

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 juli 2017

WETSONTWERP

**tot wijziging van artikel 39/73-1 van de wet
van 15 december 1980 betreffende de toegang
tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen**

VERSLAG VAN DE TWEEDE LEZING

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Katja GABRIËLS** EN **Nahima LANJRI**

INHOUD

Blz.

I. Algemene bespreking.....	3
II. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen.....	5

Zie:

Doc 54 **2491/ (2016/2017):**

- 001: Wetsontwerp.
- 002 en 003: Amendementen.
- 004: Verslag van de eerste lezing.
- 005: Artikelen aangenomen in eerste lezing.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 juillet 2017

PROJET DE LOI

**modifiant l'article 39/73-1 de la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et l'éloignement des
étrangers**

RAPPORT DE LA DEUXIÈME LECTURE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR, DES AFFAIRES GÉNÉRALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
PAR
MMES **Katja GABRIËLS** ET **Nahima LANJRI**

SOMMAIRE

Pages

I. Discussion générale.....	3
II. Discussion des articles et votes.....	5

Voir:

Doc 54 **2491/ (2016/2017):**

- 001: Projet de loi.
- 002 et 003: Amendements.
- 004: Rapport de la première lecture.
- 005: Articles adoptés en première lecture.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Brecht Vermeulen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Koen Metsu,
Brecht Vermeulen
PS Nawal Ben Hamou, Willy Demeyer, Eric Thiébaud
MR Denis Ducarme, Philippe Pivin, Françoise Schepmans

CD&V Franky Demon, Veerle Heeren
Open Vld Katja Gabriëls, Sabien Lahaye-Battheu
sp.a Monica De Coninck
Ecolo-Groen Gilles Vanden Burre
cdH Vanessa Matz

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter Buysrogge, Renate Hufkens, Sarah Smeyers, Valerie Van Peel,
Jan Vercammen
Laurent Devin, André Frédéric, Emir Kir, Laurette Onkelinx
Sybille de Coster-Bauchau, Emmanuel Burton, Caroline Cassart-
Mailleux, Stéphanie Thoron
Leen Dierick, Nahima Lanjri, Veli Yüksel
Patrick Dewael, Annemie Turtelboom, Vincent Van Quickenborne
Hans Bonte, Alain Top
Wouter De Vriendt, Stefaan Van Hecke
Christian Brotcome, Isabelle Poncelet

C. — Niet-stemgerechtigde leden / Membres sans voix délibérative:

VB Filip Dewinter
DéFI Olivier Maingain
PP Aldo Carcaci

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel: publications@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Tijdens haar vergadering van 10 juli 2017 heeft uw commissie overeenkomstig artikel 83 van het Reglement de artikelen van wetsontwerp DOC 54 2491 die ze tijdens haar vergadering van 21 juni 2017 in eerste lezing had aangenomen, aan een tweede lezing onderworpen.

I. — ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Julie Fernandez Fernandez (PS) benadrukt dat het reglementaire mechanisme van de tweede lezing een hulpmiddel is dat iedereen de mogelijkheid biedt in het licht van de besprekingen na te denken over de wijzigingen die hij of zij wenselijk acht toe te voegen aan de in eerste lezing aangenomen tekst. Deze procedure is bijzonder nuttig wanneer een dossier slecht is voorbereid, of wanneer aan het Parlement verkeerde informatie werd meegedeeld die achteraf inderhaast werd gecorrigeerd. De tweede lezing vormt een hulpmiddel dat de sereniteit van de werkzaamheden en de kwaliteit van het wetgevend werk moet waarborgen. De spreekster ontkent dat die procedure wordt aangewend om de zaken op de lange baan te schuiven. De PS-fractie is er geenszins op uit de aanneming van een tekst uit te stellen, maar ze wil de kwaliteit ervan waarborgen en de argumenten hoorbaar maken van diegenen voor wie de wetgeving gevolgen heeft.

