

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

28 MARS 2000

Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR M. de CLIPPELE

EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE

Le ministre renvoie à l'exposé des motifs (voir doc. Chambre, n° 50-0441/001).

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la régularisation des clandestins, comme du grand nombre

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : Mmes Lizin, présidente; Cornet d'Elzius, MM. Daïf, Dallemagne, Mmes de Bethune, De Schampelaere, Leduc, M. Mahassine, Mmes Nagy, Thijs, Van Riet, MM. Wille et de Clippele, rapporteur.

Voir:

Documents du Sénat:

2-373 - 1999/2000:

N° 1: Projet de loi transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

28 MAART 2000

Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, alsook de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER de CLIPPELE

INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER

De minister verwijst naar de memorie van toelichting (zie Stuk Kamer, nr. 50-0441/001).

Ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet betreffende de regularisatie van illegalen en het groot

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de dames Lizin, voorzitter; Cornet d'Elzius, de heren Daïf, Dallemagne, de dames de Bethune, De Schampelaere, Leduc, de heer Mahassine, de dames Nagy, Thijs, Van Riet, de heren Wille en de Clippele, rapporteur.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-373 - 1999/2000:

Nr. 1: Wetsontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

de dossiers déposés pendant le mois de janvier 2000, le Conseil d'État peut s'attendre à un nombre important de recours en annulation contre les décisions de rejet des demandes de régularisation. Afin qu'une décision sur ces recours devant le Conseil d'État ne se fasse pas trop attendre, ce qui serait contraire à l'esprit de l'action du gouvernement en matière de régularisation, il est donc important que le cadre du Conseil d'État soit augmenté et qu'une procédure accélérée puisse être instaurée par le Roi pour le contentieux relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et l'éloignement des étrangers.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Un membre émet des réserves sur le projet de loi à l'examen, étant donné qu'il instaure des règles particulières en matière de procédure, de délais et de composition de chambre, pour ce qui concerne le contentieux «étrangers». La procédure devant le Conseil d'État paraît donc discriminatoire à l'égard des autres catégories de personnes qui ont des affaires pendantes devant le Conseil.

Le ministre explique que la Cour d'arbitrage reconnaît la conformité au principe d'égalité d'une procédure particulière des recours introduits en application de la loi du 15 décembre 1980. La Cour d'arbitrage a pu se prononcer à diverses reprises sur le problème de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le ministre renvoie plus particulièrement aux arrêts suivants :

— Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 61/94 du 14 juillet 1994 (*Moniteur belge* du 9 août 1994)

Considérants B.5.9.5. et B.5.9.6. :

«Il n'est cependant pas déraisonnable, dans une matière où l'autorité se trouve saisie d'un nombre considérable de demandes injustifiées, de prendre des mesures propres à éviter les recours dilatoires et à accélérer le cours de la procédure, en écartant d'emblée les demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées. Le législateur entend ainsi permettre à l'autorité de se consacrer à l'examen des demandes sérieuses, sans être retardée par celui des autres demandes.

(...) Ce dernier objectif doit cependant se concilier avec le souci de ne pas priver de recours utile celui qui soutiendrait que son renvoi dans le pays qu'il a fui l'expose à subir un traitement inhumain ou dégradant.

aantal ingediende dossiers tijdens de maand januari 2000, kan de Raad van State een groot aantal beroepen tot nietigverklaring tegen de beslissingen van weigering van regularisatieaanvragen verwachten. Opdat een beslissing over deze beroepen voor de Raad van State niet te lang op zich zou laten wachten, wat zou indruisen tegen de geest van de actie van de regering inzake de regularisatie, is het belangrijk dat de personeelsformatie van de Raad van State verhoogd wordt en dat een versnelde procedure door de Koning kan worden ingesteld voor het contentieux betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen.

ALGEMENE BESPREKING

Een lid heeft bedenkingen bij het voorliggende wetsontwerp omdat het bijzondere regels invoert inzake procedure, termijnen en samenstelling van de kamer voor de geschillen in verband met vreemdelingen. De rechtspleging voor de Raad van State lijkt dus discriminerend voor de andere categorieën van personen wier zaak bij de Raad aanhangig is.

