



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.500/4
du 28 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 juillet 2003 fixant la
procédure devant le
Commissariat général aux
réfugiés et aux apatrides ainsi
que son fonctionnement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.500/4
van 28 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 juli 2003 tot regeling van de
werking van en de
rechtspleging voor het
Commissariaat-generaal voor
de Vluchtelingen en de
Staatlozen'

Le 31 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, 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 28 juni 2016.

*

Op 31 mei 2016 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 28 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 4, il y a lieu de remplacer, dans la version française, le mot « rendu » par « donné ».

2. L'alinéa 6 relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 59.500/4 du Conseil d'État, donné le 28 juin 2016, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. À l'article 7, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 'fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement', afin d'éviter toute ambiguïté, mieux vaut remplacer les termes « Sans préjudice de l'article 51/2 », par les termes « Complémentairement à la procédure d'envoi prévue par l'article 51/2 ».

2. Au paragraphe 3, comme l'a confirmé le délégué du Secrétaire d'État, l'intention est de permettre, à la demande expresse du mineur accompagné, de limiter l'envoi de la convocation à l'audition au seul domicile élu du mineur. Dans la version française du texte en projet, les termes « la convocation à l'audition n'est envoyée au domicile élu du mineur que de l'une des façons prévues dans l'article 51/2 » doivent dès lors être remplacés par les termes « la convocation à l'audition n'est envoyée qu'au domicile élu du mineur, de l'une des façons prévues à l'article 51/2 ». La version néerlandaise doit également être adaptée en conséquence.

3.1. L'actuel article 7, §§ 3 à 5, de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixe les délais minimaux entre la convocation et l'audition de la façon suivante : le délai minimal est en principe de huit jours, sauf dans certaines hypothèses où il peut être ramené à quarante-huit heures ou à vingt-quatre heures.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

Ces délais raccourcis de quarante-huit et vingt-quatre heures sont prévus dans des hypothèses où le CGRA est tenu légalement de statuer à (très) bref délai : le délai minimal de convocation de quarante-huit heures concerne principalement des hypothèses dans lesquelles le CGRA doit statuer dans un délai de quinze jours, tandis que le délai minimal de vingt-quatre heures concerne un cas dans lequel le CGRA doit se prononcer dans un délai de deux jours².

Les paragraphes 4 à 6 en projet visent à raccourcir de manière générale ces délais. Ils prévoient en effet que le délai minimal entre la convocation et l'audition serait en principe de quarante-huit heures, sauf dans les deux hypothèses suivantes :

1° dans les cas visés à l'article 39/70, alinéa 2, 2°, de la loi, le délai minimal serait de vingt-quatre heures (§ 5) ;

2° lorsqu'un demandeur d'asile est convoqué à une audition ultérieure par une notification à personne, aucun délai minimum ne serait imposé (§ 6).

3.2. Une telle mesure, qui vise à prévoir de manière générale un délai minimal de quarante-huit heures, sans tenir compte des spécificités des différentes procédures auxquelles s'appliquerait ce délai, doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité et de non discrimination.

Interrogé sur les raisons qui peuvent justifier le raccourcissement général des délais de convocation, le délégué du Secrétaire d'État a précisé ce qui suit :

« Artikel 31.8 van Richtlijn 2013/32/EU laat slechts in bepaalde omstandigheden een verkorte oproepingstermijn toe. Er kan voortaan niet meer louter omwille van een situatie van vasthouding in een verkorte termijn worden voorzien. Daarom wordt de huidige, verkorte oproepingstermijn van de gesloten centra de nieuwe, algemene termijn. Het betreft echter een minimumtermijn, waarvan steeds kan worden afgeweken. Het CGVS kan dus steeds een langere oproepingstermijn hanteren en zal dit vaak ook doen. Enkel in de situatie van gesloten centra blijft het noodzakelijk om snel op te roepen om het dossier op korte termijn af te handelen en de opsluiting zo kort mogelijk te houden ».

Ces explications restent toutefois en défaut d'indiquer l'objectif légitime qu'entend poursuivre l'auteur du projet par la généralisation de délais de convocation qui, jusqu'à présent, étaient réservés à des cas bien particuliers dans lesquels l'application de délais abrégés repose sur une justification objective raisonnable. La section de législation relève à cet égard qu'en vertu de l'article 12.1, a), de la directive 2013/32/UE³, les demandeurs de protection internationale doivent notamment être informés du calendrier et des moyens dont ils disposent pour remplir leur obligation de présenter les éléments visés à l'article 4 de la directive 2011/95/UE⁴. Cette

² Voir le rapport au Roi de l'arrêté royal du 17 août 2013 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement'.

