



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.500/4
du 4 mars 2014

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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.500/4
van 4 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 25 février 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 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 4 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 4 mars 2014.

*

Op 25 februari 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 4 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 4 maart 2014.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, 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 die het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof met zich brengt. Dit arrest heeft de wet van 19 januari 2012 gedeeltelijk vernietigd, maar de uitwerking in de tijd van deze vernietiging is beperkt tot 1 september 2013. In het arrest wordt aangegeven dat:

'B.3.2. Artikel 2 van de wet van 8 mei 2013 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II' vervangt artikel 39/2, § 1, derde lid, van de voormelde wet van 15 december 1980. Artikel 21 van dezelfde wet van 8 mei 2013 wijzigt artikel 39/81, eerste lid, van de voormelde wet van 15 december 1980. Die bepalingen van de wet van 8 mei 2013 zijn in werking getreden tien dagen na de bekendmaking ervan op 22 augustus 2013 in het Belgisch Staatsblad. Aangezien de bestreden bepalingen uitwerking konden hebben vóór de vervanging ervan bij de voormelde bepalingen van de wet van 8 mei 2013, is het beroep tot vernietiging niet zonder voorwerp geworden door de inwerkingtreding van die wet'.

Het voorgaande toont alleszins aan dat de bij wet voorziene annulatieprocedure die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet toepassen op losse schroeven komt te staan. 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'. Deze motivering geldt evenzeer voor de annulatieprocedure tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een volgende asielaanvraag bij gebrek aan nieuwe elementen, als gevolg van een analoge toepassing van het arrest nr. 1/2014 door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV 31 januari 2014, nr. 118.156).

Daarnaast kan de publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof, zonder dit wetgevend initiatief, ook een pull-factor betekenen voor de asielaanvragen van onderdanen van een veilig land van herkomst (Albanië, Bosnië, FYROM, Kosovo, India, Montenegro, Servië). Deze asielzoekers zullen dan gedurende een paar maanden meer opvanggerechtigd zijn tijdens de beroepsprocedure in volle rechtsmacht. Asielzoekers uit Albanië (9^e), Kosovo (5^e) en Servië (7^e) behoorden in 2013 ook tot de top 10 wat de indiening betreft van meervoudige asielaanvragen. Uit 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 ».

Ainsi que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a souligné dans son avis 42.186/AG ¹,

« [...] en exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient 'spécialement' motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement et il a considéré que, si les demandeurs d'avis devaient recourir de manière trop fréquente à cette procédure, les travaux de la section de législation en seraient perturbés ; le Conseil d'État pourrait même se trouver dans l'impossibilité de traiter avec le soin nécessaire et la célérité voulue les affaires réellement urgentes, en ce compris celles pour lesquelles le demandeur d'avis, se fondant sur l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a demandé de respecter un délai de trente jours.

La seule circonstance que les Chambres seront dissoutes dans environ trois mois ne constitue pas en soi une motivation suffisante pour appliquer l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En juger différemment signifierait en effet que tout projet ou toute proposition qui seraient introduits au cours des derniers mois de la législature devraient être considérés comme urgents. Les demandeurs de l'avis doivent indiquer dans la motivation les éléments qui, spécialement en ce qui concerne le projet ou la proposition en cause, déterminent l'urgence pouvant justifier le recours à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ils s'abstiendront en outre d'utiliser de simples formules de style ou des motivations tautologiques.

Le Conseil d'État ayant ainsi arrêté en assemblée générale sa ligne de conduite en ce qui concerne l'application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il s'y tiendra dorénavant de manière rigoureuse » ².

En l'espèce, la justification de l'urgence se fonde essentiellement sur les conséquences de l'arrêt n° 1/2014 du 16 janvier 2014 de la Cour constitutionnelle et sur son considérant B.3.2, alors que cet arrêt ne porte que sur des dispositions qui ont cessé de produire leurs effets et qu'aucune justification pertinente n'est exposée dans la demande d'avis quant aux conséquences concrètes qu'aurait cet arrêt de la Cour constitutionnelle sur les dispositions actuellement applicables de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', telles qu'elles ont été remplacées par la loi du 8 mai 2013, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013.

Une telle justification ne suffit pas à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer la communication de l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable.

*

¹ Avis 42.186/AG donné le 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1054/2).

² Les références faites dans cet avis à « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o » et à « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o » des lois coordonnées sur le Conseil d'État doivent, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', être lues comme étant faites respectivement à « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o » et à « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o ».

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus:

“De hoogdringendheid bestaat vooreerst in de rechtsonzekerheid die het arrest nr. 1/2014 van het Grondwettelijk Hof met zich brengt. Dit arrest heeft de wet van 19 januari 2012 gedeeltelijk vernietigd, maar de uitwerking in de tijd van deze vernietiging is beperkt tot 1 september 2013. In het arrest wordt aangegeven dat:

‘B.3.2. Artikel 2 van de wet van 8 mei 2013 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II’ vervangt artikel 39/2, § 1, derde lid, van de voormelde wet van 15 december 1980. Artikel 21 van dezelfde wet van 8 mei 2013 wijzigt artikel 39/81, eerste lid, van de voormelde wet van 15 december 1980. Die bepalingen van de wet van 8 mei 2013 zijn in werking getreden tien dagen na de bekendmaking ervan op 22 augustus 2013 in het Belgisch Staatsblad. Aangezien de bestreden bepalingen uitwerking konden hebben vóór de vervanging ervan bij de voormelde bepalingen van de wet van 8 mei 2013, is het beroep tot vernietiging niet zonder voorwerp geworden door de inwerkingtreding van die wet’.

Het voorgaande toont alleszins aan dat de bij wet voorziene annulatieprocedure die de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet toepassen op losse schroeven komt te staan. 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’. Deze motivering geldt evenzeer voor de annulatieprocedure tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal tot niet-inoverwegingneming van een volgende asielaanvraag bij gebrek aan nieuwe elementen, als gevolg van een analoge toepassing van het arrest nr. 1/2014 door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV 31 januari 2014, nr. 118.156).

Daarnaast kan de publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof, zonder dit wetgevend initiatief, ook een pull-factor betekenen voor de asielaanvragen van onderdanen van een veilig land van herkomst (Albanië, Bosnië, FYROM, Kosovo, India, Montenegro, Servië). Deze asielzoekers zullen dan gedurende een paar maanden meer opvanggerechtigd zijn tijdens de beroepsprocedure in volle rechtsmacht. Asielzoekers uit Albanië (9^e), Kosovo (5^e) en Servië (7^e) behoorden in 2013 ook tot de top 10 wat de indiening betreft van meervoudige asielaanvragen. Uit 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”.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 42.186/AV¹ erop gewezen

“[...] dat de wetgever, door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een ‘bijzondere’ motivering worden voorzien, tot uiting heeft gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn en dat hij geoordeeld heeft dat als de adviesaanvragers die procedure te frequent zouden aanwenden, de werking van de afdeling wetgeving daardoor zou worden verstoord; de Raad van State zou zelfs in de onmogelijkheid kunnen verkeren om werkelijk spoedeisende zaken met nodige zorg en de gewenste spoed te behandelen, ook die zaken waarvoor de adviesaanvrager op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gevraagd heeft dat een termijn van dertig dagen wordt nageleefd.

De vaststelling alleen dat de Kamers binnen ongeveer drie maanden zullen worden ontbonden, is op zich geen afdoende verantwoording voor de toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Anders oordelen, zou immers betekenen dat elk ontwerp of voorstel dat in de laatste maanden van de zittingsperiode wordt ingediend als spoedeisend zou dienen te worden beschouwd. De aanvragers van het advies dienen in de motivering de omstandigheden aan te geven die, specifiek met betrekking tot het ontwerp of het voorstel in kwestie, de spoedeisendheid uitmaken die een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen verantwoorden. Zij dienen zich daarbij te onthouden van loutere stijlformules en tautologische motiveringen.

Nu de Raad van State, in algemene vergadering, aldus zijn beleidslijn met betrekking tot de toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft vastgelegd, zal hij deze voortaan strikt volgen”².

In casu is de rechtvaardiging van het verzoek om spoedbehandeling in hoofdzaak ingegeven door de gevolgen van arrest nr. 1/2014 van 16 januari 2014 van het Grondwettelijk Hof en door overweging B.3.2., terwijl dat arrest enkel betrekking heeft op de bepalingen die niet meer van toepassing zijn en dat in de adviesaanvraag geen enkele relevante rechtvaardiging wordt gegeven wat betreft de concrete gevolgen van dat arrest van het Grondwettelijk Hof voor de thans geldende bepalingen van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, zoals deze vervangen zijn bij de wet van 8 mei 2013, die in werking getreden is op 1 september 2013.

¹ Advies 42.186/AV gegeven op 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie’ (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2).

² De verwijzingen in dat advies naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°” en naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°” van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten sedert de inwerkingtreding van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State gelezen worden als verwijzingen naar respectievelijk “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°” en “artikel 84, § 1, eerste lid, 3°”.

Zulk een overweging vormt geen voldoende bijzondere reden voor het aangevoerde feitelijke of beweerde spoedeisende karakter op grond waarvan aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt gevraagd dat zij haar advies binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen meedeelt.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY