

LV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION 1- WETGEVING L
- 3 -05-1990
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 19.800/VR.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 3 april 1990 door de Minister voor Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen 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", heeft op 20 april 1990 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 3 avril 1990, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné le 20 avril 1990 l'avis suivant :

1. Het ontwerp strekt ertoe, door aanvulling van artikel 70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, aan de Koning de bevoegdheid te geven om bij in Ministerraad overlegd besluit specifieke regels te bepalen voor het behandelen van kennelijk onontvankelijke vorderingen tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een terugwijzings- of uitzettingsbesluit en de voorzitter van de kamer waarbij de zaak aanhangig is te machtigen uitspraak te doen over deze vorderingen als alleenzetelend rechter.

2. Luidens de memorie van toelichting is er een grote toename vastgesteld van het aantal arresten waarbij de Raad van State vorderingen tot opschorting die met toepassing van artikel 70 van de voornoemde wet van 15 december 1980 werden ingediend, onontvankelijk verklaart. Het ontwerp wil in het licht van die vaststelling vermijden dat kennelijk onontvankelijke verzoekschriften de werking van de Raad blokkeren.

Er zijn ontegensprekelijk een groot aantal vorderingen tot opschorting in vreemdelingenzaken die kennelijk onontvankelijk zijn, doch die toevloed situeert zich niet bij de vorderingen tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een terugwijzings- of uitzettingsbesluit. Veel verzoekers in vreemdelingenzaken vragen de toepassing van de opschortingsmogelijkheid voor andere besluiten dan voor terugwijzings- of uitzettingsbesluiten, onder meer voor bevelen om het land te verlaten. Aangezien meergenoemd artikel 70 de opschorting van de tenuitvoerlegging van dergelijke

beslissingen niet toestaat, zijn deze vorderingen onontvankelijk (1).

In het ontworpen tweede lid van artikel 70 zou derhalve duidelijk moeten worden bepaald dat de specifieke regelen die de Koning kan vaststellen niet alleen betrekking hebben op de vorderingen tot opschorting van de tenuitvoerlegging "van een terugwijzings- of uitzettingsbesluit", maar op alle vorderingen tot opschorting van de tenuitvoerlegging van beslissingen i.v.m. vreemdelingen, ook indien het gaat om andere beslissingen dan de in artikel 70, eerste lid, bedoelde uitzettings- en terugwijzingsbesluiten.

3. De wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen heeft in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een hoofdstuk III (artikelen 17 en 18) ingevoegd waarbij aan de Raad van State de bevoegdheid wordt toegekend om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de aangevochten akten of verordeningen te bevelen, indien het beroep de schending van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet aanvoert.

(1) Vaste rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State, zie bijvoorbeeld : arrest Krich, nr. 21.377, van 9 september 1981.

In vergelijking met het eerste lid van het voornoemde artikel 18, waarin de delegatie aan de Koning i.v.m. het regelen van de procedure voor de vordering tot schorsing voorkomt, vertoont artikel 70 van de wet van 15 december 1980, zoals dat artikel na de inwerkingtreding van het ontwerp zal luiden, enkele opvallende verschilpunten.

3.1. De vreemdelingenwet bevat geen algemene bevoegdheidstoewijzing aan de Koning om de procedure te bepalen in verband met de vorderingen tot opschorting.

In artikel 70 (huidige versie) wordt in het tweede lid alleen gesteld dat de Koning bijzondere regels inzake termijn en rechtspleging kan bepalen voor de behandeling van het beroep "wanneer de Raad van State de opschorting bevolen heeft" (1).

Nochtans bevat het koninklijk besluit van 22 juli 1981 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep tegen de beslissingen bedoeld in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de

(1) Vergelijk met de opmerking die de Raad van State daaronder heeft gemaakt in het advies over het ontwerp dat de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen geworden is (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 790/1, p. 35).

vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bepalingen waarbij ook de procedure inzake de vorderingen tot opschorting wordt geregeld.

Als rechtsgrond wordt in de aanhef van dit besluit weliswaar, naast de artikelen 69 en 70 van de vreemdelingenwet, ook artikel 30 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangewezen, maar de Raad heeft reeds vroeger opgemerkt dat artikel 30 van de gecoördineerde wetten niet slaat op de opschortingsbevoegdheid van de Raad (1).

Aangezien er derhalve geen voldoende rechtsgrond voorhanden is voor het vaststellen van de procedure betreffende de vordering tot opschorting bedoeld in artikel 70 van de vreemdelingenwet en het ontwerp dat voorligt enkel een rechtsgrond creëert voor een specifieke procedureregeling met betrekking tot de kennelijk onontvankelijke vorderingen tot opschorting, verdient het aanbeveling in het ontwerp een algemene machtiging in de zin van artikel 18, eerste volzin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, op te nemen.

3.2. Het ontwerp voegt in artikel 70 van de vreemdelingenwet een machtiging in om specifieke regels te bepalen voor het behandelen van kennelijk onontvankelijke vorderingen tot opschorting, terwijl de parallelle machtiging in artikel 18 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

(1) Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 790/1, p. 35.

niet enkel slaat op kennelijk onontvankelijke, maar ook op kennelijk ongegronde vorderingen tot schorsing (1)(2).

Voor deze beperking heeft de gemachtigde van de Regering volgende verantwoording gegeven :

"... voor de geplande wijziging van artikel 70 (...) werd met opzet geen volledig parallellisme beoogd. De reden hiervoor dient gezocht te worden in de risico's die zouden kunnen ontstaan indien de Voorzitter van de Kamer zich niet enkel over kennelijk onontvankelijke maar ook over kennelijk ongegronde vorderingen kan uitspreken. De interpretatie- en discussiemarge m.b.t. de ontvankelijkheid van dergelijke vorderingen is immers veel kleiner dan deze m.b.t. de gegrondheid van de vorderingen".

In de memorie van toelichting bij artikel 15 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, werd nochtans gesteld dat de machtiging die aan de Koning wordt gegeven om voor de kennelijk onontvankelijke en kennelijk ongegronde verzoeken specifieke regels uit te

-
- (1) Zie ook artikel 91 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State (annulatieberoep dat "klaarblijkelijk niet ontvankelijk of ongegrond is").
- (2) Het doel van beide bepalingen is nochtans hetzelfde : "om te vermijden dat kennelijk onontvankelijke en kennelijk ongegronde verzoeken de werking van de Raad blokkeren ..." (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 790/1, p. 6) en "om te vermijden dat kennelijk onontvankelijke verzoeken de werking van de Raad blokkeren ..." (Memorie van toelichting, p. 1).

vaardigen, ook de mogelijkheid inhoudt om deze beslissingen aan de voorzitter van de betrokken kamer toe te wijzen (1).

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom, in tegenstelling tot wat geldt voor de vorderingen bedoeld in artikel 18 van de gecoördineerde wetten, aan de voorzitter van de bevoegde kamer niet de bevoegdheid wordt gegeven om uitspraak te doen over kennelijk ongegronde vorderingen tot opschorting in vreemdelingenzaken.

(1) Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 790/1, p. 6.

1. En complétant l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le projet a pour objet de conférer au Roi le pouvoir de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des règles spécifiques concernant l'examen des demandes de sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion qui sont manifestement irrecevables et d'habiliter le président de la chambre saisie de l'affaire à statuer sur ces demandes en tant que juge unique.

2. Selon l'exposé des motifs, un accroissement très net du nombre d'arrêts par lesquels le Conseil d'Etat déclare irrecevables des demandes de sursis introduites en application de l'article 70 de la loi précitée du 15 décembre 1980, a été constaté. Le projet, à la lumière de cette constatation, entend éviter que des requêtes manifestement irrecevables ne bloquent le fonctionnement du Conseil.

Il est indéniable qu'un grand nombre de demandes de sursis, dans les affaires d'étrangers, sont manifestement irrecevables, mais il ne s'agit pas, principalement, de demandes de sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion. Bon nombre de requérants, dans les affaires d'étrangers, demandent l'application du sursis pour des arrêtés autres que des arrêtés de renvoi ou d'expulsion, notamment pour des ordres de quitter le pays. L'arti-

.../...

cle 70 précité n'autorisant pas le sursis à exécution de telles décisions, ces demandes sont irrecevables (1).

L'alinéa 2, en projet, de l'article 70 devrait dès lors prévoir clairement que les règles spécifiques que le Roi peut fixer, ne concernent pas uniquement les demandes de sursis à exécution "d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion", mais toutes les demandes de sursis à exécution des décisions relatives aux étrangers, même s'il s'agit de décisions autres que les arrêtés de renvoi ou d'expulsion visés à l'article 70, alinéa 1er.

3. La loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles a inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat un chapitre III (articles 17 et 18) qui confère au Conseil d'Etat le pouvoir d'ordonner la suspension des actes ou règlements attaqués si le recours invoque la violation des articles 6, 6bis, et 17 de la Constitution.

Comparé à l'alinéa 1er de l'article 18 précité, qui concerne la délégation donnée au Roi pour régler la procédure relative à la demande de suspension, l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il s'énoncera après l'entrée en vigueur du projet, présente quelques différences frappantes.

(1) Jurisprudence constante de la section d'administration du Conseil d'Etat, voir par exemple arrêt Krich, n° 21.377, du 9 septembre 1981.

3.1. La loi sur les étrangers ne comporte pas une attribution générale de compétences au Roi en vue de déterminer la procédure relative aux demandes de sursis.

L'article 70 (dans sa version actuelle) prévoit uniquement, en son alinéa 2, que le Roi peut déterminer des règles particulières de délai et de procédure pour l'examen du recours, "lorsque le Conseil d'Etat a ordonné le sursis" (1).

Pourtant, l'arrêté royal du 22 juillet 1981 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours contre des décisions prévues par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, comporte des dispositions réglant également la procédure en matière de demandes de sursis.

Certes, le préambule de cet arrêté invoque comme fondement légal, outre les articles 69 et 70 de la loi sur les étrangers, également l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais le Conseil a déjà fait observer précédemment que l'article 30 des lois coordonnées ne

(1) Comparez avec l'observation que le Conseil d'Etat a formulée à ce sujet dans l'avis sur le projet qui est devenu la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 790/1, p. 35).

concerne pas le pouvoir du Conseil de prononcer un sursis (1).

Dès lors qu'il n'existe pas, par conséquent, de base légale suffisante pour déterminer la procédure relative à la demande de sursis visée à l'article 70 de la loi sur les étrangers et que le présent projet ne crée un fondement légal que pour un règlement de procédure spécifique relatif aux demandes de sursis manifestement irrecevables, il est recommandé de prévoir dans le projet une habilitation générale dans le sens de l'article 18, première phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

3.2. Le projet insère dans l'article 70 de la loi sur les étrangers une habilitation en vue de fixer des règles spécifiques concernant l'examen des demandes de sursis manifestement irrecevables, tandis que l'habilitation parallèle qui figure à l'article 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, porte non seulement sur les demandes de suspension manifestement irrecevables mais également sur

(1) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 790/1, ,p. 35.

les demandes de suspension manifestement non fondées (1)
(2).

Le délégué du Gouvernement a justifié cette limitation de la façon suivante :

"... en ce qui concerne la modification projetée de l'article 70, c'est volontairement qu'un parallélisme complet n'a pas été recherché. Le motif de cette démarche réside dans les risques qui pourraient naître si le président de la chambre pouvait se prononcer non seulement sur les demandes manifestement irrecevables mais également sur les demandes manifestement non fondées. La marge d'interprétation et de discussion quant à la recevabilité de telles demandes est en effet beaucoup plus réduite qu'en ce qui concerne le bien-fondé des demandes".

Dans son commentaire relatif à l'article 15, l'exposé des motifs de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles affirmait cependant que l'habilitation donnée au Roi en vue d'édicter des règles spécifiques pour les recours manifestement irrecevables ou

(1) Voir également l'article 91 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat (recours en annulation qui "est manifestement irrecevable ou non fondé").

(2) Le but des deux dispositions est pourtant le même : "pour éviter que des demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées ne bloquent le fonctionnement du Conseil ..." (Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 790/1, p. 6) et "afin d'éviter que des requêtes manifestement irrecevables ne bloquent le fonctionnement du Conseil ..." (Exposé des motifs, p. 1).

manifestement non fondés, impliquait la possibilité d'attribuer ces décisions au président de la chambre concernée (1).

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle, contrairement à ce qui est le cas pour les demandes visées à l'article 18 des lois coordonnées, le président de la chambre compétente n'a pas été investi du pouvoir de statuer, dans les affaires d'étrangers, sur les demandes de sursis qui sont manifestement non fondées.

(1) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 790/1, p. 6.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J.-J. STRYCKMANS,

J. BORRET,
C.-L. CLOSSET,
W. DEROOVER,
R. ANDERSEN,

F. RIGAUX,
C. DESCHAMPS,
J. GIJSSELS,
J. HERBOTS,

Mevrouwen : A. BECKERS,
Mesdames :

J. GIELISSEN,

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

Les chambres réunies étaient composées de

eerste voorzitter,
premier président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

P. VERMEULEN.