³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale' (ci-après « la directive 2013/32/UE »).

⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'.

disposition précise également que « ces informations leur sont communiquées à temps pour leur permettre d'exercer les droits garantis par la présente directive et de se conformer aux obligations décrites à l'article 13 ».

On peut douter qu'en fixant, de manière générale, le délai minimal de convocation à une audition à quarante-huit heures, la disposition en projet permette de respecter les exigences de l'article 12.1, a), de la directive 2013/32/UE.

Par ailleurs, la section de législation relève que les demandeurs d'asile disposent du droit de se faire assister le jour de l'audition par un avocat et une personne de confiance⁵. Indépendamment du moment où ils seraient informés de ce droit et des démarches qu'ils accompliraient déjà préalablement en ce sens, concrètement, ce n'est qu'au moment où ils reçoivent la convocation à l'audition qu'ils peuvent demander à un avocat ou à une personne de confiance de les assister à la date indiquée. Il y a dès lors lieu de se demander si la généralisation d'un délai de convocation aussi bref ne risque pas d'avoir pour conséquence des difficultés, pour le demandeur, d'obtenir une telle assistance.

En l'état, la généralisation du délai minimal de quarante-huit heures n'est pas admissible.

La disposition en projet sera réexaminée en conséquence.

3.3. Au paragraphe 6 en projet, il est prévu que lorsqu'il y a une convocation par notification à personne pour une audition ultérieure, les délais de quarante-huit heures ou vint-quatre heures prévus aux paragraphes 4 et 5 ne sont pas d'application. La section de législation aperçoit mal toutefois comment une audition pourrait se terminer par une convocation à une autre audition (par une notification à personne) dans un délai de moins de vingt-quatre heures. Amené à préciser la portée de cette disposition le délégué du Secrétaire d'État a indiqué ce qui suit :

« Het gaat om de (zeldzame) situatie dat er bijvoorbeeld een gehoor plaatsvindt in de namiddag (start 13u30) en dat er om 18u00 wordt vastgesteld dat het gehoor op een later ogenblik moet worden voortgezet. Idealiter gebeurt dit reeds de volgende dag ».

De l'accord du délégué, mieux vaud dès lors préciser que lorsqu'une audition n'a pu être terminée le jour où elle est prévue, elle peut se poursuivre un autre jour sans délai en veillant à garantir cependant l'assistance juridique du demandeur d'asile. La disposition en projet sera revue en ce sens.

Article 2

L'article 26, dernier alinéa, en projet prévoit que si une personne ou l'institution contactée le demande, certaines données la concernant (nom, coordonnées de contact, activités ou fonction exercée par la personne contactée) pourront ne pas être communiquées ou être occultées.

⁵ Article 19 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 et article 22 de la directive 2013/32/UE.

Dans ce cas, les raisons de cette absence de communication ou de cette occultation doivent être indiquées dans le dossier administratif.

Interrogé quant aux conséquences de cette disposition dans le cadre des recours introduits devant le Conseil du contentieux des étrangers, le délégué du Secrétaire d'État a notamment indiqué ce qui suit :

« L'actuel article 26 énumère de manière exhaustive les mentions que doit comporter le compte-rendu de l'information obtenue par téléphone. De la jurisprudence, il ressort que ces mentions doivent également ressortir du dossier administratif concernant l'information obtenue par échange électronique. Parmi ces mentions, le nom, les coordonnées de contact et la fonction de la personne contactée. Actuellement, l'article 26 ne permet pas d'exception à cette exhaustivité, alors que nombre de sources du CGRA ne souhaitent pas, pour des raisons de sécurité ou de respect de la vie privée, voir leurs identités ou leurs coordonnées apparaître dans un dossier administratif.

L'intention de la modification est de ne pas faire obstacle à l'utilisation par le CGRA d'informations dont la source ne souhaite pas, pour des raisons de sécurité ou de respect de la vie privée, voir son identité ou ses coordonnées divulguées ou communiquées. Ceci pour autant que le demandeur d'asile soit en mesure néanmoins d'en contester la fiabilité ou de contredire le contenu de l'information obtenue, et que le Conseil du Contentieux des étrangers soit en mesure d'évaluer la force probante de cette information.

