vierde lid,” worden vervangen door de woorden “artikel 39/69, § 1, zesde lid,”.

Artikel 15

De woorden “onverminderd het gestelde in 39/70, tweede lid, zoals ingevoegd bij onderhavige wet” moeten worden vervangen door de woorden “onverminderd artikel 5 van deze wet”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

² Vergelijk met artikel 5 van het voorontwerp.