

| |
|--------------------------------------|
| Rolnummers 5470 en 5471 |
| Arrest nr. 64/2013 van 8 mei 2013 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 39/57 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 voor Vreemdelingenbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arresten nrs. 86.086 en 86.087 van 22 augustus 2012 in zake Sandra Plata en Elisa Carmen Plata tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 augustus 2012, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, door het opleggen van een enkele termijn van 30 dagen, de artikelen 10, 11 en/of 191 van de Grondwet, in de mate dat de bestreden bepaling twee categorieën van vreemdelingen in essentieel verschillende situaties, zijnde enerzijds diegenen die in België verblijven en anderzijds diegenen die verblijven in een Europees land dat geen buurland van België is of die buiten Europa verblijven, identiek behandelt ?

Schendt artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, samengelezen met artikel 89 van het besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en met artikel 38 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, door het opleggen van een enkele termijn van 30 dagen, de artikelen 10, 11 en/of 191 van de Grondwet, samengelezen met artikel 13 van de Grondwet en met het *standstill*-beginsel, door het creëren van een discriminatie tussen twee categorieën van vreemdelingen die hetzij in een Europees land dat geen buurland van België is, hetzij buiten Europa verblijven, zijnde enerzijds diegenen die hebben genoten van een beroepstermijn van zestig of negentig dagen voor de Raad van State en anderzijds diegenen die slechts van een termijn van 30 dagen genieten voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ?

Schendt artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, samengelezen met artikel 89 van het besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en met artikel 38 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, door het opleggen van een enkele termijn van 30 dagen, de artikelen 10, 11 en/of 191 van de Grondwet, samengelezen met artikel 13 van de Grondwet en met het *standstill*-beginsel, door het creëren van een discriminatie tussen twee categorieën van rechtzoekenden die hetzij in een Europees land dat geen buurland van België is, hetzij buiten Europa verblijven, zijnde enerzijds diegenen die een administratieve beslissing voor de Raad van State hebben aangevochten en anderzijds diegenen die een administratieve beslissing voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hebben aangevochten ?

Schendt artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, samengelezen met artikel 89 van het besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en met artikel 38 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, door het opleggen van een enkele termijn van 30 dagen, artikel 13 van de

Grondwet door het creëren [van] een onevenredige hinderpaal voor de toegang tot de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, ten nadele van de vreemdelingen die hetzij in een Europees land dat geen buurland van België is, hetzij buiten Europa verblijven ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5470 en 5471 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Sandra Plata en Elisa Carmen Plata, die keuze van woonplaats doen te 1000 Brussel, Florencestraat 13;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 13 maart 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. A.-S. Verriest *loco* Mr. R. Fonteyn, advocaten bij de balie te Brussel, voor Sandra Plata en Elisa Carmen Plata;

. Mr. C. Decordier, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten 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*

Elisa Carmen Plata en haar kleinzoon Brayan Plata, van Colombiaanse nationaliteit, vragen op 18 januari 2011 een toeristenvisum aan om in België Mabel Plata, de dochter van Elisa Carmen en de tante van Brayan, te bezoeken. Op 26 januari 2011 wordt het visum geweigerd, een beslissing die hun ter kennis wordt gebracht op 15 maart 2011. Bij verzoekschriften van 27 april 2011 vorderen zij de nietigverklaring van die beslissingen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Bij beschikkingen van 11 juli 2011 stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de verzoekende partijen in kennis van het voornemen om het beroep in een louter schriftelijke procedure te verwerpen, aangezien het, gelet op de in het geding zijnde bepaling, laattijdig is ingediend. In hun repliek voeren Elisa Carmen en Brayan Plata aan dat de in die bepaling vermelde niet-verlengbare termijn van dertig dagen vanaf de betekening van de beslissing onredelijk kort is voor personen die in een niet-Europees land verblijven. Bijgevolg stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de voormelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen in de bodemgeschillen

A.1.1. De verzoekende partijen in de bodemgeschillen voeren aan dat de in het geding zijnde bepaling in strijd is met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, doordat de vervaltermijn van dertig dagen om een beroep in te dienen tegen een beslissing als bedoeld in artikel 39/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna : de Vreemdelingenwet) zonder onderscheid van toepassing is op, enerzijds, personen die zich in België of een buurland van België bevinden en, anderzijds, personen die zich in een ander Europees land of in een niet-Europees land bevinden.