Il ne s'agit pas tant de ne pas autoriser la levée de l'anonymat par le Conseil du Contentieux des étrangers. Dès lors qu'une source a requis l'anonymat, le CCE ne saurait exiger la levée de cet anonymat. Le CGRA ne saurait divulguer l'identité ou les coordonnées d'une source contre sa volonté. Il s'agit de lever le caractère exhaustif des mentions devant apparaître dans le dossier administratif, afin que le CGRA puisse procéder à l'examen des demandes de protection internationale de manière pleine et entière sans devoir se passer de certaines informations tout en garantissant le respect des droits de la défense, et que l'anonymat requis par une source n'entraîne pas, sans autre considération, une annulation de la décision du CGRA par le Conseil en raison d'une 'irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par [lui]' ».

Si la disposition en projet vise à prendre en compte le droit au respect de la vie privée des sources et à assurer leur sécurité, elle porte tout de même atteinte au principe du contradictoire et au respect des droits de la défense. Or, de tels principes ne peuvent être écartés par un texte à valeur réglementaire ⁶, mais nécessitent une intervention du législateur.

La section de législation relève dès à présent que si l'article 23.1, alinéa 2, de la directive 2013/32/UE permet de ne pas divulguer certaines informations ou sources pour des raisons notamment liées à la sécurité, il impose toutefois aux États membres de donner accès à ces informations ou sources aux autorités visées au chapitre V – à savoir les juridictions devant lesquelles le demandeur peut exercer un droit de recours effectif – et de mettre en place dans leur

⁶ C.E., 4 décembre 2012, n° 221.622 et C.E., 4 décembre 2015, n° 233.146.

droit national des procédures garantissant que les droits de la défense du demandeur sont respectés⁷.

L'article 26, dernier alinéa, en projet doit dès lors être omis.

Article 4

1. L'article 35/2, § 1^{er}, 2^e phrase, en projet, énonce :

« Le Commissaire général décide souverainement si l'intéressé doit présenter les motifs de maintien de son statut de protection au cours d'un entretien personnel ou par écrit ».

Le choix du Commissaire général entre une procédure orale ou écrite doit être fondé sur des motifs admissibles et conformes au principe d'égalité. Il ne peut dès lors être laissé à son appréciation souveraine. Il convient dès lors que le texte en projet se limite à confier le pouvoir de décision en la matière au Commissaire général, en omettant l'adverbe « souverainement ».

2. Selon l'article 35/2, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, en cas de convocation à une audition du « demandeur d'asile » – lire « du bénéficiaire du statut de réfugié ou de protection subsidiaire » –, l'audition « peut avoir lieu au moins huit jours calendrier après la notification de la convocation à l'audition ». Selon l'article 35/2, § 4, en projet, en cas de procédure écrite, la réponse de l'étranger exprimant les motifs pour lesquels son statut doit être maintenu « doit parvenir au Commissaire général dans le mois suivant l'envoi du courrier recommandé ».

La section de législation n'aperçoit pas ce qui justifie, au regard du principe d'égalité, qu'en cas de procédure orale, le bénéficiaire du statut de réfugié ou de protection subsidiaire puisse être convoqué dans les huit jours afin de réagir à la décision du Commissaire général de procéder au réexamen de son statut, alors qu'en cas de procédure écrite, il dispose d'un mois pour y répondre. La section de législation n'aperçoit pas non plus les motifs admissibles pour lesquels, en cas de procédure orale, le délai minimal dont dispose le bénéficiaire du statut de réfugié ou de protection subsidiaire pour réagir à la décision de réexamen du Commissaire général devrait en toute circonstance être fixé à seulement huit jours.

La disposition sera revue, d'une part, de manière à garantir l'égalité de traitement en ce qui concerne les délais accordés aux bénéficiaires du statut de réfugié ou de protection subsidiaire selon qu'ils sont soumis à la procédure orale ou écrite de réexamen de leur statut et, d'autre part, de manière à laisser, dans chaque procédure, aux intéressés le temps nécessaire pour réagir utilement aux motifs de réexamen de leur statut mis en avant par le Commissaire général.

⁷ Voir cet égard, à titre d'exemple, à l'article 87 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', qui fait suite notamment à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 septembre 2007, n° 118/2007.

Enfin, si l'auteur du projet fixe un délai consécutif à l'envoi d'un courrier, comme il est procédé à l'article 35/2, § 4, en projet, il veillera à ce que ce délai prenne cours à dater de la réception du courrier et non à dater de son envoi ⁸.

*

⁸ C.C., n° 170/2003 du 17 décembre 2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la Réception », *J.T.*, 2004, p. 47, et, plus récemment, C.C., n° 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12 ; C.C., n° 162/2007 du 19 décembre 2007, B.3 à B.5 et C.C., n° 66/2010 du 2 juin 2010, B.11 à B.14. Voir dans le même sens l'avis 50.963/1/2/3/4 donné les 21 et 23 février 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 29 mars 2012 'portant des dispositions diverses (I)', *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 2097/1, pp. 142-176, ainsi que 45.762/4 donné le 24 décembre 2008 sur un projet devenu l'ordonnance du 30 avril 2009 'modifiant l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public et l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-544/1, pp. 13-18, l'avis 52.467/4 donné le 28 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 10 juillet 2013 'relatif au stockage géologique du dioxyde de carbone', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 813/1, pp. 29-37 et l'avis 52.833/VR/4 donné le 15 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 juin 2013 'prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture' *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 804/1, pp. 39-50.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In de Franse tekst van het vierde lid dient het woord “rendu” vervangen te worden door het woord “donné”.
2. Het zesde lid, waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State, dient als volgt te worden gesteld:

“Gelet op advies 59.500/4 van de Raad van State, gegeven op 28 juni 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Teneinde elke onduidelijkheid te voorkomen zou het beter zijn om in het ontworpen artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 ‘tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen’ de woorden “Onverminderd artikel 51/2” te vervangen door de woorden “Bovenop de verzendingsprocedure voorgeschreven bij artikel 51/2”.
2. Wat paragraaf 3 betreft, is het, zoals de gemachtigde van de Staatssecretaris bevestigd heeft, de bedoeling om het mogelijk te maken dat, op uitdrukkelijk verzoek van de begeleide minderjarige de oproeping tot gehoor alleen naar de door de minderjarige gekozen woonplaats wordt verzonden. In de Franse tekst van de ontworpen bepaling dienen de woorden “la convocation à l’audition n’est envoyée au domicile élu du mineur que de l’une des façons prévues dans l’article 51/2” bijgevolg vervangen te worden door de woorden “la convocation à l’audition n’est envoyée qu’au domicile élu du mineur, de l’une des façons prévues à l’article 51/2”. Ook de Nederlandse tekst behoort dienovereenkomstig aangepast te worden.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2, bij analogie.

3.1. Bij het huidige artikel 7, §§ 3 tot 5, van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 wordt de minimumtermijn tussen de oproeping en het gehoor als volgt bepaald: de minimumtermijn is in principe acht dagen, tenzij in bepaalde gevallen waarbij die termijn teruggebracht kan worden tot achtenveertig uur of tot vierentwintig uur.

Die kortere termijnen van achtenveertig en vierentwintig uur zijn voorgeschreven voor gevallen waarin de CGVS er wettelijk toe gehouden is om binnen een (zeer) korte termijn uitspraak te doen: de minimale oproepingstermijn van achtenveertig uur geldt hoofdzakelijk voor gevallen waarin de CGVS binnen een termijn van vijftien dagen uitspraak dient te doen, terwijl de minimale oproepingstermijn van vierentwintig uur geldt voor het geval waarin de CGVS binnen een termijn van twee dagen uitspraak dient te doen.²

De ontworpen paragrafen 4 tot 6 strekken ertoe die termijnen op algemene wijze in te korten. In die paragrafen wordt immers bepaald dat de minimumtermijn tussen de oproeping en het gehoor in principe achtenveertig uur zou zijn, behalve in de twee volgende gevallen:

1° in de gevallen bedoeld in artikel 39/70, tweede lid, 2°, van de wet zou de minimumtermijn vierentwintig uur zijn (§ 5);

2° wanneer een asielzoeker voor een volgend gehoor opgeroepen wordt bij een kennisgeving aan de persoon zelf, zou geen enkele minimumtermijn gelden (§ 6).

3.2. Een dergelijke maatregel, die ertoe strekt op algemene wijze te voorzien in een minimumtermijn van achtenveertig uur, zonder rekening te houden met de specifieke kenmerken van de onderscheiden procedures waarvoor die termijn zou gelden, moet verantwoord kunnen worden in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

Naar aanleiding van de vraag welke redenen grond kunnen opleveren voor een algemene inkorting van de oproepingstermijnen heeft de gemachtigde van de Staatssecretaris het volgende te kennen gegeven:

“Artikel 31.8 van Richtlijn 2013/32/EU laat slechts in bepaalde omstandigheden een verkorte oproepingstermijn toe. Er kan voortaan niet meer louter omwille van een situatie van vasthouding in een verkorte termijn worden voorzien. Daarom wordt de huidige, verkorte oproepingstermijn van de gesloten centra de nieuwe, algemene termijn. Het betreft echter een minimumtermijn, waarvan steeds kan worden afgeweken. Het CGVS kan dus steeds een langere oproepingstermijn hanteren en zal dit vaak ook doen. Enkel in de situatie van gesloten centra blijft het noodzakelijk om snel op te roepen om het dossier op korte termijn af te handelen en de opsluiting zo kort mogelijk te houden.”

In die uitleg wordt evenwel niet aangegeven welk legitiem doel de steller van het ontwerp wil nastreven met de veralgemening van oproepingstermijnen die tot nog toe alleen golden in heel bijzondere gevallen waarbij de toepassing van ingekorte termijnen op een redelijke en objectieve verantwoording steunt. De afdeling Wetgeving wijst er in dit verband op dat

² Zie het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 17 augustus 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen’.

krachtens artikel 12.1, a), van richtlijn 2013/32/EU³ personen die een verzoek om internationale bescherming gedaan hebben, ingelicht moeten worden over onder meer de termijnen en de middelen waarover zij beschikken om te voldoen aan hun verplichting tot het indienen van de elementen zoals bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2011/95/EU⁴. In die bepaling wordt eveneens voorgeschreven dat “[d]ie informatie (...) tijdig genoeg [moet] worden verstrekt om verzoekers in staat te stellen de in deze richtlijn gewaarborgde rechten uit te oefenen en de in de artikel 13 omschreven verplichtingen na te komen”.

Het valt te betwijfelen of de ontworpen bepaling, waarbij de minimumtermijn voor de oproeping tot gehoor op algemene wijze op achtenveertig uur wordt vastgesteld, het mogelijk maakt de vereisten van artikel 12.1, a), van richtlijn 2013/32/EU in acht te nemen.

Voorts wijst de afdeling Wetgeving erop dat asielzoekers het recht hebben om zich op de dag van het gehoor te laten bijstaan door een advocaat of een vertrouwenspersoon.⁵ Los van het tijdstip waarop zij over dat recht ingelicht zouden worden en los van de stappen in die zin die zij reeds vooraf zouden ondernemen, kunnen zij *in concreto* pas wanneer zij de oproeping tot gehoor ontvangen aan een advocaat of aan een vertrouwenspersoon vragen om hen op de aangegeven datum bij te staan. De vraag rijst dan ook of de veralgemening van een dermate korte oproepingstermijn niet het gevaar inhoudt dat de asielzoeker problemen zal ondervinden om dergelijke bijstand te krijgen.

Bij deze stand van zaken kan de veralgemening van de minimumtermijn van achtenveertig uur niet aanvaard worden.

De ontworpen bepaling behoort bijgevolg opnieuw bekeken te worden.

3.3. In de ontworpen paragraaf 6 wordt voorgeschreven dat wanneer een asielzoeker door middel van een kennisgeving aan de persoon zelf voor een volgend gehoor opgeroepen wordt, de termijnen van achtenveertig uur of van vierentwintig uur waarin de paragrafen 4 en 5 voorzien, niet van toepassing zijn. De afdeling Wetgeving ziet evenwel niet goed in hoe een gehoor zou kunnen resulteren in een oproeping (door middel van een kennisgeving aan de persoon zelf) tot een ander gehoor waarvoor een termijn van vierentwintig uur in acht moet worden genomen. Op de vraag om de draagwijdte van die bepaling nader aan te geven, heeft de gemachtigde van de Staatssecretaris het volgende te kennen gegeven:

“Het gaat om de (zeldzame) situatie dat er bijvoorbeeld een gehoor plaatsvindt in de namiddag (start 13u30) en dat er om 18u00 wordt vastgesteld dat het gehoor op een later ogenblik moet worden voortgezet. Idealiter gebeurt dit reeds de volgende dag.”

³ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 ‘betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming’ (hierna “richtlijn 2013/32/EU” genoemd).

⁴ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming’.

⁵ Artikel 19 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 en artikel 22 van richtlijn 2013/32/EU.

De gemachtigde is het ermee eens dat het bijgevolg beter is om te bepalen dat wanneer het niet mogelijk gebleken is een gehoor af te ronden de dag waarop het plaatsgevonden heeft, dat gehoor op een andere dag kan worden voortgezet waarbij in dat geval geen termijn in acht moet worden genomen maar er wel voor gezorgd dient te worden dat de asielzoeker rechtsbijstand kan genieten. De ontworpen bepaling behoort in die zin herzien te worden.

Artikel 2

In het ontworpen artikel 26, laatste lid, wordt bepaald dat, indien de gecontacteerde persoon of instelling zulks vraagt, bepaalde gegevens betreffende die persoon (naam, contactgegevens, activiteiten of functie van de gecontacteerde persoon) niet meegedeeld of vertrouwelijk gehouden mogen worden. In dat geval worden de redenen waarom die gegevens niet meegedeeld of vertrouwelijk gehouden worden, opgegeven in het administratief dossier.

Naar aanleiding van een vraag aangaande de gevolgen van deze bepaling in het kader van beroepen ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft de gemachtigde van de Staatssecretaris het volgende te kennen gegeven:

“L’actuel article 26 énumère de manière exhaustive les mentions que doit comporter le compte-rendu de l’information obtenue par téléphone. De la jurisprudence, il ressort que ces mentions doivent également ressortir du dossier administratif concernant l’information obtenue par échange électronique. Parmi ces mentions, le nom, les coordonnées de contact et la fonction de la personne contactée. Actuellement, l’article 26 ne permet pas d’exception à cette exhaustivité, alors que nombre de sources du CGRA ne souhaitent pas, pour des raisons de sécurité ou de respect de la vie privée, voir leurs identités ou leurs coordonnées apparaître dans un dossier administratif.

L’intention de la modification est de ne pas faire obstacle à l’utilisation par le CGRA d’informations dont la source ne souhaite pas, pour des raisons de sécurité ou de respect de la vie privée, voir son identité ou ses coordonnées divulguées ou communiquées. Ceci pour autant que le demandeur d’asile soit en mesure néanmoins d’en contester la fiabilité ou de contredire le contenu de l’information obtenue, et que le Conseil du Contentieux des étrangers soit en mesure d’évaluer la force probante de cette information.

Il ne s’agit pas tant de ne pas autoriser la levée de l’anonymat par le Conseil du Contentieux des étrangers. Dès lors qu’une source a requis l’anonymat, le CCE ne saurait exiger la levée de cet anonymat. Le CGRA ne saurait divulguer l’identité ou les coordonnées d’une source contre sa volonté. Il s’agit de lever le caractère exhaustif des mentions devant apparaître dans le dossier administratif, afin que le CGRA puisse procéder à l’examen des demandes de protection internationale de manière pleine et entière sans devoir se passer de certaines informations tout en garantissant le respect des droits de la défense, et que l’anonymat requis par une source n’entraîne pas, sans autre considération, une annulation de la décision du CGRA par le Conseil en raison d’une ‘irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par [lui]’”.

Hoewel de ontworpen bepaling ertoe strekt rekening te houden met het recht op eerbiediging van het privéleven van de bronnen en hun veiligheid te garanderen, houdt ze niettemin een aantasting in van het beginsel van de tegenspraak en van de eerbiediging van de

rechten van verdediging. Principes zoals deze mogen evenwel niet terzijde geschoven worden door een tekst met verordenende waarde⁶, maar vereisen een optreden van de wetgever.

De afdeling Wetgeving wijst er nu reeds op dat artikel article 23.1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32/EU weliswaar de mogelijkheid biedt om bepaalde informatie of bronnen niet openbaar te maken om redenen die inzonderheid verband houden met de veiligheid, maar voor de lidstaten ook de verplichting inhoudt om die informatie of bronnen beschikbaar te stellen aan de in hoofdstuk V bedoelde autoriteiten – namelijk aan de rechterlijke instanties waartoe de asielzoekers zich met een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen wenden – en in het nationale recht procedures vast te stellen die waarborgen dat het recht van verweer van de asielzoeker geëerbiedigd wordt.⁷

Het ontworpen artikel 26, laatste lid, dient dan ook te vervallen.

Artikel 4

1. Het ontworpen artikel 35/2, § 1, tweede zin, luidt als volgt:

“De Commissaris-generaal beslist soeverein of de betrokkene de redenen voor het behoud van zijn beschermingsstatus tijdens een persoonlijk onderhoud of schriftelijk dient mee te delen.”

De Commissaris-generaal moet voor zijn keuze tussen een mondelinge of een schriftelijke procedure steunen op aanvaardbare motieven waarmee het gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen. Hij mag dan ook niet gemachtigd worden om daarover soeverein te beslissen. In de ontworpen tekst mag dan ook alleen bepaald worden dat de beslissingsbevoegdheid ter zake aan de Commissaris-generaal wordt opgedragen, wat impliceert dat het bijwoord “soeverein” moet worden weggelaten.

2. Het ontworpen artikel 35/2, § 3, eerste lid, bepaalt dat indien de “asielzoeker” – lees “de persoon die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus geniet” – voor een gehoor opgeroepen wordt, het gehoor “minstens acht kalenderdagen na de kennisgeving van de oproeping voor gehoor [kan] plaatsvinden”. Volgens het ontworpen artikel 35/2, § 4, moet, in geval van een schriftelijke procedure, het antwoord van de vreemdeling met de redenen waarom zijn status behouden dient te worden, “de Commissaris-generaal bereiken binnen een maand na de verzending van de aangetekende brief”.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet wat in het licht van het gelijkheidsbeginsel voldoende grond kan opleveren om in geval van een mondelinge procedure bij de oproeping voor gehoor van een persoon die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus geniet, aan die persoon een termijn van slechts acht dagen te laten teneinde te reageren op de beslissing van de Commissaris-generaal om de geldigheid van zijn status te heroverwegen, terwijl diezelfde

⁶ RvS 4 december 2012, nr. 221.622 en RvS 4 december 2015, nr. 233.146.

⁷ Zie in dit verband, bij wijze van voorbeeld, artikel 87 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, waarvan de tekst aansluit bij onder meer arrest nr. 118/2007 dat het Grondwettelijk Hof op 19 september 2007 gewezen heeft.

persoon in geval van een schriftelijke procedure een maand de tijd krijgt om daar op te antwoorden. De afdeling Wetgeving ziet evenmin in om welke aanvaardbare redenen, in geval van een mondelinge procedure, de minimumtermijn waarbinnen de persoon die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus geniet, moet reageren op de beslissing tot heroverweging van de Commissaris-generaal, in elke omstandigheid op slechts acht dagen vastgesteld zou moeten zijn.

De bepaling behoort te worden herzien, enerzijds, om te zorgen voor de gelijke behandeling op het stuk van de termijnen die toegekend worden aan personen die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus genieten naar gelang zij vallen onder de mondelinge dan wel de schriftelijke procedure voor de heroverweging van hun status, en, anderzijds, om in elke procedure aan de betrokkenen de tijd te laten die nodig is om op dienstige wijze te kunnen reageren op de motieven voor de heroverweging van hun status die de Commissaris-generaal aangevoerd heeft.

Ten slotte, wanneer de steller van het ontwerp, zoals in het ontworpen artikel 35/2, § 4, voorziet in een termijn die ingaat naar aanleiding van de verzending van een brief, dient hij ervoor te zorgen dat die termijn ingaat vanaf de ontvangst van de brief en niet vanaf de verzending ervan.⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁸ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, B.6 en noot J.-Fr. Van Drooghenbroeck, “Revirement spectaculaire: détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception”, *J.T.*, 2004, 47, en recenter, GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B.10 tot B.12; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.3 tot B.5 en GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.11 tot B.14. Zie, in dezelfde zin advies 50.963/1/2/3/4, gegeven op 21 en 23 februari 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 maart 2012 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2097/1, 142-176, alsook advies 45.762/4, gegeven op 24 december 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 30 april 2009 “tot wijziging van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen en de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” (*Parl.St.* Br.Parl. 2008-09, nr. A-544/1, 13-18), advies 52.467/4, gegeven op 28 januari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 juli 2013 “betreffende de geologische opslag van kooldioxide” (*Parl.St.* W.Parl. 2012-13, nr. 813/1, 29-37) en advies 52.833/VR/4, gegeven op 15 april 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 27 juni 2013 “houdende verschillende bepalingen inzake landbouw, tuinbouw en aquacultuur” (*Parl.St.* W.Parl. 2012-13, nr. 804/1, 39-50).