De minister wijst erop dat het Arbitragehof erkent dat een bijzondere procedure voor de behandeling van beroepen ingesteld in geschillen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 15 december 1980 in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel. Het Arbitragehof heeft zich herhaaldelijk kunnen uitspreken over de verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De minister verwijst in het bijzonder naar de volgende arresten :

— Arrest van het Arbitragehof nr. 61/94 van 14 juli 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 9 augustus 1994)

Consideransen B.5.9.5. en B.5.9.6. :

«In een aangelegenheid waarin een aanzienlijk aantal ongerechtvaardigde aanvragen bij de overheid worden ingediend, is het evenwel niet onredelijk passende maatregelen te nemen om dilatoire beroepen te voorkomen en het verloop van de procedure te versnellen, door de klaarblijkelijk niet-ontvankelijke of klaarblijkelijk ongegronde aanvragen van meet af aan te weren. Aldus wil de wetgever de overheid de mogelijkheid bieden zich toe te leggen op het onderzoek van de ernstige aanvragen, zonder vertraging op te lopen met het onderzoek van de andere aanvragen.

(...) Die laatste doelstelling moet evenwel worden verzoend met de zorg geen zinvol beroep te ontzeggen aan diegene die zou staande houden dat zijn terugzending naar het land waaruit hij is gevlucht, hem aan een onmenselijke of vernederende behandeling blootstelt.

Au cas où un tel danger serait sérieusement allégué, la faculté d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État n'apparaît pas comme l'exercice d'un recours effectif, puisque les délais de procédure ne permettent pas, dans la plupart des cas, d'obtenir un arrêt en temps utile.»

Considérant B.6.2. :

«La spécificité, l'accroissement et l'urgence du contentieux né de l'application de la loi du 15 décembre 1980 et des lois qui l'ont modifiée justifient l'adoption de règles particulières, propres à accélérer le traitement des recours en annulation. En autorisant le Roi à prévoir de telles règles quant à la procédure et aux délais et en permettant que les recours soient examinés par des chambres à conseiller unique, le législateur a pris des mesures qui sont en rapport avec le but qu'il poursuit. De telles mesures dérogoires aux règles ordinaires ne portent pas atteinte aux garanties du contrôle juridictionnel de légalité confié au Conseil d'État. Elles ne peuvent être tenues pour disproportionnées.»

— Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 83/94 du 1^{er} décembre 1994 (*Moniteur belge* du 17 janvier 1995)

Considérant B.8. :

«Le législateur peut adopter des mesures visant à contrecarrer les abus de procédure (NB: notamment en ce qui concerne les procédures devant le Conseil d'État).»

— Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 65/96 du 13 novembre 1996 (*Moniteur belge* du 27 janvier 1997)

Considérant B.8. :

«Il n'est certes pas déraisonnable, dans une matière où l'autorité se trouve saisie d'un nombre considérable de demandes qui paraissent injustifiées, de prendre des mesures propres à accélérer le cours de la procédure.»

Le ministre ajoute que l'exposé des motifs du projet de loi décrit de manière assez large les raisons pour lesquelles il est nécessaire de prévoir des règles particulières de procédure dans le contentieux issu des étrangers. Dans la pratique, le contentieux des étrangers est un des contentieux où il y a le plus de demandes de suspension d'extrême urgence. Il est important que les procédures de fond puissent être vidées également le plus vite possible, grâce à des dérogations à la procédure habituelle. Le recours à une procédure spécifique n'implique pas en soi une discrimination,

Ingeval een dergelijk gevaar in ernst zou worden aangevoerd, blijkt de mogelijkheid om voor de Raad van State een beroep tot vernietiging in te stellen, niet de uitoefening te zijn van een daadwerkelijke rechtshulp, aangezien de proceduretermijnen het in de meeste gevallen onmogelijk maken te gepasten tijde een arrest te verkrijgen.»

Considerans B.6.2. :

«De specifieke kenmerken, de toename en het dringende karakter van de geschillen ontstaan uit de toepassing van de wet van 15 december 1980 en van de wetten waarbij zij is gewijzigd, verantwoorden de goedkeuring van bijzondere regels, die geschikt zijn om de behandeling van de beroepen tot vernietiging te versnellen. Door de Koning toe te staan te voorzien in dergelijke regels met betrekking tot de procedure en de termijnen, en door toe te staan dat de beroepen worden onderzocht door kamers met één enkele raadsheer, heeft de wetgever maatregelen genomen die verband houden met het doel dat hij nastreeft. Dergelijke afwijkende regels doen geen afbreuk aan de fundamentele waarborgen van de jurisdictionele wettigheidstoetsing die aan de Raad van State is toevertrouwd. Zij kunnen niet als onevenredig worden beschouwd.»

