

Rolnummers 5534 en 5536
Arrest nr. 84/2013 van 13 juni 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals vervangen bij artikel 41 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (II), gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arresten nrs. 221.568 en 221.569 van 29 november 2012 in zake respectievelijk Sami Cahanaj en Gzim Cahanaj, tegen de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 10 december 2012 en 11 december 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het bepaalt dat de termijn van vijftien dagen voor de partijen om te vragen om gehoord te worden loopt vanaf de datum van verzending van de beschikking waarbij de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter de partijen ervan in kennis stelt dat de kamer zonder een terechtzitting uitspraak zal doen, terwijl voor de adressaten van administratieve beslissingen de termijnen pas beginnen te lopen vanaf het ogenblik dat zij daadwerkelijk kennis nemen van de beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5534 en 5536 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 mei 2013 :

- is verschenen : Me M. de Sousa Marques e Silva *loco* Me E. Derriks, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en A. Alen verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

Na twee asielaanvragen die werden verworpen, dient de verzoeker voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 5534 op 20 april 2011 een derde asielaanvraag in. Op 25 oktober 2011 neemt de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een beslissing waarbij de vluchtelingenstatus wordt geweigerd en de subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend.

Op 28 november 2011 stelt de verzoeker een beroep in tegen die beslissing voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bij beslissing van 16 januari 2012 oordeelt de voorzitter van de eerste kamer, op grond van artikel 39/73, §§ 1 en 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat het niet vereist is dat de partijen mondelinge opmerkingen voordragen en dat het beroep door middel van een louter schriftelijke procedure kan worden verworpen.

Op 1 februari 2012 vraagt de verzoeker om gehoord te worden.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt, bij een arrest nr. 75.140 van 15 februari 2012, de afstand van het geding vast om reden dat geen enkele partij heeft gevraagd om gehoord te worden binnen een termijn van vijftien dagen na het versturen van de beschikking.

De verzoeker stelt op 22 maart 2012 cassatieberoep in tegen die beslissing.

De verzoeker voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 5536 dient op 24 maart 2011 een asielaanvraag in. Op 25 oktober van hetzelfde jaar neemt de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een weigeringsbeslissing waartegen een beroep wordt ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, op 28 november 2011.

Bij beschikking van 16 januari 2012 oordeelt de voorzitter van de eerste kamer, op grond van artikel 39/73, §§ 1 en 2, van de wet van 15 december 1980 dat het niet vereist is dat de partijen mondelinge opmerkingen voordragen, waarbij het beroep eveneens door middel van een louter schriftelijke procedure kan worden verworpen.

Op 1 februari 2012 vraagt de verzoeker om gehoord te worden.

Bij een arrest nr. 75.141 van 15 februari 2012 stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de afstand van het geding vast, beslissing waartegen de verzoeker op 22 maart 2012 cassatieberoep instelt.

Het is in het kader van die twee voor de verwijzende rechter gebrachte geschillen dat deze de voorliggende prejudiciële vragen aan het Hof heeft gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In zijn memorie herinnert de Ministerraad eraan dat de wetten van 15 september 2006, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 2006, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen hebben gewijzigd, alsook de Raad van State hebben hervormd en een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben opgericht. De procedure in het vreemdelingencontentieux, en meer bepaald het asielcontentieux, werd grondig gewijzigd om de behandelingsduur van de dossiers in het vreemdelingencontentieux in het algemeen, en inzake asiel in het bijzonder, te verminderen, en tegelijkertijd de betrokken partijen de beste procedurele waarborgen te bieden.

Daartoe werd een nieuw administratief rechtscollege opgericht, namelijk de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, waaraan een dubbele bevoegdheid werd toegewezen : een bevoegdheid met volle rechtsmacht in het asielcontentieux, enerzijds, en een annulatiebevoegdheid in het immigratiecontentieux, anderzijds.

De prejudiciële vragen passen in het kader van de procedure met volle rechtsmacht die wordt beoogd bij artikel 39/2, § 1, van de wet van 15 december 1980.

A.2. De Ministerraad doet gelden dat, rekening houdend met de aard van het contentieux, men kan verwachten dat een aanzienlijk gedeelte van de geschillen door middel van een louter schriftelijke procedure wordt behandeld. Zo kan de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter de ingestelde beroepen onderzoeken en oordelen dat een terechtzitting niet is vereist. Hij zal de partijen dan bij beschikking daarvan op de hoogte stellen. Indien een van de partijen niet kan instemmen met de argumentatie van die beschikking, kan zij om een terechtzitting verzoeken teneinde haar standpunt uiteen te zetten. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zal vervolgens een arrest wijzen zonder dat bijkomende procedurestappen zijn vereist.

A.3. Wat meer bepaald het antwoord op de prejudiciële vragen betreft, geeft de Ministerraad in eerste instantie aan dat de twee categorieën niet vergelijkbaar zijn doordat zij, enerzijds, de situatie van de partijen bij een proces voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, als adressaten van een beschikking die gegrond is op artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980, en, anderzijds, de situatie van de adressaten van een administratieve beslissing beogen.

Zo veronderstelt het instellen van een beroep tegen een administratieve beslissing een onderzoek in rechte en in feite van de gronden van de administratieve akte, en de uitwerking van een verzoekschrift dat bestaat in een gedinginleidende akte met een uiteenzetting van de feiten en van de precieze middelen.

De adressaat van een beschikking gewezen op grond van het voormelde artikel 39/73, § 2, is daarentegen partij bij het geschil dat voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hangende is, hetzij omdat hij het beroep heeft ingesteld tegen de administratieve beslissing die op hem betrekking heeft, hetzij omdat hij tussenkomt in een door de bevoegde minister ingestelde procedure. In dat stadium van de procedure hebben de partijen hun schriftelijke argumentatie in rechte en in feite reeds uitgewisseld.

De bedoeling van het verzoek om te worden gehoord, dat wordt beoogd door artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980, is niet de partij die het formuleert de mogelijkheid te bieden om nieuwe middelen uiteen te zetten, maar alleen, tijdens een vast te stellen terechtzitting, mondeling opmerkingen te geven over de gronden waarop de voorzitter of de door hem aangewezen rechter steunt en volgens welke het beroep door middel van een louter schriftelijke procedure gegrond zou moeten worden verklaard of zou moeten worden verworpen.

Dat verzoek moet niet de opmerkingen bevatten die de verzoekende partij wil uiteenzetten, omdat die opmerkingen op de terechtzitting moeten worden geformuleerd.

A.4. Ten gronde geeft de Ministerraad aan dat de wijziging van het in het geding zijnde artikel 39/73, § 2, bij artikel 41 van de wet van 29 december 2010, past binnen de algemene doelstelling van de wetgever van 2006, namelijk de behandelingsduur verminderen van de dossiers in het vreemdelingencontentieux in het algemeen, en inzake asiel in het bijzonder.

Op grond van het arrest van het Hof nr. 88/2012 van 12 juli 2012 besluit de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepaling, in de huidige formulering, de effectiviteit van de rechten van verdediging van de adressaat van de beschikking voldoende waarborgt omdat zij hem de mogelijkheid biedt zijn opmerkingen te doen gelden met betrekking tot de gronden waarop de rechter steunt om een versnelde procedure toe te passen. De keuze van de wetgever om de termijn waarbinnen het verzoek om te worden gehoord moet worden ingediend, te laten ingaan vanaf het versturen van de genoemde beschikking, zou niet onevenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel omdat het verzoek om te worden gehoord een louter formele akte is die geen enkele bijzondere uiteenzetting vereist.

- B -

B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in zoverre het bepaalt dat de termijn van vijftien dagen voor de partijen om te vragen om te worden gehoord loopt vanaf de datum van verzending van de beschikking waarbij de kamervoorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen of de door hem aangewezen

rechter de partijen ervan in kennis stelt dat de kamer zonder een terechtzitting uitspraak zal doen, terwijl voor de adressaten van administratieve beslissingen de termijnen pas beginnen te lopen vanaf het ogenblik dat zij daadwerkelijk kennis nemen van de beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven.

B.2. Het in het geding zijnde artikel 39/73, § 2, bepaalt :

« Bij beschikking stelt de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter de partijen in kennis dat de kamer zonder een terechtzitting uitspraak zal doen tenzij één van de partijen, binnen een termijn van vijftien dagen na het versturen van de beschikking, vraagt om gehoord te worden. In de beschikking wordt de grond meegedeeld waarop de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter zich steunt om te oordelen dat het beroep door middel van een louter schriftelijke procedure kan ingewilligd of verworpen worden. Indien een nota met opmerkingen is ingediend, wordt deze samen met de beschikking medegedeeld ».

B.3.1. Volgens de Ministerraad kunnen de twee categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden beoogd, niet worden vergeleken. De akten waarvan de kennisgeving een termijn doet ingaan, zouden immers verschillend van aard zijn omdat de ene wordt aangenomen tijdens een geschillenprocedure, terwijl de andere wordt aangenomen na verloop van een besluitvormingsproces dat geen geschillenprocedure betreft.

B.3.2. Hoewel zij zich in objectief verschillende situaties bevinden, zijn de personen die door de in het geding zijnde bepaling worden beoogd en diegenen aan wie kennisgeving wordt gedaan van administratieve beslissingen buiten elke geschillenprocedure om, niet dermate verschillend dat zij niet zouden kunnen worden vergeleken. Het gaat immers in beide gevallen om personen die de adressaten van een akte zijn en voor wie verschillende regels gelden voor de berekening van termijnen om een beslissing aan te vechten die weliswaar, in het eerste geval, uitgaat van een rechterlijke instantie en, in het tweede, van een administratieve overheid.

B.4. De exceptie wordt verworpen.

B.5. Het in het geding zijnde artikel 39/73, dat in de wet van 15 december 1980 werd ingevoegd bij artikel 172 van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, werd vervangen bij artikel 41 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (II).

De memorie van toelichting van de wet vermeldt :

« Deze bepaling regelt het invoeren van een zuiver schriftelijke procedure en de in deze procedure voorziene mogelijkheid om gehoord te worden is geïnspireerd op artikel 14^{quater} van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De regeling komt tegemoet aan het advies van de Raad van State nr. 45 541/4 van 23 december 2008 aangezien zij voorziet in de mogelijkheid van een debat op tegenspraak en de mogelijkheid voor de partij die daarom uitdrukkelijk verzoekt binnen de haar daartoe verleende termijn, om haar opmerkingen te doen kennen tijdens een terechtzitting voor haar eerste rechter die de Raad is.

De bedoeling van deze bepaling is beroepen waarvoor een mondeling debat geen meerwaarde heeft via een verkorte schriftelijke procedure te behandelen. Het betreft, bij voorbeeld, beroepen in zaken waarvoor de oplossing voor de hand ligt.

Er kan in dit verband verwezen worden naar reeds bestaande systemen, zoals de (thans opgeheven) artikelen 93-94 PR RvS, alsook naar het systeem (arrest van onmiddellijk antwoord) dat gehanteerd wordt in bijvoorbeeld artikel 72 BW. GwH. Ook de buitenlandse rechtscolleges kennen eenzelfde verkorte afdoening voor eenvoudige, duidelijke zaken. Zo voorziet bijvoorbeeld artikel R733-16 van de Franse Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : ' Lorsque, en application de l'article L. 733-2, le président de la cour et les présidents statuent, par ordonnance, sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'office, cette ordonnance ne peut être prise qu'après étude du dossier par un rapporteur. '

Gelet op de aard van het contentieux is het te verwachten dat een aanzienlijk deel van de geschillen via de zuiver schriftelijke procedure zal kunnen afgedaan worden. De effectiviteit van de maatregel kan trouwens nog verhoogd worden door de betaling van de *pro deo* raadsman niet langer te koppelen aan zijn aanwezigheid ter terechtzitting.

In de praktijk zal de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter een onderzoek doen van de ingestelde beroepen en indien hij van oordeel is dat een hoorzitting niet vereist is de partijen hiervan via een beschikking op de hoogte stellen. In deze beschikking dient duidelijk te worden aangegeven waarom een beroep op de louter schriftelijke procedure wordt gedaan. Zo kan de behandelende rechter bijvoorbeeld vaststellen dat de bestreden beslissing reeds volledige uitvoering heeft gekregen en dus doelloos is, kan hij aangeven dat het beroep laattijdig is of dat, gelet op de vaste rechtspraak van de Raad de ingestelde vordering al dan niet kan worden ingewilligd.

Indien één der partijen zich niet kan vinden in de in de beschikking opgenomen argumentatie, dan kan deze om een hoorzitting verzoeken om alsnog zijn visie kenbaar te maken. Nadat de partijen gehoord zijn zal de Raad, zonder dat nog bijkomende procedurestappen dienen gezet te worden, een arrest vellen.

Indien evenwel geen der partijen om een hoorzitting verzoekt, dan wordt uitgegaan van het vermoeden dat zij instemmen met de door de Raad in de beschikking opgenomen argumentatie. Indien in de beschikking geduid wordt dat het beroep gegrond voorkomt en dat [de] verwerende partij niet vraagt om te worden gehoord dan wordt het beroep ingewilligd; in

alle andere gevallen, wanneer de verzoekende partij, na lezing van de in de beschikking opgenomen grond, geen hoorzitting vraagt, wordt de afstand van het geding vastgesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0772/001, pp. 23 tot 25).

B.6.1. De specifieke kenmerken, de toename en het dringend karakter van de geschillen die zijn ontstaan uit de toepassing van de wet van 15 december 1980, verantwoorden de goedkeuring van bijzondere regels die geschikt zijn om de behandeling van de beroepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te versnellen. De maatregelen die zijn bestemd om de procedure te versnellen en te vereenvoudigen, zijn evenwel enkel toelaatbaar op voorwaarde dat zij niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan het recht van de verzoekers om de jurisdictionele waarborgen te genieten die het hun mogelijk maken hun grieven die onder meer uit de schending van de bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde rechten zijn afgeleid, in het kader van een daadwerkelijk rechtsmiddel door een rechter te laten onderzoeken.

Zoals het Hof heeft geoordeeld in B.28.2 van het arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012, heeft de wetgever, door het de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter mogelijk te maken te oordelen, na inzage van de door de partijen uitgewisselde schriftelijke stukken, dat het niet noodzakelijk is dat zij hun opmerkingen nog mondeling uiteenzetten, een maatregel genomen die in verband staat met het doel dat hij nastreeft. Te dezen wordt het gebrek aan wettelijke preciseringen over de beroepen waarvan kan worden aangenomen dat zij geen mondelinge uitwisseling van argumenten vereisen, gecompenseerd door de waarborg dat de partijen tijdens een terechtzitting worden gehoord indien een van hen daarom verzoekt. Aldus heeft de verzoeker, na inzage van de met redenen omklede beschikking waarbij de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter hem op de hoogte brengt van het feit dat hij van oordeel is dat een terechtzitting niet noodzakelijk is, evenwel het recht om zijn argumenten uiteen te zetten en mondeling op die van de tegenpartij te antwoorden indien hij daarom verzoekt.

B.6.2. Rekening houdend met het door de wetgever nagestreefde doel van efficiëntie en snelheid van de procedure en met de in B.5 beschreven bijzonderheden van de geschillen, is het niet zonder redelijke verantwoording de termijn van het verzoek, door een van de partijen, om te worden gehoord tijdens een terechtzitting, te laten ingaan vanaf het verzenden van de beschikking van de kamervoorzitter of van de door hem aangewezen rechter. Die beschikking, die wordt genomen na een uitwisseling door de partijen van hun schriftelijke

argumenten, heeft enkel tot doel de partijen de mogelijkheid te bieden om te vragen dat die terechtzitting zou plaatsvinden, indien de rechterlijke instantie zou hebben geoordeeld dat een schriftelijke procedure kon volstaan. Krachtens artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 2006 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, wordt de beschikking verzonden bij ter post aangetekende brief met ontvangstmelding of per bode tegen ontvangstbewijs.

Ook al kan het feit dat de datum van verzending van de beschikking als aanvangspunt van de termijn wordt beschouwd, in werkelijkheid die termijn inkorten, toch wordt niet op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de jurisdictionele waarborgen van de betrokken partijen omdat die termijn voldoende lang blijft om een eventueel verzoek in te dienen om te worden gehoord, des te meer omdat dat verzoek niet de opmerkingen moet bevatten die de verzoekende partij op de terechtzitting wil uiteenzetten.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 39/73, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 juni 2013.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

R. Henneuse