Het voorliggende wetsontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De eerste betreft het risico dat verbonden is aan de gelijktijdige behandeling van de inhoud van de dossiers en het onderzoek van de onrechtmatigheid van de beroepen. Dit aspect blijft zeer problematisch omdat de schijn van onpartijdigheid die van de rechter wordt verwacht, in het gedrang komt; de rechter wordt namelijk om een oordeel gevraagd over de ongegrondheid van het beroep, voordat hij de zaak in beraad neemt. Het klopt dat het door de meerderheidsfracties ingediende amendement nr. 5 (DOC 54 2491/003) in de mogelijkheid voorziet de zitting uit te stellen, teneinde de besprekingen over de kennelijke onrechtmatigheid van het beroep voort te zetten. Volgens de spreekster komt dit amendement echter slechts gedeeltelijk en op onvolkomen wijze tegemoet aan de bekommelingen die de ordes van advocaten tijdens de hoorzittingen hebben geuit.

De tweede opmerking heeft te maken met het nut zelf van de ontworpen bepalingen, die onder meer berusten op de opvatting dat het systematisch organiseren van een aparte zitting om de onrechtmatigheid van een beroep te bespreken, tijdverlies zou zijn. Dit argument

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa réunion du 10 juillet 2017, votre commission a, en application de l'article 83 du Règlement, soumis à une deuxième lecture les articles du projet de loi DOC 54 2491 qu'elle a adoptés en première lecture au cours de sa réunion du 21 juin 2017.

I. — DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Julie Fernandez Fernandez (PS) souligne que le mécanisme réglementaire de la deuxième lecture est un outil qui permet à chacun de réfléchir, à la lumière des discussions, aux modifications qu'il paraît souhaitable d'apporter au texte adopté en première lecture. Cette procédure est particulièrement utile lorsqu'un dossier est mal préparé en amont, ou que des informations erronées sont communiquées au Parlement et corrigées à la hâte. Il s'agit d'un outil qui doit garantir la sérénité des travaux et la qualité du travail législatif. L'intervenante conteste les propos de ceux qui qualifient le recours à cet outil de stratégie dilatoire. La volonté du groupe PS n'est nullement de retarder l'adoption d'un texte mais bien de garantir sa qualité et de rendre audibles les arguments mis en exergue par ceux que la législation impacte.

Dans ce cadre, le projet de loi à l'examen appelle les observations suivantes.

La première concerne le risque lié au traitement simultané du fond des dossiers et de l'examen du caractère abusif des recours. Cet aspect reste très problématique: il met à mal l'apparence d'impartialité attendue du juge dans la mesure où ce dernier préjuge du caractère non fondé du recours avant la prise en délibéré. Certes, l'amendement n° 5 déposé par les groupes de la majorité (DOC 54 2491/003) prévoit la faculté de reporter l'audience en vue de poursuivre les débats sur le caractère manifestement abusif du recours. L'intervenante est d'avis que cet amendement ne répond toutefois que partiellement et imparfaitement aux préoccupations exprimées par les ordres des avocats lors des auditions.

La seconde observation a trait à l'opportunité même des dispositions en projet qui reposent notamment sur la considération selon laquelle l'organisation systématique d'une audience distincte pour traiter du caractère abusif d'un recours constituerait une perte de temps.

had terecht kunnen zijn als de RVV zoveel dossiers te behandelen kreeg dat het organiseren van een aparte zitting de Raad zou hebben belet zijn arresten uit te brengen en te blijven voldoen aan de vereisten qua doeltreffendheid en snelheid.

In februari 2017 kondigde de staatssecretaris echter aan dat, wat de Dienst Vreemdelingenzaken betreft, de achterstand in september van dit jaar zou zijn weggewerkt. De spreekster stipt aan dat, zelfs als de wegwerking van de achterstand een primeur is, dit niet gepaard mag gaan met een beperking van de toegang van de asielzoekers tot hun rechten. De staatssecretaris heeft er ook op gewezen dat de invoering van een heffing ten goede zou komen aan de kwaliteit van sommige verzoeken die bij de Dienst Vreemdelingenzaken worden ingediend. Het aantal beroepen zou hierdoor logischerwijs moeten dalen.

Mocht dit niet het geval zijn, zou het dan niet nuttiger zijn de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen méér kamers te geven, zodat de dossiers stelselmatig worden behandeld naarmate ze binnenkomen en de beroepswegen aldus doeltreffend en effectief worden?

De staatssecretaris heeft zelf toegegeven dat de personeelsuitbreiding bij de Dienst Vreemdelingenzaken heeft bijgedragen tot het wegwerken van de achterstand. Zou eenzelfde benadering dan ook niet nuttig zijn wat de beroepsorganen betreft?

Voorts meent de spreekster dat dezelfde aanpak moet worden gehanteerd om onrechtmatige handelingen van zowel de aanvrager als de administratie te bestraffen. Voor onrechtmatige handelingen van de administratie is momenteel niet in specifieke sancties voorzien; ze kunnen alleen worden vernietigd. Volgens de spreekster is deze aanpak niet evenwichtig. In dat verband verwijst zij naar amendement nr. 4 (DOC 54 2491/002), dat ertoe strekt onrechtmatige handelingen van de administratie te bestraffen. Hoewel dat amendement niet werd aangenomen, zou op zijn minst moeten worden bepaald dat de aanvragers niet worden bestraft wanneer het als onrechtmatig beschouwde beroep wordt ingediend tegen een beslissing die zelf als onrechtmatig kan worden opgevat. Daarbij denkt het lid inzonderheid aan beslissingen met nagenoeg dezelfde inhoud als een beslissing die werd ingetrokken ingevolge het ingestelde beroep.

Cet argument aurait pu être légitime si le CCE devait traiter un nombre de dossiers tel, que l'organisation d'une audience distincte l'aurait empêché de rendre ses arrêts et de continuer à satisfaire aux impératifs d'efficacité et de rapidité.

Or, en février 2017, le secrétaire d'État annonçait qu'au niveau de l'Office des Etrangers, l'arriéré serait résorbé dès septembre de cette année. L'intervenante observe que même si cette résorption de l'arriéré est une première, elle ne doit pas être opérée au prix d'une restriction de l'accès aux droits pour les demandeurs. Le secrétaire d'État a également expliqué que l'introduction d'une redevance permettrait d'augmenter la qualité de certaines demandes introduites auprès de l'OE. Il devrait logiquement en résulter une baisse du nombre de recours.

Si tel n'est pas le cas, ne serait-il pas plus utile d'envisager d'augmenter le nombre de chambres du Conseil du Contentieux pour permettre de traiter les dossiers au fur et à mesure de leur entrée et ce afin de rendre les voies de recours efficaces et effectives?

Le secrétaire d'État a lui-même reconnu que l'augmentation du nombre d'agents à l'OE a contribué à la résorption de l'arriéré. Une approche identique ne serait-elle pas dès lors pertinente en ce qui concerne les organes de recours?

L'intervenante pense par ailleurs qu'il convient de privilégier une approche identique lorsqu'il s'agit de sanctionner des actes abusifs qu'ils émanent du demandeur ou de l'administration. Les actes abusifs de l'administration ne peuvent actuellement faire l'objet que d'une annulation et non d'une sanction spécifique. L'intervenante estime que cette approche est déséquilibrée et renvoie à l'amendement n° 4 (DOC 54 2491/004) qui visait à sanctionner les actes abusifs de l'administration. Bien que cet amendement n'ait pas été retenu, il conviendrait à tout le moins que les demandeurs ne soient pas sanctionnés lorsque le recours considéré comme abusif est déposé contre une décision susceptible d'être considérée comme abusive. On pense en particulier à des décisions qui reprendraient quasiment à l'identique une décision retirée à la suite d'un recours.

II. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel bepaalt de constitutionele grondslag van het wetsontwerp. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Het wordt eenparig aangenomen.

Art. 2

Dit artikel strekt tot vervanging van artikel 39/73-1 van de vreemdelingenwet.

Mevrouw Julie Fernandez Fernandez (PS) dient amendement nr. 7 (DOC 54 2491/006) in, tot aanvulling van de ontworpen bepaling. Het ligt in de bedoeling op zijn minst deels het onevenwicht te herstellen inzake verdedigingsmiddelen tussen de eisende partij en de administratie bij de behandeling van de beroepen. Het ziet er immers naar uit dat, naast het verwaarloosbare aantal dossiers die als “kennelijk onrechtmatig” kunnen worden aangemerkt, een welbepaald aantal dossiers in de huidige stand van zaken als “onrechtmatig” zouden kunnen worden beschouwd als gevolg van wat een “carrousel van beslissingen” wordt genoemd. Het zit zo: de met de dossiers in kwestie belaste administratie trekt een beslissing in waartegen hoger beroep werd ingediend, teneinde te voorkomen dat de rechter een voor de administratie ongunstig vonnis velt; daardoor ziet de eiser zich gedwongen nogmaals een aanvraag in te dienen waarover de administratie dezelfde beslissing neemt als de beslissing die eerder werd betwist en ingetrokken. Het komt de wetgever toe te waarborgen dat soortgelijke beroepen niet als “onrechtmatig” kunnen worden beschouwd.

*
* *

Amendement nr. 7 wordt verworpen met 8 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 2 wordt vervolgens aangenomen met 9 tegen 4 stemmen.

Art. 3

Dit artikel omschrijft het toepassingsveld van het wetsontwerp. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Het wordt aangenomen met 9 tegen 4 stemmen.

II. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1

Cet article qui définit la base constitutionnelle du projet de loi ne fait l'objet d'aucun commentaire.

Il est adopté à l'unanimité.

Art. 2

Cet article tend à remplacer l'article 39/73-1 de la loi sur les étrangers.

Mme Julie Fernandez Fernandez (PS) dépose l'amendement n° 7 (DOC 54 2491/006) qui tend à compléter la disposition en projet afin de rétablir au moins partiellement l'équilibre des armes entre la partie demanderesse et l'administration dans le cadre du traitement des recours. En effet, il apparaît que, outre le caractère négligeable du nombre de dossiers “manifestement abusifs”, un certain nombre des dossiers qui pourraient en l'état actuel des choses être considérés comme “abusifs” seraient à imputer à ce qu'il est convenu d'appeler un “carrousel” de décisions: l'administration en charge des dossiers visés retire une décision faisant l'objet d'un recours pour éviter la création d'une jurisprudence défavorable, ce qui contraint le demandeur à réintroduire ultérieurement une demande, laquelle fait l'objet de la même décision que la décision précédemment attaquée et retirée. Il appartient au législateur de s'assurer que les recours de ce type ne puissent être considérés comme abusifs.

*
* *

L'amendement n° 7 est rejeté par 8 voix contre 3 et une abstention.

L'article 2 est ensuite adopté par 9 voix contre 4.

Art. 3

Cet article qui définit le champ d'application du projet de loi ne fait l'objet d'aucun commentaire.

L'article est adopté par 9 voix contre 4.

*
* *

Het gehele wetsontwerp wordt aangenomen met 9 tegen 4 stemmen.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Katja GABRIËLS
Nahima LANJRI

Brecht VERMEULEN

Lijst van de bepalingen die een uitvoeringsmaatregel vereisen (artikel 78.2 van het Reglement): art. 2.

*
* *

L'ensemble du projet de loi est adopté par 9 voix contre 4.

Les rapporteurs,

Le président,

Katja GABRIËLS
Nahima LANJRI

Brecht VERMEULEN

Liste des dispositions nécessitant une mesure d'exécution (article 78.2 du Règlement): art. 2.