— Arrest van het Arbitragehof nr. 83/94 van 1 december 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1995)

Considerans B.8. :

«De wetgever vermag maatregelen te nemen om misbruik van procedure tegen te gaan: (NB: bij de rechtspleging voor de Raad van State).»

— Arrest van het Arbitragehof nr. 65/96 van 13 november 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 27 januari 1997)

Considerans B.8. :

«Het is weliswaar niet onredelijk om, in een aangelegenheid waarin bij de overheid een aanzienlijk aantal aanvragen worden ingediend die ongegrond lijken, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het verloop van de procedure te versnellen.»

De minister voegt eraan toe dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp vrij uitvoerig wordt aangegeven waarom het noodzakelijk is bijzondere procedureregels in te voeren voor geschillen die ontstaan uit de toepassing van de vreemdelingenwet. Het is immers zo dat bij die geschillen de meeste vorderingen tot schorsing voorkomen waarbij de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd. Het is belangrijk dat de behandeling ten gronde ook zo snel mogelijk kan verlopen. Dit kan door af te wijken van de gewone procedure. De toepassing van een bijzon-

comme démontré ci-haut. La différence de traitement est justifiée.

Un membre attire l'attention sur le fait que le recours devant le Conseil d'État n'est pas suspensif. La procédure d'éloignement peut être poursuivie malgré un recours devant le Conseil d'État.

Ce même membre demande par ailleurs des précisions quant au délai de traitement des recours.

Le ministre répond que le débat sur l'effet suspensif du recours mené pendant la période 1989-1991 ne doit pas être relancé. Le caractère suspensif automatique du recours a été supprimé en 1991 et remplacé par l'introduction du référé administratif d'extrême urgence. Le ministre cite l'exemple d'une personne menacée d'expulsion et bloquée à l'aéroport, qui peut introduire la procédure de suspension d'extrême urgence et demander sa comparution personnelle à l'audience. Ceci suspend *ipso facto* l'exécution de la mesure d'expulsion.

Le projet de loi à l'examen ne modifie pas le type des procédures actuelles. Il subsistera dans le contentieux des étrangers trois types de procédure, notamment la procédure de suspension d'extrême urgence qui permet de fixer l'affaire dans l'heure si nécessaire, la procédure de suspension ordinaire et la procédure d'annulation. Le projet de loi adapte uniquement les règles de procédure concrètes des différents types de contentieux. Le but en est d'écarter plus rapidement les demandes introduites à des fins dilatoires, et de permettre aux autres demandes d'être traitées plus rapidement et plus efficacement. Ce but s'inscrit dans la finalité de la loi sur les régularisations qui veut sortir de la clandestinité des gens qui par l'écoulement d'un long temps de procédure se trouvent dans des situations de marginalité et de précarité. L'intention est d'accélérer le traitement du contentieux «étrangers», tout en conservant les garanties juridictionnelles fondamentales.

Le ministre explique en outre que le délai de traitement dépend du type de procédure engagée. Dans le cadre d'une demande de suspension d'extrême urgence, la fixation peut suivre dans l'heure. Il n'est pas exceptionnel que le Conseil d'État soit saisi en pleine nuit d'une requête introduite par fax et que l'audience soit fixée le matin même. Des fixations peuvent même se faire le week-end. La procédure de suspension ordinaire actuelle nécessite obligatoirement le dépôt d'un rapport écrit par l'auditeur. Le délai pour ce type de procédure peut varier, en fonction du nombre de recours, de plusieurs semaines à plusieurs mois. Dans le cadre de la procédure d'annulation actuelle (délai d'échange de mémoires,

dere procedure impliceert niet noodzakelijk een discriminatie, zoals hierboven is aangetoond. Het verschil in behandeling is verantwoord.

Een lid vestigt de aandacht op het feit dat het beroep bij de Raad van State niet opschortend is. De verwijderingsprocedure kan worden voortgezet ondanks het beroep voor de Raad van State.

Hetzelfde lid vraagt daarenboven meer uitleg over de termijn waarbinnen de beroepen behandeld worden.