De in het geding zijnde bepaling zou voorts afwijken van de regel die vroeger van toepassing was op vreemdelingengeschillen, namelijk artikel 89 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die bepaling was op het vreemdelingencontentieux van toepassing gemaakt door artikel 38 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Onder die vroegere regeling werd de beroepstermijn met dertig dagen verlengd voor personen die zich bevonden in een Europees land dat niet aan België grenst en werd hij zelfs met negentig dagen verlengd voor personen die zich niet in een Europees land bevonden.

A.1.2. De voornoemde partijen zien hierin een drievoudige discriminatie. Ten eerste zou sprake zijn van een ongerechtvaardigde gelijke behandeling van twee categorieën van personen die zich in een onderscheiden situatie bevinden. Meer bepaald zouden personen die zich in België bevinden het veel gemakkelijker hebben dan personen die zich bevinden in een Europees land dat niet aan België grenst of in een niet-Europees land, om in België een beroep in te dienen, aangezien zij gemakkelijker toegang zouden hebben tot een Belgische advocaat.

Ten tweede zou er een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling bestaan van twee categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, namelijk vreemdelingen die onder de toepassing van de oude regeling een beroep instelden en vreemdelingen die dit onder de toepassing van de nieuwe regeling doen.

Ten derde zou er een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling bestaan van personen die een vreemdelingenbeslissing betwisten en personen die een andere administratieve beslissing betwisten.

A.2.1. In dit kader betogen de verzoekende partijen in de bodemgeschillen dat artikel 191 van de Grondwet van toepassing is op de onderhavige prejudiciële vragen, aangezien die bepaling een recht op toegang tot de rechter zou waarborgen, hetgeen onder meer zou impliceren dat de toepasselijke procedurereglementen voor de rechtsonderhorige geen onoverkomelijke hindernis mogen inhouden om de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. Op grond van soortgelijke overwegingen zouden verschillende bepalingen, waaronder ook artikel 55 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 44 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State, de termijn verlengen voor personen die zich in het buitenland bevinden.

Dat recht op toegang tot de rechter zou overigens onderhevig zijn aan een *standstill*-beginsel, zodat de wetgever geen verworven rechten kan ontnemen aan een bepaalde categorie van personen. Het doel van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die de in het geding zijnde bepaling heeft ingevoerd, bestond erin de doorlooptijd van dergelijke beroepen te optimaliseren, maar die doelstelling zou niet verantwoord zijn dat op discriminerende wijze de toegang tot de rechter wordt beknod.

A.2.2. Ook voeren de voornoemde partijen aan dat de lering van het arrest nr. 65/2012 van het Hof niet kan worden doorgetrokken naar de onderhavige zaak. Die zaak had betrekking op het onderscheid tussen twee categorieën van personen die zich in België bevinden, namelijk diegenen die zijn opgesloten en diegenen die dat niet zijn. Bovendien zou in die zaak geen sprake zijn geweest van een vroegere, gunstigere regeling die werd afgeschaft.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vragen onontvankelijk zijn in zoverre daarin artikel 191 van de Grondwet wordt vermeld, aangezien die bepaling slechts van toepassing is op het onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen, terwijl *in casu* enkel een onderscheid tussen twee categorieën van vreemdelingen in het geding is.

A.3.2. De Ministerraad voert tevens aan dat het in het geding zijnde onderscheid niet zijn oorsprong vindt in de in het geding zijnde bepaling. In de parlementaire voorbereiding bij die bepaling is immers vermeld dat de Koning in het uitvoeringsbesluit kan voorzien in een termijnverlenging voor vreemdelingen die zich in het buitenland bevinden, maar de Koning zou in het koninklijk besluit van 21 december 2006 bewust niet ervoor hebben gekozen in een dergelijke termijnverlenging te voorzien. De Ministerraad beklemtoont in dit opzicht dat het Hof niet bevoegd is om een koninklijk besluit aan de Grondwet te toetsen.

A.4.1. De Ministerraad betoogt dat het onderscheid tussen, enerzijds, vreemdelingen die zich in België bevinden en, anderzijds, vreemdelingen die zich in een Europees land dat niet aan België grenst of in een niet-Europees land bevinden, op een objectief criterium berust. Daarenboven zou het redelijk verantwoord zijn om voor een algemene termijn van dertig dagen te opteren, aangezien één van de doelstellingen van de wet van 15 september 2006 erin bestond de procedures te versnellen en dus de duur van de asielprocedures in te korten. Die doelstelling zou door het Hof overigens zijn erkend in zijn arrest nr. 81/2008. Ook het dringende karakter van de geschillen die ontstaan uit de toepassing van de vreemdelingenwetgeving zou de ontstentenis van een termijnverlenging rechtvaardigen. Bovendien biedt die gang van zaken de rechtzoekende vlugger uitsluitsel over zijn juridische situatie.

A.4.2. Wat het onderscheid tussen de beroepen ingediend onder de oude respectievelijk de nieuwe regeling betreft, merkt de Ministerraad op dat krachtens een vaste rechtspraak van het Hof de loutere reden dat een nieuwe regeling de toepassingsvoorwaarden van een vroegere wet wijzigt, op zich niet volstaat om tot schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te besluiten. Elke nieuwe wetswijziging zou immers noodzakelijkerwijze een verschil in behandeling met zich meebrengen tussen de personen op wie zij van toepassing is en de personen op wie de vroegere regeling van toepassing was.

Bovendien zou er geen algemeen *standstill*-beginsel bestaan. Ook in artikel 13 van de Grondwet zou geen *standstill*-beginsel besloten liggen, aangezien die bepaling slechts een recht op toegang tot de bevoegde rechter inhoudt, alsook het recht dat die rechter voldoet aan de vereisten van een eerlijk proces.

A.4.3. Wat het verschil in behandeling tussen de procedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de procedures voor de Raad van State betreft, betoogt de Ministerraad dat de oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die bepaalde taken van de Raad van State overneemt, op zich geen onevenredige maatregel kan uitmaken.

A.4.4. Overigens zou de termijn van dertig dagen het voor geen enkele categorie van rechtsonderhorigen onmogelijk maken om de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. Ook een vreemdeling die bij de diplomatieke of consulaire post in zijn herkomstland of zijn land van gewoonlijk verblijf een visumaanvraag indient, kan immers binnen die termijn contact opnemen met een Belgische advocaat. De door het bestuur genomen beslissing dient overigens een afdoende motivering te bevatten die de vreemdeling toelaat een afweging te maken betreffende zijn kansen in beroep.

- B -

B.1.1. Artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna : de Vreemdelingenwet) bepaalt :

« § 1. De in artikel 39/2 bedoelde beroepen worden ingediend bij verzoekschrift binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing waartegen ze zijn gericht.

Indien het een beroep betreft dat is ingediend door een vreemdeling die zich op het ogenblik van de kennisgeving van de beslissing bevindt in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in artikel 74/8 of die ter beschikking is gesteld van de regering, wordt het verzoekschrift ingediend binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de beslissing waartegen het is gericht.

§ 2. De in paragraaf 1 bepaalde beroepstermijnen beginnen te lopen :

1° wanneer de kennisgeving is gebeurd bij een ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs, vanaf de eerste dag die volgt op deze waarop de brief aangeboden werd op de woonplaats van de geadresseerde of, in voorkomend geval, op zijn verblijfplaats of op zijn gekozen woonplaats;

2° wanneer de kennisgeving is gebeurd bij aangetekende brief of bij gewone brief, vanaf de derde werkdag die volgt op die waarop de brief aan de postdiensten overhandigd werd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst;

3° wanneer de kennisgeving is gebeurd door afgifte tegen ontvangstbewijs, vanaf de eerste dag die volgt op de afgifte of de weigering tot ontvangst;

4° wanneer de kennisgeving is gebeurd per fax, vanaf de eerste dag die volgt op die van de verzending.

De vervalddag is in de termijn begrepen. Is die dag echter een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag, dan wordt de vervalddag verplaatst op de eerstvolgende werkdag.

Voor de toepassing van deze bepaling wordt als werkdag beschouwd, elke dag niet zijnde een zaterdag, zon- of feestdag ».

B.1.2. De prejudiciële vragen hebben slechts betrekking op de termijn van dertig dagen vermeld in artikel 39/57, § 1, eerste lid, van de Vreemdelingenwet. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg tot die bepaling.

B.2. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet schendt, in de mate waarin de termijn van dertig dagen zonder onderscheid van toepassing is op, enerzijds, vreemdelingen die zich in België bevinden, en, anderzijds, vreemdelingen die zich in een niet-Europees land of in een Europees land dat niet aan België grenst, bevinden.

Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10, 11, 13 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen

met het *standstill*-beginsel, schendt, doordat zij niet in een termijnverlenging voorziet voor vreemdelingen die zich in een niet-Europees land of in een Europees land dat niet aan België grenst, bevinden, terwijl die categorie van personen onder de gelding van artikel 89 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat op het vreemdelingencontentieux van toepassing was gemaakt door artikel 38 van het koninklijk besluit van 9 juli 2000 houdende bijzondere procedureregeling inzake geschillen over beslissingen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wel recht had op een termijnverlenging van negentig, respectievelijk dertig dagen.

Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10, 11, 13 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het *standstill*-beginsel, schendt, doordat zij niet in een termijnverlenging voorziet voor procedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, terwijl personen die voor de Raad van State een administratieve beslissing aanvechten, krachtens artikel 89 van het voormelde besluit van de Regent van 23 augustus 1948 wel recht hebben op een termijnverlenging van negentig of dertig dagen, indien zij zich in een niet-Europees land, respectievelijk in een Europees land dat niet aan België grenst, bevinden.

Met de vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het geding zijnde bepaling artikel 13 van de Grondwet schendt, doordat zij voor personen die zich in een niet-Europees land of in een Europees land dat niet aan België grenst, bevinden, een onevenredige hinderpaal voor de toegang tot de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen inhoudt.

Die prejudiciële vragen dienen samen te worden onderzocht.

B.3.1. De in het geding zijnde bepaling werd in de Vreemdelingenwet ingevoegd door artikel 154 van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De memorie van toelichting van die wet vermeldt bij de artikelsgewijze bespreking van die bepaling :

« In voorkomend geval, kan in het uitvoeringsbesluit (op grond van het voornoemd artikel 39/68) ook voorzien worden in een termijnverlenging ten aanzien van de vreemdeling

die zich in het buitenland bevindt en een beroep voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wenst in te dienen (vgl. b.v. met art. 89 en 90 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948), kan worden voorzien in het feit dat de termijnen lopen ten aanzien van minderjarigen, enz. » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 120).

Artikel 39/68 van de Vreemdelingenwet bepaalt :

« De rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wordt vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Dit koninklijk besluit bepaalt onder meer de verjaringstermijnen die niet minder dan de in deze wet bepaalde termijnen mogen bedragen; het voorziet in het verlenen van het voordeel van het *pro deo* aan de onvermogenen. Het kan bijzondere procedureregels vaststellen voor de behandeling van de verzoekschriften die doelloos zijn, alsook voor de behandeling van de verzoekschriften die enkel korte debatten met zich meebrengen ».

Bijgevolg komt het aan de Koning toe om al dan niet te voorzien in een termijnverlenging voor vreemdelingen die zich niet in België bevinden. Hij heeft evenwel in het koninklijk besluit van 21 december 2006 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet in een termijnverlenging voorzien. In het verslag aan de Koning wordt dat onderscheid als volgt verantwoord :

« Artikel 4

Deze bepaling regelt de termijnregeling, m.n. de *dies a quo* (de dag van het ingaan van de termijn : eerste lid), de *dies ad quem* (de einddatum) en de weigering van ontvangst. De regeling is overgenomen van de artikelen 84, derde t.e.m. vijfde lid, en 88 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948. Voor de interpretatie ervan wordt verwezen naar de rechtspraak van de Raad van State (zie b.v. J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o.c.*, 384-386). Zo wordt in de rechtspraak het begrip ‘ wettelijke feestdag ’ beschouwd als die dagen dewelke zijn vastgelegd overeenkomstig de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen (R.v.St., Kramplitz, nr. 102.951, 28 januari 2002).

Een termijnverlenging/-verkorting zoals die thans bestaat in de artikelen 89 à 91 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 is niet voorzien daar de wet een duidelijke beroepstermijn heeft voorzien » (*Belgisch Staatsblad* van 28 december 2006, vierde editie, p. 75384).

B.3.2. Het in het geding zijnde verschil in behandeling dient derhalve aan dat koninklijk besluit te worden toegeschreven.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vragen behoren niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt