



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.400/4
du 31 mai 2017

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 61.400/4
van 31 mei 2017

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 26 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 7 juin 2017 ^(*), 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 31 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2017.

^(*) Par courriel du 27 avril 2017.

*

Op 26 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 juni 2017 ^(*) 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 31 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2017.

^(*) Bij e-mail van 27 april 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet adapte les délais dans le cadre de la procédure contentieuse afin de tenir compte des modifications apportées aux procédures devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : CGRA) par l'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 et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers' sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 61.399/4.

L'exposé des motifs précise à cet égard que

« [c]e sera également l'occasion de rationaliser et de simplifier certains délais, vu qu'un enchevêtrement inextricable de procédures ne peut favoriser une bonne administration de la justice et risque en pratique de miner l'effectivité du recours juridictionnel ».

Le dispositif en projet prévoit trois délais pour introduire un recours : trente, dix ou cinq jours. Les catégorisations qui sont faites – et qui résultent des modifications de la procédure devant le CGRA – ont pour conséquence d'imposer un délai de dix ou cinq jours dans un certain nombre de cas où, jusqu'à présent, les requêtes pouvaient être introduites respectivement dans des délais de trente ou quinze jours et dans le délai de dix jours ¹.

Il n'est pas certain que ces raccourcissements permettent d'assurer l'effectivité du recours juridictionnel. Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale formulée dans l'avis 61.399/4.

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Tel est le cas notamment des recours à l'encontre de décisions prises sur une demande ultérieure jugée recevable par le CGRA, qui devront désormais être introduits dans un délai de dix jours au lieu du délai de trente jours. En ce qui concerne le délai de cinq jours, il s'appliquera aux recours dirigés contre une décision d'irrecevabilité concernant un étranger en détention, prise sur la base de l'article 57/6, § 3, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 15 décembre 1980, à savoir une décision d'irrecevabilité à l'encontre d'une demande ultérieure pour laquelle aucun élément ou fait nouveau n'est présenté. Or, actuellement, les recours contre les décisions de non-prises en considération du CGRA dans la même hypothèse doivent être introduits dans un délai de dix ou cinq jours selon qu'il s'agit d'une première décision de non-prise en considération ou d'une décision ultérieure.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

Le 2° tend à modifier l'article 39/70, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 afin de déroger au caractère suspensif du recours dans l'hypothèse où celui-ci concerne une première demande subséquente de protection internationale qui est introduite ² dans l'année suivant la décision finale ³ sur la demande de protection internationale précédente.

Actuellement, dans cette hypothèse d'introduction d'une première demande subséquente, le 1° ne permet de déroger au caractère suspensif du recours que lorsque l'intéressé a introduit cette demande dans les quarante-huit heures suivant son éloignement « afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement du territoire ».

Dans son arrêt n° 13/2016 du 27 janvier 2016, la Cour constitutionnelle a souligné que

« le législateur poursuit un but légitime lorsqu'il prend des mesures visant à décourager l'introduction de demandes d'asile successives ou à lutter contre les abus. De telles demandes d'asile successives risquent d'entraîner une surcharge non seulement des instances d'asile, mais également des instances de recours susceptibles d'être saisies d'un recours contre le refus d'octroyer l'asile » ⁴

et elle a estimé que l'article 39/70 ne portait pas

« atteinte de manière disproportionnée aux droits accordés aux demandeurs d'asile par les dispositions constitutionnelles et internationales invoquées » ⁵.

Selon le commentaire de l'article,

« [l]e même raisonnement peut s'appliquer à la nouvelle modification de l'article 39/70. En effet, le critère actuel des quarante huit heures ne permet pas suffisamment de lutter contre des demandes de protection internationale introduites dans le seul but d'éviter un éloignement ».

Il convient toutefois que le commentaire de l'article indique de manière plus précise ce qui justifie, compte tenu de l'objectif poursuivi de lutter contre des demandes abusives, le choix de la mesure en projet. Plus précisément, la question se pose de savoir en quoi le délai d'un an entre une demande subséquente et la décision finale concernant une demande de protection internationale précédente peut être considéré comme un élément indiquant une demande abusive. L'auteur de l'avant-projet veillera à justifier la nécessité de la mesure en projet.

² Ce terme sera, dans la version française, préféré à celui de « présenté », vu le contexte et la version néerlandaise qui utilise la notion de « ingediend ».

³ Ce terme sera, dans la version française, préféré à celui de « définitive », afin d'utiliser le terme défini à l'article 1^{er}, 19°, en projet, de la loi du 15 décembre 1980 (article 4 de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 61.399/4).

⁴ C.C., 27 janvier 2016, n° 13/2016, B.39.7.

⁵ *Ibid.*, B.39.10.

À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que les modifications de la procédure devant le CGRA prévues dans l'avant-projet de loi sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 61.399/4 ont pour effet d'élargir les hypothèses dans lesquelles une demande est considérée comme une demande ultérieure sans qu'elle puisse être considérée d'office comme abusive ⁶.

*

⁶ Ainsi, cet avant-projet de loi prévoit que les anciens « refus techniques » feront désormais l'objet d'une décision de « clôture » du dossier (article 57/6/5 en projet). Si, par la suite, l'étranger souhaite introduire une autre demande, elle sera considérée comme une demande ultérieure, avec toutes les conséquences que cela peut impliquer (voir la définition des décisions finales et des demandes ultérieures prévues, dans ce même avant-projet à l'article 1, 19° et 20°, en projet, de la loi du 15 décembre 1980).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Bij het voorontwerp worden de termijnen met betrekking tot de geschillenprocedure aangepast teneinde rekening te houden met de wijzigingen aan de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: CGVS) aangebracht bij het 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 en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’ waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 61.399/4 heeft uitgebracht.

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

“Tegelijk wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal termijnen te rationaliseren en te vereenvoudigen, daar een onontwarbaar kluwen aan procedures en termijnen de goede rechtsbedeling niet ten goede komt en de daadwerkelijkheid van [het] rechtsmiddel in de praktijk dreigt te ondermijnen.”

Het ontworpen dispositief voorziet in drie termijnen om een beroep in te stellen: dertig, tien of vijf dagen. De indeling in categorieën – die voortvloeit uit de wijzigingen aan de rechtspleging voor het CGVS – heeft tot gevolg dat een termijn van tien of vijf dagen voorgeschreven wordt in een aantal gevallen waarin het tot op heden mogelijk was de verzoekschriften respectievelijk binnen een termijn van dertig of vijftien dagen en binnen een termijn van tien dagen in te dienen.¹

Het is niet zeker dat de verkorting van die proceduretermijnen een daadwerkelijk rechterlijk beroep kan waarborgen. In dat verband wordt verwezen naar de algemene opmerking gemaakt in advies 61.399/4.

(*) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Dat is inzonderheid het geval voor beroepen tegen beslissingen over een volgende door het CGVS ontvankelijk verklaarde aanvraag, die voortaan binnen een termijn van tien dagen ingesteld zullen moeten worden in plaats van binnen een termijn van dertig dagen. De termijn van vijf dagen zijnerzijds zal gelden voor beroepen tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing betreffende een opgesloten vreemdeling, genomen op basis van artikel 57/6, § 3, eerste lid, 5°, van de wet van 15 december 1980, met name een niet-ontvankelijkheidsbeslissing met betrekking tot een volgende aanvraag waarvoor geen enkel nieuw element of feit aangebracht wordt. Thans moeten beroepen tegen beslissingen tot niet-inoverwegingneming van het CGVS in hetzelfde geval echter ingesteld worden binnen een termijn van tien of vijf dagen naargelang het om een eerste beslissing tot niet-inoverwegingneming of om een volgende beslissing gaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

De bepaling onder 2° strekt tot wijziging van artikel 39/70, tweede lid, 1°, van de wet van 15 december 1980 teneinde af te wijken van het schorsende karakter van het beroep, ingeval dit beroep betrekking heeft op een eerste volgende aanvraag om internationale bescherming die ingediend² wordt in de loop van het jaar na de definitieve beslissing³ over de vorige aanvraag om internationale bescherming.

Thans kan, ingeval een eerste volgende aanvraag ingediend wordt, op basis van de bepaling onder 1° slechts afgeweken worden van het schorsende karakter van het beroep wanneer de betrokkene die aanvraag binnen de achtenveertig uur na zijn verwijdering ingediend heeft “teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn verwijdering van het grondgebied zou leiden, te vertragen of te hinderen”.

In zijn arrest nr. 13/2016 van 27 januari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat:

“de wetgever een wettig doel [nastreeft] wanneer hij maatregelen neemt om de indiening van opeenvolgende asielaanvragen te ontmoedigen of om misbruiken te bestrijden. Dergelijke opeenvolgende asielaanvragen dreigen te leiden tot een overbelasting niet alleen van de asielinstanties, maar ook van de beroepsinstanties, bij wie tegen de weigering om asiel te verlenen kan worden opgekomen”⁴

en heeft het geoordeeld dat artikel 39/70

“niet op onevenredige wijze afbreuk [doet] aan de rechten die de betrokken asielzoekers ontleen aan de aangevoerde grondwets- en internationale bepalingen.”⁵

In de commentaar bij het artikel staat daarover het volgende:

“Dezelfde redenering kan worden toegepast op de huidige wijziging van artikel 39/70. Het huidige criterium van 48u, laat immers onvoldoende toe om aanvragen om internationale bescherming ingediend met het enige doel een verwijdering te vrijdelen, te bestrijden.”

In de commentaar bij het artikel dient evenwel nauwkeuriger aangegeven te worden waarom voor de ontworpen maatregel geopteerd wordt gelet op het gestelde doel dat erin bestaat bedrieglijke aanvragen te bestrijden. Meer in het bijzonder rijst de vraag in welk opzicht

² Gelet op de context en aangezien in de Nederlandse tekst de term “ingediend” gebezigd wordt, dient in de Franse tekst de voorkeur gegeven te worden aan de term “introduite” in plaats van aan de term “présentée”.

³ In de Franse tekst dient de voorkeur gegeven te worden aan de term “finale” in plaats van aan de term “définitive”, teneinde gebruik te maken van de term die gedefinieerd wordt in het ontworpen artikel 1, 19°, van de wet van 15 december 1980 (artikel 4 van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 61.399/4 heeft uitgebracht).

⁴ GwH 27 januari 2016, nr. 13/2016, B.39.7.

⁵ *Ibid.*, B.39.10.

de termijn van één jaar tussen een volgende aanvraag en de definitieve beslissing over een vorige aanvraag om internationale bescherming beschouwd kan worden als een element dat op een bedrieglijke aanvraag wijst. De steller van het voorontwerp moet verantwoorden waarom de ontworpen maatregel noodzakelijk is. Hierbij mag niet over het hoofd gezien worden dat de wijzigingen aan de rechtspleging voor het CGVS die vervat zijn in het voorontwerp van wet waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 61.399/4 heeft uitgebracht, tot een uitbreiding leiden van de gevallen waarin een aanvraag als een volgende aanvraag beschouwd wordt zonder dat ze automatisch als een bedrieglijke aanvraag beschouwd kan worden.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁶ Aldus wordt in dat voorontwerp van wet bepaald dat de vroegere “technische weigeringen” voortaan zullen leiden tot een beslissing tot “beëindiging” van het dossier (ontworpen artikel 57/6/5). Als de vreemdeling later een andere aanvraag wenst in te dienen, zal die aanvraag als een volgende aanvraag beschouwd worden, met alle gevolgen van dien (zie de definities die in hetzelfde voorontwerp van wet in het ontworpen artikel 1, 19° en 20°, van de wet van 15 december 1980 gegeven worden van “definitieve beslissingen” en van “volgende verzoeken”).