De minister antwoordt dat het debat over de schorsende werking van het beroep dat werd gevoerd in de periode 1989-1991 niet opnieuw moet worden gevoerd. De automatisch schorsende werking van het beroep is in 1991 afgeschaft en vervangen door het administratieve kort geding in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid. De minister geeft het voorbeeld van een persoon die dreigt uitgewezen te worden en die in de luchthaven wordt vastgehouden. Hij kan de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid vorderen en vragen om persoonlijk op de terechtzitting te verschijnen. Dit schort *ipso facto* de tenuitvoerlegging van de uitwijzing op.

Het voorliggende wetsontwerp wijzigt de bestaande procedures niet. Voor de geschillen in verband met vreemdelingen blijven er drie soorten procedures bestaan, namelijk de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid die het mogelijk maakt om, indien nodig binnen een uur, de zitting vast te stellen, de gewone schorsingsprocedure en de procedure tot nietigverklaring. Het wetsontwerp past alleen de concrete proceduregels aan voor de verschillende soorten geschillen. Het heeft tot doel dilatoire beroepen sneller te weren en andere vorderingen sneller en efficiënter te behandelen. Dit doel sluit perfect aan bij wat de regularisatiewet beoogt, die immers mensen uit de illegaliteit wil halen die, doordat de procedures zoveel tijd in beslag nemen, in een onzekere en marginale toestand zijn beland. Het is de bedoeling de behandeling van de geschillen in verband met vreemdelingen sneller te laten verlopen waarbij de fundamentele rechtswaarborgen behouden blijven.

De minister legt daarenboven uit dat de behandelingstermijn afhangt van het soort van toegepaste procedure. Bij een vordering tot schorsing in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid, kan de rechtsdag bepaald worden binnen een uur. Het is niet uitzonderlijk dat de Raad van State 's nachts per fax een verzoekschrift ontvangt en dat de terechtzitting plaatsheeft diezelfde morgen. De terechtzitting kan ook in het weekend plaatshebben. In de gewone schorsingsprocedure is thans een schriftelijk verslag van de auditeur vereist. De termijn voor dit soort procedure kan, naar gelang van het aantal beroepen, variëren van verschillende weken tot verschillende maanden. In het kader van de huidige procedure tot

rapport de l'auditeur), un délai minimum de huit mois s'écoule entre l'introduction du recours et l'arrêt. Le projet de loi pourra réduire ces délais à huit jours pour la procédure de suspension ordinaire et à un à deux mois dans les recours d'annulation, en fonction du nombre de recours.

Un commissaire fait remarquer que l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi s'avère très positif (doc. Chambre, n° 50-0441/001, p. 13).

Il faut évidemment tenir compte du fait que le Conseil d'État n'est pas entièrement objectif en la matière, dès lors qu'il est à la fois juge et partie. Le projet à l'examen permettra en tout cas de réduire de manière effective l'arriéré du Conseil d'État.

DISCUSSION ET VOTES

Les articles 1^{er} à 7 ne soulèvent aucune autre observation. Ces articles ainsi que l'ensemble du projet ont été adoptés par 7 voix et 3 abstentions.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Olivier de CLIPPELE.

La présidente,

Anne-Marie LIZIN.

nietigverklaring (termijn voor de uitwisseling van memories, verslag van de auditeur) verstrijkt er ten minste acht maanden tussen de dag waarop het beroep is ingesteld en het arrest. Het wetsontwerp kort die termijnen in tot acht dagen voor de gewone schorsingsprocedures en tot een à twee maanden voor de beroepen tot nietigverklaring, naar gelang van het aantal beroepen.

Een commissielid merkt op dat het advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet zeer gunstig blijkt (Stuk Kamer, nr. 50-0441/001, blz. 13).

Uiteraard moet men rekening houden met het feit dat de Raad van State hier niet helemaal objectief is, daar die tegelijkertijd rechter en partij is. Het voorliggende wetsontwerp kan in ieder geval de achterstand van de Raad van State daadwerkelijk verminderen.

BESPREKING EN STEMMINGEN

De artikelen 1 tot met 7 geven geen aanleiding tot verdere opmerkingen. Deze artikelen, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Olivier de CLIPPELE.

De voorzitter,

Anne-Marie LIZIN.