

| |
|---|
| Rolnummer 4720 |
| Arrest nr. 45/2010 van 29 april 2010 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 39/60 en 39/81, tweede tot vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 193.435 van 19 mei 2009 in zake Tedde Okum tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 juni 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 39/60 en 39/81, tweede tot vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen – waarbij de laatste twee leden werden ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 4 mei 2007 tot wijziging van de artikelen 39/20, 39/79 en 39/81 van de genoemde wet van 15 december 1980 – de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de vreemdeling die voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep met volle rechtsmacht instelt tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, geen repliekmemoorie kan indienen, terwijl de vreemdeling die een annulatieberoep instelt wel zulk een memorie kan indienen ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 12 januari 2010 :

- is verschenen : Mr. F. Laheyne *loco* Mr. E. Derriks, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Melchior en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak 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 het bodemgeshil*

Voor de Raad van State is een administratief cassatieberoep ingesteld tegen een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen waarmee de verzoeker de hoedanigheid van vluchteling en de subsidiaire beschermingsstatus wordt geweigerd. Ten aanzien van de rechtspleging weert dat arrest een door de verzoeker ingediende repliekmemoorie uit de debatten, omdat artikel 39/60 van de wet van 15 december 1980 niet voorziet in de indiening van andere procedurestukken dan het verzoekschrift en de nota met opmerkingen. De verzoeker voor de Raad van State leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 39/60 en 39/81 van de wet van 15 december 1980 en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarin hij aanvoert dat onder vreemdelingen een discriminatie bestaat naargelang zij een annulatieberoep instellen, rechtspleging tijdens welke een repliekmemoorie kan worden ingediend, dan wel een beroep met volle rechtsmacht tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, rechtspleging tijdens welke zij geen repliekmemoorie kunnen indienen. In het kader van het onderzoek van dat middel stelt de Raad van State aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad herinnert eraan dat het onderscheid tussen het asielcontentieux en het immigratiecontentieux berust op het objectieve criterium van het verschil in aard van de desbetreffende rechten. Hij geeft aan dat het doel dat de wetgever bij de totstandkoming van de wetten van 15 september 2006 nastreefde, erin bestond een doeltreffende en snelle procedure in te voeren, waarbij de rechten van zowel de asielaanvragers als de vreemdelingen in het immigratiecontentieux worden beschermd. Die zorg heeft de wetgever ertoe gebracht te kiezen voor een vereenvoudigde procedure, zowel in het annulatiecontentieux als in het contentieux met volle rechtsmacht, waarin alleen in twee proceduregeschriften is voorzien: het verzoekschrift van de verzoekende partij en de nota van de verwerende partij. De partijen beschikken voorts over de mogelijkheid om hun opmerkingen op de terechtzitting te formuleren, zonder nieuwe middelen te mogen toevoegen aan die welke reeds in hun geschriften zijn uiteengezet. Een uitzondering op dat beginsel bestaat in asielzaken, aangezien elk nieuw element in de zin van artikel 39/76 dat door de partijen wordt aangevoerd, zelfs tijdens hun verklaringen op de terechtzitting, in aanmerking moet worden genomen door de Raad, waarbij in die hypothese in nieuwe proceduregeschriften is voorzien.

A.2. Bij de totstandkoming van de wet van 4 mei 2007 heeft de wetgever het nuttig geacht om in het annulatiecontentieux een nieuwe afwijking op de regel van de twee proceduregeschriften in te voeren, door het de verzoeker mogelijk te maken een aanvullend geschrift in te dienen. Die wijziging werd verantwoord door het specifieke karakter van het annulatiecontentieux, waarin de repliek van de verzoekende partij in hoofdzaak betrekking heeft op juridische betwistingen, temeer daar, in dat contentieux, het juridische debat in dat stadium voor het eerst voor het administratieve rechtscollege wordt gebracht. In het asielcontentieux hebben de uitgewisselde argumenten daarentegen in hoofdzaak betrekking op de vaststelling van de feiten die de door de aanvrager aangevoerde vrees verantwoordt en niet op juridische kwesties. De Ministerraad onderstreept overigens dat, zoals in de analoge rechtspleging voor de Raad van State, artikel 39/81 een vermoeden van ontstentenis van belang invoert ten aanzien van de verzoekende partij die geen repliekmemoirie indient. Hij is van mening dat een dergelijk vermoeden van ontstentenis van belang klaarblijkelijk niet zou thuishoren in het asielcontentieux en zou indruisen tegen de door België aangegane internationale verbintenissen en tegen de Europese richtlijnen ter zake.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 39/60 en 39/81, tweede tot vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Die bepalingen handelen over de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

B.1.2. De bevoegdheidstoewijzingen door artikel 39/2 van de wet van 15 december 1980 aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn van tweeërlei aard :

- op grond van paragraaf 1 van artikel 39/2 neemt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, wanneer hij uitspraak doet in zaken van asiel en subsidiaire

bescherming, kennis van de beroepen die zijn ingesteld tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal; het betreft de bevoegdheid die voorheen, in asielzaken, aan de Vaste Beroepscommissie was toegewezen;

- op grond van paragraaf 2 van dat artikel treedt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op als annulatierechter, wanneer hij uitspraak doet over de overige beroepen wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht; het betreft de bevoegdheid die voorheen aan de Raad van State was toegewezen.

Bijgevolg verschillen de bevoegdheden die aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn toegekend, naargelang de Raad zijn bevoegdheden op grond van paragraaf 1 dan wel op grond van paragraaf 2 van artikel 39/2 uitoefent.

B.1.3. Artikel 39/60 van de wet van 15 december 1980 maakt deel uit van de voor beide geschillen gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot de procedure en luidt :

« De procedure is schriftelijk.

De partijen en hun advocaat mogen ter terechtzitting hun opmerkingen mondeling voordragen. Geen andere middelen mogen worden aangevoerd dan die welke in het verzoekschrift of in de nota uiteengezet zijn ».

Artikel 39/81 van de wet van 15 december 1980 heeft alleen betrekking op de annulatieprocedure. Het tweede tot vierde lid van die bepaling, ingevoegd bij de wet van 4 mei 2007 en vóór de wijziging ervan bij artikel 4 van de wet van 23 december 2009 houdende diverse bepalingen inzake migratie en asiel, luiden :

« In afwijking van het eerste lid en indien artikel 39/73 niet wordt toegepast noch de in artikel 39/68 bedoelde bijzondere procedureregels, zendt de griffie zodra het nuttig is, een afschrift van de nota met opmerkingen aan de verzoekende partij en stelt deze tevens in kennis van de neerlegging ter griffie van het administratief dossier. De verzoekende partij beschikt over vijftien dagen om aan de griffie een repliekmemorandum te laten worden. Zo de tegenpartij verzuimt binnen de in artikel 39/72, § 1, eerste lid, bepaalde termijn een nota met opmerkingen te laten worden, wordt de verzoekende partij hiervan door de griffie in kennis gesteld. De verzoekende partij beschikt over vijftien dagen om aan de griffie een repliekmemorandum te laten worden.

Indien de verzoekende partij binnen de in het tweede lid bepaalde termijn geen repliekmemorie heeft ingediend, doet de Raad, nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld. Hetzelfde gevolg geldt ten aanzien van de verzoekende partij die, nadat de vordering tot schorsing van een akte afgewezen is, niet tijdig een repliekmemorie indient. De procedure wordt bepaald in het in artikel 39/68 bedoelde besluit.

Indien de verzoekende partij tijdig een repliekmemorie heeft ingediend, wordt, onverminderd de mogelijkheid tot toepassing van de in artikel 39/68, bepaalde bijzondere procedureregels, de procedure verdergezet overeenkomstig de bepalingen in het eerste lid ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege wenst van het Hof te vernemen of het discriminerend is dat de vreemdeling die bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep instelt tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, niet beschikt over de mogelijkheid om een repliekmemorie in te dienen, terwijl de vreemdeling die een annulatieberoep instelt wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, over die mogelijkheid beschikt.

B.3. Bij de invoeging ervan in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voorzagen de in het geding zijnde bepalingen niet in de mogelijkheid voor de verzoeker om een repliekmemorie in te dienen, noch in het annulatiecontentieux, noch in het contentieux met betrekking tot beroepen tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. In de twee procedures beschikte iedere partij bijgevolg over slechts één proceduregeschrift: het verzoekschrift voor de verzoeker en de nota voor de tegenpartij.

De wet van 4 mei 2007 heeft voorzien in de indiening van een aanvullend procedurestuk door de verzoeker, de repliekmemorie, wanneer de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn bevoegdheden uitoefent op grond van paragraaf 2 van artikel 39/2 van de wet van 15 december 1980. Het amendement dat aan de oorsprong ligt van de invoeging van het tweede tot vierde lid in artikel 39/81 van de wet van 15 december 1980 bij de wet van 4 mei 2007, is als volgt verantwoord :

« Artikel 39/81 bepaalt dat de annulatieprocedure verloopt volgens de procedure in volle rechtsmacht. Deze verwijzing houdt evenwel in dat in een annulatieberoep - al dan niet voorafgegaan door een vordering tot schorsing - de verzoekende partij niet de mogelijkheid

heeft om te repliceren op de (juridische) argumenten die de verwerende partij heeft aangebracht in haar nota. Aangezien deze repliek veeleer betrekking heeft op juridische betwistingen aangaande de ontvankelijkheid en de (on)wettigheid van de bestreden beslissing, wordt het als wenselijk ervaren dat de verzoekende partij de mogelijkheid heeft [haar] (juridische) argumenten uiteen te zetten in een repliekmemoorie » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2845/002, p. 5).

B.4. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever beoogde de procedures in vreemdelingenzaken te verbeteren en rationaliseren : « Het is evident dat in het bijzonder een snellere asielprocedure, waarbij de rechten van de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren in acht worden genomen, de echte [vluchtelingen] alleen maar ten goede kan komen. Een dergelijke procedure werkt daarentegen ontmoedigend voor de vreemdelingen die onrechtmatig op deze procedure een beroep doen » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 17). « De ontworpen procedure moet ertoe leiden dat de omlooptijd van de asielaanvragen en andere beslissingen drastisch wordt verkort, zonder dat geraakt wordt aan het recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming » (*ibid.*, p. 19).

B.5. De twee procedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zijn zoveel mogelijk op parallelle wijze ontwikkeld. De wetgever vermocht niettemin rekening te houden met de specifieke kenmerken van elk contentieux om het precieze verloop van elke procedure vast te stellen, en met name om het aantal stukken te bepalen dat elke partij kan neerleggen. In dat opzicht vermocht hij rekening te houden met de bijzonderheid van het vernietigingscontentieux, dat doorgaans een debat van een meer technische en juridische aard met zich meebrengt. In dat contentieux is het mogelijk dat juridische argumenten waarop de administratie steunt, pas in de door de tegenpartij neergelegde nota ter kennis worden gebracht van de betrokken vreemdeling en zijn raadsman. Dat gegeven verantwoordt dat de wetgever naderhand bij wet van 4 mei 2007 erin heeft voorzien dat de vreemdeling-verzoeker op die nota kan antwoorden door middel van een aanvullend proceduregeschrift.

In het andere in B.1.2 bedoelde contentieux daarentegen, spreekt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich uitsluitend uit op basis van het proceduredossier, dat het administratieve dossier waarop de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen heeft gesteund om te komen tot de betrokken administratieve beslissing omvat, alsook de procedurestukken, en het debat dat voor hem plaatsheeft, heeft doorgaans

hoofdzakelijk betrekking op feitelijke kwesties. Hieruit vloeit voort dat het bekritiseerde verschil in behandeling berust op een objectief en pertinent criterium.

B.6. Artikel 39/60 van de wet van de wet van 15 december 1980 preciseert dat « de partijen en hun advocaat [...] ter terechtzitting hun opmerkingen mondeling [mogen] voordragen ». Het schriftelijke karakter van de procedure verbiedt dat nieuwe middelen ter terechtzitting worden voorgelegd, maar het kan de partijen niet beletten ter terechtzitting mondeling te antwoorden op de argumenten in feite en in rechte die voor de eerste keer in de laatste proceduregeschriften zouden zijn aangevoerd. Dat geldt des te meer wanneer zij elk slechts beschikken over één enkel proceduregeschrift en de terechtzitting bijgevolg het enige ogenblik is waar de verzoekende partij kan antwoorden op de argumenten die de tegenpartij in haar nota heeft uiteengezet.

B.7. De wet van 15 december 1980 bepaalt overigens dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen rekening houdt met de « nieuwe gegevens » die worden voorgelegd tijdens het onderzoek van het beroep dat is ingesteld tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen onder de voorwaarden bepaald in artikel 39/76. Bij het arrest nr. 81/2008 van 27 mei 2008 heeft het Hof geoordeeld dat die bepaling, om in overeenstemming te zijn met de wil van de wetgever om de Raad een bevoegdheid met volle rechtsmacht ter zake toe te kennen, in die zin moest worden gelezen dat zij de Raad ertoe verplicht elk nieuw gegeven te onderzoeken dat de verzoeker voorlegt en dat van dien aard is dat het op zekere wijze het gegronde karakter van het beroep kan aantonen, en daarmee rekening te houden. Het heeft eveneens geoordeeld dat de voorwaarden voor het onderzoeken van de nieuwe gegevens geen hindernis kunnen vormen voor de bevoegdheid met volle rechtsmacht van de Raad ter zake, en dat de voorwaarde dat de nieuwe gegevens een grondslag vinden in het rechtsplegingsdossier, het bijgevolg mogelijk kan maken alleen die gegevens te negeren die geen verband vertonen met de in de asielaanvraag en tijdens het administratief onderzoek ervan geuite vrees (B.29.5 en B.29.6).

B.8. Wanneer de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op grond van artikel 39/76, § 1, derde lid, van de wet van 15 december 1980 zelf van oordeel is dat in de zaak « nieuwe gegevens » in aanmerking moeten worden genomen, schrijft artikel 39/76, § 1, zesde lid, van de wet van 15 december 1980 uitdrukkelijk voor dat als de Commissaris-generaal bij die gelegenheid over die nieuwe gegevens een schriftelijk verslag indient, de verzoekende partij

binnen de door de rechter bepaalde termijn, op dat verslag een replieknota moet indienen. De rechten van verdediging zijn derhalve niet geschonden. Overigens staat tegen de beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nog cassatieberoep open bij de Raad van State.

B.9. Rekening houdend met de waarborgen waaraan is herinnerd in B.6 tot B.8, heeft de ontstentenis van de mogelijkheid om een repliekmemorie in te dienen in andere gevallen dan die waarin de wet zulks uitdrukkelijk bepaalt, derhalve geen onevenredige gevolgen voor de vreemdeling die voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep instelt tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Rekening houdend met hetgeen in B.6 tot B.8 is vermeld, schenden de artikelen 39/60 en 39/81, tweede tot vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de vreemdeling die voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep instelt tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, geen repliekmemoratie kan indienen.

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 29 april 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens