

Rolnummer 6922
Arrest nr. 150/2019 van 24 oktober 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 19 september 2017 « 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 », ingesteld door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 mei 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 mei 2018, heeft de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Sarolea en Mr. J. Hardy, advocaten bij de balie van Waals-Brabant, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 19 september 2017 « 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 november 2017).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Orde van Vlaamse Balies, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Verbist en Mr. C. Buggenhoudt, advocaten bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Derriks, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 5 juni 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 juni 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 26 juni 2019 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. In rechte

- A -

A.1. De « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* », verzoekende partij, verzoekt het Hof om de vernietiging van de wet van 19 september 2017 « 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 » (hierna : de wet van 19 september 2017), en meer bepaald van artikel 2 ervan, die tot doel heeft kennelijk onrechtmatige beroepen die worden ingesteld voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna : de Raad) te bestrijden.

A.2.1. In het eerste onderdeel van het enige middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepaling dat zij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt dat is vastgelegd bij de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het bestreden artikel 2 van de wet van 19 september 2017 biedt de Raad de mogelijkheid om een debat te voeren over de eventualiteit van een op onrechtmatige wijze ingesteld beroep en over de bestraffende geldboete, op de terechtzitting gedurende welke de grond van het beroep moet worden onderzocht. In tegenstelling tot hetgeen artikel 39/73-1, vóór de vervanging ervan bij het bestreden artikel 2 van de wet van 19 september 2017, bepaalde, is het dus niet meer noodzakelijk een bijkomende zitting te organiseren. De bestreden bepaling stelt ook de criteria vast op grond waarvan de Raad het precieze bedrag kan bepalen van de geldboete die hij oplegt. Ten slotte wordt een kopie van het arrest dat wordt geacht op tegenspraak te zijn gewezen en waarbij de geldboete wegens onrechtmatig beroep wordt uitgesproken, ter kennis gebracht van de bevoegde stafhouder. De betrokken advocaat kan geen vergoeding meer vorderen in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en de vaststellingen van de Raad kunnen eventueel verantwoord worden dat een tuchtprocedure wordt ingesteld.

De verzoekende partij verwijt de bestreden bepaling dat zij binnen het immigratiecontentieux een verschil in behandeling in het leven roept, dat onverantwoord is in het licht van de in het middel aangevoerde bepalingen, tussen de vreemdeling en de overheid, enerzijds, en tussen de vreemdeling en de andere partijen bij geschillenprocedures, anderzijds.

Binnen het contentieux kan alleen de verzoeker voor de Raad aan een geldboete worden onderworpen, met uitsluiting van de verwerende partij. Volgens de verzoekende partij is het echter mogelijk dat beroepen die als « kennelijk onrechtmatig » dreigen te worden gekwalificeerd, uitgaan van de administratie.

Vervolgens geeft de bestreden bepaling ook aanleiding tot een andere discriminatie ten aanzien van de partijen bij andere geschillenprocedures. Artikel 780bis van het Gerechtelijk Wetboek voorziet eveneens in een geldboete voor kennelijk onrechtmatige of vertragende rechtsplegingen, maar die boete kan ten laste worden gelegd van de twee partijen.

Volgens de verzoekende partij verantwoordt geen enkel objectief criterium die twee verschillen in behandeling, noch binnen het immigratiecontentieux zelf, noch ten aanzien van de partijen in andere geschillenprocedures. Bovendien steunt het verschil op de nationale afstamming van de verzoeker, omdat die noodzakelijkerwijs van vreemde nationaliteit is.

Wat het nagestreefde doel betreft, doet de verzoekende partij opmerken dat het om het enige administratief contentieux gaat waarin een administratief rechtscollege over een dergelijke sanctiebevoegdheid beschikt. De rechtspleging voor de Raad is echter in die zin bijzonder dat dit rechtscollege niet bevoegd is om een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen ten laste van de in het ongelijk gestelde partij. De Raad kan evenmin veroordelen tot een schadeloosstelling wegens de onrechtmatige houding van één van de partijen.

Volgens de verzoekende partij toont geen enkel objectief element aan dat het immigratiecontentieux onrechtmatige verzoekschriften in de hand zou werken, noch dat een dergelijke sanctieregeling zou toelaten het instellen van zulke verzoekschriften een halt toe te roepen. Een dergelijke stigmatisering van een contentieux is niet objectief verantwoord en is onevenredig.

A.2.2. In het tweede onderdeel van het enige middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepaling dat zij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven waarborgen, met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die het recht verankeren om niet te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen en, ten slotte, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel waarborgen. De verzoekende partij herinnert in de eerste plaats eraan dat het immigratiecontentieux, wegens het specifieke karakter ervan, noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het recht van de verzoeker op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven, omdat de vreemdeling wenst te kunnen verkrijgen dat hij in België mag wonen, in voorkomend geval met zijn gezin, en omdat dat contentieux in elk geval betrekking heeft op het privéleven van de verzoeker.

De verzoekende partij voert aan dat het begrip « kennelijk onrechtmatig » te vaag en onduidelijk is. Niet alleen is er geen volledige en concrete definitie van wat een kennelijk onrechtmatig beroep is, terwijl, in de vroegere rechtspraak van het Hof voldoende hypothesen, een betere afbakening van dat begrip zouden hebben toegelaten.

Zij oordeelt verder nog dat de bestreden bepaling de vreemdeling die een beroep zou instellen dat gedoemd is om te worden verworpen om redenen ten gronde of om redenen inzake ontvankelijkheid, maar voor wie dat beroep dienstig zou kunnen zijn, en de vreemdeling die geen enkel voordeel zou doen met het instellen van zulk een beroep, zonder redelijke verantwoording op dezelfde manier behandelt. Bovendien beperkt de bestreden bepaling zonder verantwoording de grondrechten, in zoverre de inmenging van de overheid in de uitoefening van die rechten niet is vastgelegd door een vaststaande regel.

A.2.3. In een derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, met het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en met het recht om niet te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

Zij verwijt de bestreden bepaling in het bijzonder toe te laten dat de beslissing om een sanctie op te leggen wordt genomen na afloop van één enkele terechtzitting. In dat verband onderstreepte de Raad van State, in zijn advies nr. 61.103/4 van 27 maart 2017, het belang van het houden van twee terechtzittingen.

Het hoofdargument van de wetgever daarvoor betreft de kosten die worden veroorzaakt door een bijkomende terechtzitting. Geen enkel element toont de gegrondheid aan van dat budgettaire argument, dat overigens haaks staat op het beginsel van de rechten van de verdediging.

Evenmin is enige voorafgaande kennisgeving vanwege de Raad vereist, wat betreft het feit de aandacht van de verzoeker en van diens advocaat te vestigen op het bestaan van het dispositief dat het voorwerp uitmaakt van de vordering tot vernietiging.

De verzoekende partij oordeelt vervolgens dat het « op tegenspraak gewezen » karakter van de beslissing van de Raad geenszins verzekerd wordt en zelfs wordt aangetast. Wat zou er bijvoorbeeld gebeuren in het geval van een advocaat die niet aanwezig zou zijn op de terechtzitting na met zijn cliënt te zijn overeengekomen om de rechtspleging te beëindigen ?

A.2.4. In een vierde onderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, met het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en met het recht om niet te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

Zij voert aan dat het bedrag van de sanctie, dat 125 euro tot 2 500 euro bedraagt, door de Raad wordt bepaald, waarbij de ter terechtzitting opgeroepen overheid haar standpunt kan uiten. Zij is van mening dat niet op geldige wijze wordt verantwoord dat de verzoeker voor de Raad tot een geldboete kan worden veroordeeld waarvan het bedrag rekening houdt met de last voor de verwerende partij, terwijl die partij door de Raad in het geding is betrokken.

A.2.5. In een vijfde onderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, met het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en met het recht om niet te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

Zij voert aan dat het risico, voor de advocaat, om een sanctie op te lopen wegens « onrechtmatig beroep », diens bereidheid vermindert om bepaalde procedures in te stellen die de rechtspraak hadden kunnen doen evolueren in een voor zijn cliënt gunstige zin.

Hetgeen wordt aangeklaagd, is niet dat de stafhouder of de voorzitter van het bureau voor juridische bijstand een sanctie kan opleggen : zulk een sanctie wordt aan hun oordeel overgelaten. Problematisch is het feit dat de mededeling aan die instanties van een beslissing waarin wordt aangegeven dat de advocaat een onrechtmatige procedure heeft ingesteld, op zich de reputatie van de advocaat kan aantasten.

A.3.1.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid *ratione temporis* van het beroep dat tegen de wet van 19 september 2017 is ingesteld, doordat die wet louter het beginsel zou bekrachtigen volgens hetwelk de Raad een geldboete kan opleggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep, geldboete die werd ingevoerd door de wet van 29 december 2010.

A.3.1.2. De verzoekende partij antwoordt dat de mogelijkheid, voor de Raad, om een geldboete op te leggen wegens onrechtmatig beroep, onlosmakelijk verbonden is met de nadere regels waarin de eraan gekoppelde wettelijke regeling voorziet. Bovendien vervangt de bestreden wet de bepalingen van de wet van 29 december 2010 in hun geheel, zodat het Hof het geheel van de wettelijke regeling waartegen de grieven van de verzoekende partij gericht zijn, kan toetsen.

A.3.1.3. Op dat punt neemt de Orde van Vlaamse Balies, tussenkomende partij, in haar memorie van antwoord hetzelfde standpunt in als de verzoekende partij.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het de schending aanklaagt van de artikelen 3, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van de artikelen 4, 7, en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in de eerste plaats omdat die artikelen afzonderlijk worden beschouwd en vervolgens omdat het verzoekschrift niet op voldoende nauwkeurige wijze aangeeft in welk opzicht die bepalingen zouden zijn geschonden.

A.4.1.1. Wat betreft het verschil tussen de vreemdeling en de administratie, voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partij zich vergist wanneer zij het feit aanklaagt dat alleen de verzoeker voor de Raad kan worden bestraft voor het instellen van een onrechtmatig beroep. Het is immers niet denkbaar dat de administratie te kwader trouw is, of de bedoeling heeft te schaden, te bedriegen of een resultaat te verkrijgen waarin de wet niet voorziet. Wat betreft het verschil in behandeling tussen een vreemdeling in het immigratiecontentieux en een vreemdeling in andere geschillen, geeft de Ministerraad aan niet te zien om welke geschillen dat zou gaan. Hij geeft aan dat de administratie op geen enkele wijze ervan kan worden verdacht met vertragende doeleinden op te treden, in de zin van artikel 780bis van het Gerechtelijk Wetboek.

A.4.1.2. De verzoekende partij antwoordt dat een dergelijke bewering bevestigt dat er wordt gediscrimineerd. Aan de vreemdeling wordt een houding toegeschreven die niet mag worden toegeschreven aan de administratie. Het is juist dat, zoals de Ministerraad aanvoert, een onrechtmatige handelwijze vanwege de administratie de weg zou kunnen openen naar een vordering op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, maar dat argument kan ook worden tegengeworpen aan de Ministerraad of aan de administratie die op dezelfde basis kan optreden tegen een verzoeker die misbruik maakt van zijn recht. Wat het tweede verschil in behandeling betreft, herinnert de verzoekende partij eraan dat zij in haar verzoekschrift voorbeelden heeft gegeven en dat, wat artikel 780bis van het Gerechtelijk Wetboek betreft, de Ministerraad de oorzaak en het gevolg ervan met elkaar verward : de oorzaak van de « overtollige » procedure is wel degelijk de oorspronkelijke beslissing.

A.4.2. De Ministerraad betwist niet dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de rechtzoekenden en advocaten wier beroep als kennelijk onrechtmatig zou worden gekwalificeerd en die voor wie niet zulk een regeling zou gelden.

Hij oordeelt niettemin dat het onderscheid op objectieve criteria berust en dat het gegrond is op een tweevoudig legitiem doel, namelijk een vereenvoudiging en een grotere doeltreffendheid van de procedure voor de Raad.

A.4.3.1. Wat het derde onderdeel van het middel betreft, herinnert de Ministerraad eraan dat de procedure die ertoe strekt een sanctie op te leggen wegens onrechtmatig beroep, zal worden gekoppeld aan een belangrijke waarborg, namelijk die van een procedure op tegenspraak.

A.4.3.2. De verzoekende partij betwist dat en klaagt aan dat de beslissing kan worden genomen na afloop van één enkele terechtzitting, zonder dat de verzoeker of zijn advocaat voldoende en voorafgaandelijk worden geïnformeerd. De door de Ministerraad geopperde mogelijkheid om een schorsing of een uitgestelde terechtzitting te verkrijgen, is eveneens illusoir, antwoordt de verzoekende partij.

A.4.4.1. Wat het vierde onderdeel van het middel betreft, is de Ministerraad van mening dat het geruststellend is dat de criteria op grond waarvan de Raad het bedrag van de geldboete kan bepalen, talrijk, niet-exhaustief en indicatief zijn.

A.4.4.2. De verzoekende partij merkt op dat de Ministerraad niets zegt over het feit dat het bedrag van de sanctie zou kunnen afhangen van de schade waarop de overheid zich zou beroepen.

A.4.5.1. Wat het vijfde onderdeel van het middel betreft, leidt de Ministerraad uit de deontologische principes van de advocaten af dat een advocaat niet door zijn cliënt kan worden verplicht om een kennelijk onrechtmatig beroep in te stellen.

Hij betwist dat de verzoekende partij belang erbij heeft om de bepaling te verwijten dat zij de Raad toestaat om de overheden van de orden in kennis te stellen van een kennelijk onrechtmatig beroep.

A.4.5.2. De verzoekende partij antwoordt dat zij er belang bij heeft de doorgevoerde wettelijke regeling te betwisten, in het bijzonder wegens de repercussies ervan voor de advocaten, voor de rechtzoekenden en voor de uitoefening van de rechten van de verdediging.

A.5.1. De Orde van Vlaamse Balies verklaart, in haar hoedanigheid van tussenkomende partij, zich aan te sluiten bij de eerste vier onderdelen van het enige middel van het verzoekschrift waarbij de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » de vernietiging vordert van artikel 39/73-1 van de wet van 15 december 1980, zoals het werd gewijzigd bij de voormelde wet van 19 september 2017.

A.5.2. Zij voegt aan de argumentatie die de verzoekende partij in het tweede onderdeel van het middel heeft uiteengezet toe dat het criterium van onderscheid dat te dezen een sanctie rechtvaardigt, vertrekt van een niet-verantwoord *a priori*, namelijk dat het beroep kennelijk onrechtmatig is.

Een dergelijk criterium is echter niet objectief om het verschil in behandeling te verantwoorden. Het is immers des te minder objectief daar het niet restrictief werd geïnterpreteerd in de parlementaire voorbereiding. Daaruit volgt immers dat, aan de hypothesen die het Hof in zijn arrest nr. 88/2012 had aangenomen, de staatssecretaris voor Immigratie er andere heeft toegevoegd.

A.5.3. Wat het derde onderdeel van het middel betreft, voegt de Orde van Vlaamse Balies toe dat het vanaf de terechtzitting over de grond van het dossier is dat de verzoeker in kennis wordt gesteld van de mogelijkheid dat de Raad een geldboete uitspreekt wegens kennelijk onrechtmatig beroep. Het is juist dat de Raad de procedure kan schorsen of een bijkomende terechtzitting kan organiseren opdat de verzoeker zich op dat punt zou kunnen verdedigen, maar de Raad is niet daartoe verplicht. Het Hof heeft geoordeeld, in zijn arrest nr. 88/2012, dat artikel 39/73-1, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de bestreden wet, geen onevenredige gevolgen had.

De tussenkomende partij voegt eraan toe dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens steeds oordeelt dat, wanneer de wet veroordeelt tot een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep, de advocaat en zijn cliënt daarvan uitdrukkelijk en voorafgaandelijk in kennis moeten worden gesteld. Artikel 39/73-1 van de wet van 15 december 1980 bepaalt weliswaar dat de Raad de verzoeker en diens advocaat daarvan in kennis stelt bij het begin van de terechtzitting, maar die informatie kan niet worden beschouwd als de voorafgaandelijke informatie die wordt geëist door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Dat is des te erger omdat die geldboete moet worden beschouwd als een repressieve sanctie, die dus onder de toepassing valt van artikel 6, lid 3, a) en b), van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens valt.

De bestreden bepaling beschermt niet de rechten van de verdediging zoals die worden gewaarborgd in artikel 6, lid 3, a) en b), van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.5.4. Wat het vierde onderdeel van het middel betreft, preciseert de tussenkomende partij dat een door een administratief rechtscollege uitgesproken geldboete wegens een kennelijk onrechtmatig beroep moet worden gemotiveerd door het onverantwoord gebruik dat van het gerecht als openbare dienst werd gemaakt. Die sanctie is dus verschillend van die welke kan worden uitgesproken om de mogelijke materiële of morele schade ten aanzien van een andere partij te herstellen.

De bestreden bepaling beperkt echter niet de bevoegdheid van de Raad om de bekritiseerde geldboete uit te spreken enkel om reden van de gevolgen die het onrechtmatig beroep zou kunnen hebben voor de werking van de Raad. Die geldboete kan ook worden verantwoord door de gevolgen van dat beroep voor de tegenpartij. Zulk een mogelijkheid doet op fundamentele wijze afbreuk aan het recht op toegang tot een rechter.

Ten slotte bepaalt de bestreden wet niet dat de tegenpartij zich kan wenden tot de burgerlijke rechter om die schade te doen herstellen. Die laatste mogelijkheid wordt wel geboden aan de verzoeker, die dan terechtkomt in een « carrousel » van administratieve beslissingen die niet het beginsel van wapengelijkheid waarborgt.

- B -

B.1.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door artikel 2 van de wet van 19 september 2017 « 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 » (hierna : de wet van 19 september 2017), van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 4, 7 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Zij verwijt de nieuwe sanctieregeling wegens onrechtmatig beroep voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna : de Raad) in hoofdzaak dat zij het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat is gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde artikelen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, schendt, dat zij op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en het recht op een eerlijke procedure, aan de rechten van de verdediging en aan het recht om niet te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen.

B.1.2. Artikel 2 van de wet van 19 september 2017 bepaalt :

« 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, ingevoegd bij de wet van 29 december 2010, wordt vervangen als volgt :

‘ Wanneer er aanwijzingen zijn dat het ingestelde beroep kennelijk onrechtmatig is dan brengt de Raad deze vaststelling, bij de behandeling van dit beroep, ambtshalve in de debatten. Zij stelt de ter terechtzitting aanwezige partijen in staat om hun bemerkingen hieromtrent te laten gelden en kan hiertoe, zo nodig, de zitting schorsen. De Raad kan, zo nodig, ook uitspraak doen over het ingestelde beroep en in haar arrest een nieuwe zittingsdatum bepalen met het oog op verdere debatten inzake het kennelijk onrechtmatig karakter van het beroep.

In elke kennisgeving van een beschikking tot vaststelling van de rechtsdag, wordt de aandacht gevestigd op een mogelijk onderzoek naar het rechtmatig karakter van het beroep door melding van onderhavig artikel.

De Raad kan een geldboete opleggen telkens zij oordeelt dat een beroep kennelijk onrechtmatig werd ingesteld.

Het arrest dat de geldboete uitspreekt, geldt in elk geval als op tegenspraak gewezen.

Het bedrag van de geldboete, met een minimum van 125 euro en een maximum van 2.500 euro, wordt bepaald door de Raad.

Elk jaar op 1 januari, worden de in het vijfde lid bepaalde bedragen van rechtswege aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen volgens de volgende formule: het basisbedrag, vermenigvuldigd met de nieuwe index en gedeeld door de oorspronkelijke index. De nieuwe index is de index van de consumptieprijzen van de maand december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de bedragen overeenkomstig het vijfde lid worden aangepast. De oorspronkelijke index is de index van november 2017. Het bekomen resultaat wordt afgerond naar de hogere euro indien het deel in decimalen groter of gelijk is aan vijftig cent. De afronding gebeurt naar de lagere euro indien het deel in decimalen kleiner is dan vijftig cent.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels inzake de inning van de geldboete.

Het arrest waarin het kennelijk onrechtmatig karakter van het beroep wordt vastgesteld en een eventuele geldboete wordt opgelegd, wordt, in het geval de verzoekende partij werd bijgestaan door een advocaat, ook ter kennis gebracht van de bevoegde stafhouder en de voorzitter van het bureau voor juridische bijstand ».

B.2.1. De Ministerraad voert aan dat het beroep niet ontvankelijk is *ratione materiae* in zoverre het de artikelen 3, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 4, 7 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afzonderlijk beschouwd, beoogt, omdat die internationale normen op zich geen referentienormen zijn voor het Hof. Hij voegt eraan toe dat het middel niet aangeeft hoe die bepalingen door de bestreden bepaling zouden zijn geschonden.

B.2.2. Uit het verzoekschrift en de uiteenzetting in elk van de onderdelen van het enige middel blijkt dat, enerzijds, de verzoekende partij het onderzoek van de internationale bepalingen waarvan zij de schending aanvoert meermaals verbindt met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, en dat, anderzijds, zij uiteenzet hoe de bestreden bepaling de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en die van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schendt.

De exceptie *ratione materiae* wordt verworpen.

B.2.3. De Ministerraad voert eveneens aan dat het beroep niet ontvankelijk is *ratione temporis* in zoverre de verzoekende partij het beginsel zelf van een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep opnieuw in het geding zou brengen, terwijl de bestreden bepaling enkel « een herziening » inhoudt van de nadere regels van de bestaande procedure die de Raad in staat stelt zulk een geldboete op te leggen.

B.2.4. Uit de tekst van het voormelde artikel 2 van de wet van 19 september 2017 blijkt uitdrukkelijk dat de bestreden bepaling 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 » (hierna : de wet van 15 december 1980), zoals het werd ingevoegd bij de wet van 29 december 2010, « vervangt ». De wetgever heeft immers niet alleen de mogelijkheid om een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep uit te spreken anders geformuleerd, maar heeft bovendien de regeling van die geldboete gewijzigd, enerzijds, door de voor de Raad van toepassing zijnde procedure alsook de tenuitvoerlegging van de nadere regels inzake inning van de geldboete door de Koning te beschrijven en, anderzijds, door in de parlementaire voorbereiding een reeks hypothesen op te sommen die de Raad ertoe zouden kunnen brengen zulk een geldboete uit te spreken.

De exceptie *ratione temporis* wordt verworpen.

B.3.1. De memorie van toelichting bij de bestreden bepaling preciseert :

« Voorliggend ontwerp wenst de strijd tegen kennelijk onrechtmatige beroepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan te gaan. Het past binnen het regeerakkoord van 9 oktober 2014 waarin inzake asiel- en migratie wordt gesteld dat de strijd tegen misbruik wordt verder gezet, door een juist evenwicht aan te houden tussen rechten en plichten met respect voor zowel zij die komen als zij die verwelkomen.

Huidig 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 (hierna : Vreemdelingenwet) voorziet in de mogelijkheid voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna : de Raad) tot het opleggen van een geldboete wegens een kennelijk onrechtmatig beroep. Huidig wetsontwerp beoogt de bestaande procedure te vereenvoudigen en efficiënter te maken, terwijl de rechten van verdediging toch maximaal worden gegarandeerd. Tevens worden criteria in de memorie van toelichting vastgelegd voor het bepalen van het bedrag van de geldboete.

Door de bestaande procedure te vereenvoudigen en efficiënter te maken, wordt [beoogd] dat rechters meer gebruik zullen maken van deze door de wet geboden mogelijkheid om misbruiken te bestrijden en op deze wijze het aantal misbruiken terug te dringen.

Het oude artikel 39/73-1 voorzag, in het geval er sprake is van een kennelijk onrechtmatig beroep, de mogelijkheid om de beroepsprocedure af te sluiten met een arrest waarbij de partijen nog worden opgeroepen voor een bijkomend debat omtrent het eventueel opleggen van een geldboete.

Het nieuwe artikel 39/73-1 geeft de Raad de mogelijkheid om het debat aangaande de al dan niet kennelijke onrechtmatigheid van het beroep en het opleggen van een geldboete, te voeren tijdens de terechtzitting waarbij het beroep wordt behandeld, er dient bijgevolg geen bijkomende zitting meer te worden georganiseerd.

Daarnaast worden nu ook criteria in de memorie van toelichting vastgelegd aan de hand waarvan de rechter de hoogte van het bedrag van de opgelegde boete dient te bepalen. De aard van de vastgestelde onregelmatigheid en impact die het onrechtmatige beroep heeft gehad of kon hebben, worden als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de geldboete.

Tenslotte wordt in het nieuwe artikel 39/73-1 ook de bestaande praktijk om een afschrift van het arrest waarin een geldboete wordt opgelegd ter kennis van de bevoegde stafhouder te brengen, opgenomen in de wet. Immers, de vaststelling dat een beroep kennelijk onrechtmatig is, kan ook gevolgen hebben voor de advocaat van verzoekende partij. Deze zal immers geen aanspraak meer kunnen maken op de toekenning van een vergoeding in het kader van de juridische tweedelijsbijstand (cf. het ministerieel besluit van 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijsbijstand) bovendien kunnen de vaststellingen die door de Raad werden gedaan ook een reden vormen om een tuchtprocedure op te starten » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, pp. 3 en 4).

B.3.2. De door de bestreden bepaling vastgestelde sanctieregeling heeft tot doel kennelijk onrechtmatige beroepen in het vreemdelingencontentieux te ontmoedigen door de procedure te vereenvoudigen, en maakt het aldus mogelijk een geldboete wegens onrechtmatig beroep op te leggen tijdens de terechtzitting waarop het beroep wordt behandeld. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband :

« Het is bijgevolg niet langer vereist om, zoals het oude artikel 39/73-1 voorzag, de beroepsprocedure af te sluiten met een arrest waarbij de partijen nog worden opgeroepen voor een bijkomend debat omtrent het eventueel opleggen van een geldboete.

Deze vereenvoudiging dringt zich op nu uit de praktijk is gebleken dat artikel 39/73-1 nauwelijks wordt toegepast. Sedert 2011 werden slechts twintig arresten uitgesproken waarbij een geldboete werd opgelegd. Gezien de grote werkdruk bij de Raad en het feit dat de kosten verbonden aan het organiseren van een afzonderlijke terechtzitting vaak hoger zijn dan het bedrag van de geldboete die kan worden opgelegd, werd de stap om de partijen nogmaals op te roepen met het oog op het opleggen van een geldboete, in sommige gevallen, ook al is er sprake van een kennelijk onrechtmatig beroep, niet meer gezet » (*ibid.*, p. 5).

B.4. De eerste drie onderdelen van het enige middel zijn afgeleid uit de schending, door het bestreden artikel 2 van de wet van 19 september 2017, van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met onder meer artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verzoekende partij oordeelt dat de door de bestreden bepaling ingevoerde regeling van de geldboete wegens onrechtmatig administratief beroep op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Zij voert in eerste instantie aan dat, in tegenstelling tot hetgeen het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012 en in tegenstelling tot het advies van de Raad van State dat aan het wetsontwerp voorafging, artikel 2 van de wet van 19 september 2017 de Raad niet verplicht om een tweede terechtzitting vast te stellen teneinde het kennelijk onrechtmatige karakter van het beroep te onderzoeken.

Zij voegt eraan toe dat de uitoefening van de rechten van verdediging vooral in het gedrang wordt gebracht door de bestreden bepaling doordat, enerzijds, het de Raad toekomt te beslissen of een tweede terechtzitting dient te worden vastgesteld en doordat, anderzijds, het diezelfde Raad is die moet oordelen over het kennelijk onrechtmatige karakter van het beroep.

De verzoekende partij voert ook aan dat het begrip « kennelijk onrechtmatig beroep » vaag en onduidelijk zou zijn en daardoor aanleiding zou geven tot discriminatie. Zij voegt eraan toe dat de bestreden bepaling het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging zou schenden, meer bepaald omdat de beslissing om een sanctie op te leggen kan worden genomen na afloop van één enkele terechtzitting, bij een arrest dat wordt geacht op tegenspraak te zijn gewezen, zonder dat voorafgaand aan die terechtzitting voldoende informatie moest worden gegeven.

B.5.1. Vóór de vervanging ervan bij de bestreden bepaling, bepaalde artikel 39/73-1 van de wet van 15 september 1980 :

« Als de Raad vindt dat een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep verantwoord kan zijn, bepaalt het arrest daartoe een terechtzitting op een nabije datum.

Het arrest wordt betekend aan de partijen.

Het arrest dat de geldboete uitspreekt, geldt in elk geval als op tegenspraak gewezen.

De geldboete gaat van 125 tot 2 500 euro. De Koning past elk jaar deze bedragen aan ingevolge de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere modaliteiten inzake de inning van de geldboete ».

B.5.2. Bij zijn arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012 heeft het Hof geoordeeld :

« B.22.1. Het fundamentele recht op toegang tot een rechter omvat niet het recht om de bestaande procedures voor kennelijk onrechtmatige doeleinden aan te wenden. Om reden van het feit dat een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep een beperking van dat grondrecht kan vormen, dient dat begrip evenwel restrictief te worden geïnterpreteerd. Aan een verzoeker zou geen geldboete mogen worden opgelegd om de enkele reden dat het beroep dat hij heeft ingesteld, maar erg weinig kansen had om tot een gunstige beslissing te leiden; de - zelfs theoretische - mogelijkheid dat een beslissing wordt uitgesproken die hem genoegdoening schenkt, volstaat om het beroep niet als zijnde ‘ kennelijk onrechtmatig ’ te kwalificeren.

B.22.2. In dat opzicht is de Raad van State van oordeel dat ‘ het uitspreken van een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep een beperking vormt van het grondrecht om in rechte te treden [en] dat het in artikel 37 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgenomen begrip “ kennelijk onrechtmatig beroep ” zodoende restrictief moet worden geïnterpreteerd ’ (arrest nr. 123.211 van 22 september 2003) en dat daaruit wordt afgeleid dat het recht op toegang tot een rechter ‘ enkel [...] beperkingen kan kennen indien het een kennelijk misbruik betreft ’ (arrest nr. 126.770 van 23 december 2003). Hij preciseert dat ‘ het enkele feit dat de verzoeker voor zijn rechten opkomt en beslissingen bestrijdt die hij onwettig acht, [...] in elk geval geen kennelijk onrechtmatig beroep [oplevert] ’ (arrest nr. 207.185 van 2 september 2010). In de rechtspraak van de Raad van State wordt eveneens aangegeven dat een kennelijk onrechtmatig beroep het beroep is dat is ingesteld ‘ niet in de - zij het ijle - hoop te verkrijgen wat de wet toestaat dat het verschaft, maar enkel om aan een situatie van onregelmatig verblijf een bedrieglijke schijn van geschil te verlenen ’ (arrest nr. 126.770 van 23 december 2003), of een beroep ‘ dat kennelijk ertoe strekt de tenuitvoerlegging van een overduidelijk legitieme administratieve beslissing te vertragen of dat kennelijk niet is ingesteld teneinde een beslissing over de grond zelf van de aanspraak te verkrijgen ’ (arresten nrs. 136.149 van 15 oktober 2004 en 176.452 van 6 november 2007).

Het proceduremisbruik kan ‘ ten aanzien van de verzoekers [worden afgeleid] uit kwade trouw, uit een oogmerk om te schaden of te misleiden of uit een uit de lucht gegrepen en kennelijk ongegronde argumentatie ’ wanneer het dossier ‘ laakbare praktijken [aan het licht brengt] die persoonlijk toe te schrijven zijn ’ aan de verzoekers (arrest nr. 136.149 van 15 oktober 2004), een ‘ poging om de Raad van State te misleiden door een nagemaakt document voor te leggen ’ (arrest nr. 176.452 van 6 november 2007) of wanneer het beroep ‘ op leugenachtige verklaringen berust waarvoor [de verzoekende partij] als enige verantwoordelijk is ’ (arrest nr. 175.786 van 16 oktober 2007). Ten slotte heeft de Raad van State nog de gelegenheid gehad te preciseren dat een ‘ geldboete, zoals elke sanctie, van nature enkel de persoon kan treffen die de handeling heeft gesteld die de sanctie beoogt te bestraffen; dat niemand kan worden gestraft voor een misdrijf dat hij niet heeft gepleegd of waaraan hij niet bewust en vrij heeft meegewerkt ’ en dat uit dat fundamentele beginsel wordt afgeleid dat de geldboete wegens onrechtmatig beroep niet aan de verzoeker kan worden opgelegd wanneer hij, gezien het feit dat hij niet op de hoogte was van het Belgisch recht en gezien het feit dat hij vertrouwen in zijn advocaat heeft gehad, in de onmogelijkheid verkeerde dat karakter aan het licht te brengen (arrest nr. 126.770 van 23 december 2003).

B.22.3. Uit het voorafgaande vloeit voort dat de geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep enkel aan een verzoeker kan worden opgelegd wanneer het rechtscollege vaststelt dat het beroep te kwader trouw wordt ingesteld of met een oogmerk om te schaden of te misleiden of voortvloeit uit laakbare praktijken, die rechtstreeks aan de verzoeker zelf zijn toe te schrijven of dat het beroep niet wordt ingesteld om het doel te verkrijgen dat de wet toestaat dat het verschaft.

B.23.1. Bovendien voorziet de bestreden bepaling erin dat een terechtzitting moet plaatsvinden, tijdens welke de verzoeker de gelegenheid moet hebben om zich nader te verklaren over het onrechtmatige karakter van zijn beroep, zodat de inachtneming van het beginsel van de tegenspraak te dezen wordt verzekerd.

B.23.2. Bijgevolg doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten die zijn gewaarborgd bij de in het middel aangehaalde bepalingen.

B.24. Het tweede middel in de zaak nr. 5175 is niet gegrond ».

B.6.1. In zijn advies nr. 61.103/4 van 27 maart 2017 over het voorontwerp van wet, formuleert de Raad van State de volgende opmerkingen :

« De huidige versie 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 ’ bepaalt uitdrukkelijk dat een speciale terechtzitting wordt gehouden over de vraag of de sanctie waarin het voorziet moet worden opgelegd, waarbij de verzoekende partij dus op voorhand in kennis is gesteld van de mogelijkheid dat een sanctie wordt opgelegd. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012 aanvaard dat de aldus opgevatte bepaling grondwettelijk is, en heeft zijn conclusie onder meer gebaseerd op de overweging dat die bepaling ‘ erin [voorziet] dat een terechtzitting moet plaatsvinden, tijdens welke de verzoeker de gelegenheid moet hebben om zich nader te verklaren over het onrechtmatige karakter van zijn beroep, zodat de inachtneming van het beginsel van de tegenspraak te dezen wordt verzekerd ’.

In de voorliggende bepaling vervalt de noodzaak om een dergelijke extra terechtzitting te houden. In de bespreking van die bepaling staat dat ‘ de Raad steeds de mogelijkheid [heeft] om een zitting te schorsen of een kort uitstel te verlenen om aan de verzoekende partij de tijd te geven zijn verdediging te organiseren of om een verzoekende partij die niet is verschenen, alsnog de kans te geven zijn standpunt uiteen te zetten aangaande de kennelijk onrechtmatigheid van het geding en de eventuele geldboete ’. Gelet op de beginselen die in het geding zijn, spreekt het echter vanzelf dat de schorsing of het uitstel van de terechtzitting in de gevallen die aldus in de bespreking worden bedoeld - en die *in concreto* moeten worden beoordeeld - van rechtswege geldt en niet louter een mogelijkheid is. De bespreking moet in die zin nader worden gepreciseerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, pp. 20 en 21).

B.6.2. De parlementaire voorbereiding betreffende het bestreden artikel 2 vermeldt :

« De rechten van verdediging komen hierbij niet in het gedrang. Partijen zullen immers tijdens de terechtzitting de mogelijkheid krijgen om een standpunt in te nemen inzake de elementen die wijzen op het kennelijk onrechtmatig karakter van het ingestelde beroep. Het beginsel van de tegenspraak wordt aldus verzekerd. Bovendien kan slechts worden besloten tot het bestaan van een ‘ kennelijk ’ onrechtmatig beroep wanneer de Raad vaststelt ‘ dat het beroep te kwader trouw wordt ingesteld of met een oogmerk om te schaden of te misleiden of voortvloeit uit laakbare praktijken, die rechtstreeks aan de verzoeker zelf zijn toe te schrijven of dat het beroep niet wordt ingesteld om het doel te verkrijgen dat de wet toestaat dat het verschaft ’ (GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.22.3). Het betreft derhalve duidelijke zaken waarover weinig discussie kan bestaan » (*ibid.*, p. 6).

In dezelfde parlementaire voorbereiding wordt nog het volgende vermeld :

« De staatssecretaris geeft een overzicht van de wanpraktijken :

- meervoudige asielaanvragen zonder dat nieuwe elementen worden aangebracht;
- herhaalde aanvragen over artikel 9bis zonder nieuwe elementen;
- herhaalde aanvragen over artikel 9ter zonder nieuwe elementen;
- aanvragen voor gezinshereniging vanuit de gesloten centra met als enig oogmerk de uitwijzing te voorkomen of op te schorten;
- herhaalde visumaanvragen voor kort of lang verblijf waarbij geen enkel nieuw element wordt aangebracht en waarbij geen rekening wordt gehouden met de weigeringsmotieven van de eerdere beslissing;
- beroepen zonder ontwikkelde middelen;
- gebruik van *copy-paste* in beroepen waardoor de feiten *in casu* niet meer correct zijn (bv. enkel de naam wordt gewijzigd).

Ten slotte zijn er ook gevallen waarbij de RVV een beschikking neemt waarin gesteld wordt dat het beroep omwille van een aantal redenen zal worden verworpen en het dossier bijgevolg schriftelijk kan worden afgehandeld. De verzoekende partij kan dan vragen om gehoord te worden. In die vraag moet geantwoord worden op de elementen uit de beschikking. Het gebeurt dan echter vaak dat de advocaat enkel verwijst naar het verzoekschrift. Die praktijk heeft enkel tot doel om *pro deo* punten te vergaren. In het nieuwe *pro deo* systeem is deze vorm van misbruik evenwel niet langer mogelijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2491/004, p. 20).

Ten aanzien van de inachtneming van de rechten van de verdediging en van het beginsel van tegenspraak

B.6.3. Met de bestreden bepaling wilde de wetgever de procedure waarin was voorzien om de strijd aan te gaan tegen het instellen van kennelijk onrechtmatige beroepen voor de Raad, vereenvoudigen en efficiënter maken.

Het door de wetgever nagestreefde dubbele doel, namelijk de kosten verminderen die verbonden zijn aan de organisatie van een specifieke terechtzitting die enkel gewijd is aan het onderzoek van het kennelijk onrechtmatige karakter van het beroep en aldus de werklast van de Raad verlichten, is legitiem.

B.6.4. Om die doelstellingen te bereiken, bepaalt het bestreden artikel 2, tweede lid, onder meer dat de Raad zich reeds op de terechtzitting die gewijd is aan het onderzoek ten gronde van het beroep, kan uitspreken over het kennelijk onrechtmatige karakter van dat beroep en, in voorkomend geval, de geldboete zoals bepaald in artikel 2, vierde lid, kan opleggen en aldus een einde kan maken aan de procedure die bij hem is ingesteld.

Die maatregelen zijn redelijk verantwoord ten aanzien van het nagestreefde dubbele doel.

B.6.5. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van verdediging.

Uit de in B.3.1 en in B.6.2 geciteerde memorie van toelichting blijkt dat de wetgever de rechten van verdediging heeft willen vrijwaren en dat hij heeft verwezen naar het voormelde arrest van het Hof nr. 88/2012 en naar de voorbeelden die het Hof als kennelijk onrechtmatige beroepen heeft aangemerkt.

Bovendien bepaalt artikel 2, tweede lid, dat de ter terechtzitting aanwezige partijen de mogelijkheid moeten krijgen om hun opmerkingen te laten gelden. Daartoe kan de Raad beslissen om de zitting te schorsen, of kan hij in zijn arrest een nieuwe rechtsdag vaststellen met het oog op verdere debatten inzake het al dan niet kennelijk onrechtmatige karakter van het beroep. Ook al wordt die mogelijkheid overgelaten aan de Raad, toch wordt zij aangewend onder het toezicht van de Raad van State in geval van een cassatieberoep.

Ten aanzien van het voorafgaandelijk informeren van de verzoeker

B.7. Wat betreft het verstrekken van voorafgaande informatie aan de verzoeker en aan diens advocaat, vóór de terechtzitting voor de Raad, bepaalt het bestreden artikel 2, derde lid, van de wet van 19 september 2017 dat «in elke kennisgeving van een beschikking tot vaststelling van de rechtsdag, [...] de aandacht [wordt] gevestigd op een mogelijk onderzoek naar het rechtmatig karakter van het beroep door melding van onderhavig artikel ».

Een dergelijke kennisgeving vereist niet dat uitdrukkelijke informatie wordt gegeven aan de verzoeker of aan diens advocaat over het feit dat de Raad in zijn bijzondere geval overweegt om de sanctie toe te passen, noch over de redenen waarom hij dat zou overwegen. Het feit dat de bestreden bepaling niet voorziet in dergelijke informatie, kan voor de verzoeker en voor diens advocaat problemen opleveren voor de effectieve voorbereiding van hun verweermiddelen.

Ook al vermeldt de parlementaire voorbereiding dat « in elke kennisgeving van een beschikking tot vaststelling van de rechtsdag [op gestandaardiseerde wijze] [...] de aandacht [zal] gevestigd worden op [het bestaan van de bestreden bepaling] » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2491/004, p. 6), toch moet de bestreden bepaling in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de Raad verplicht om in die kennisgeving de voor de zaak specifieke redenen te preciseren waarom hij overweegt om zich uit te spreken over het kennelijk onrechtmatige karakter van het beroep.

B.8. Onder voorbehoud van de in B.7 vermelde interpretatie, is het enige middel, in zijn tweede en derde onderdeel, niet gegrond.

Ten aanzien van de geldboete

B.9. In een vierde onderdeel verwijt de verzoekende partij het bestreden artikel 2 van de wet van 19 september 2017 toe te staan dat het bedrag van de sanctie wordt bepaald rekening houdend met de schade die de overheidsinstantie zou hebben geleden en na haar advies te hebben ingewonnen, en zulks met schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, enerzijds, en met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, anderzijds.

B.10.1. De parlementaire voorbereiding vermeldt het volgende :

« Aangaande het bedrag van de geldboete, wordt verduidelijkt dat het bepalen van het bedrag toekomt aan de rechter. Hierbij kan de rechter niet enkel rekening houden met de financiële mogelijkheden van de verzoekende partij, doch bijvoorbeeld ook met de aard van de vastgestelde onregelmatigheid en de impact die het onrechtmatige beroep heeft gehad of kon hebben.

Elementen die kunnen leiden tot het opleggen van een hogere boete zijn bijvoorbeeld het manifest verkeerd voorstellen van de situatie, in de procedurestukken, het verhullen van feiten of het afleggen van leugenachtige verklaringen om de Raad te misleiden en het onrechtmatig karakter van het beroep te verhullen.

Er kan tevens een zwaardere geldboete worden opgelegd gelet op de impact van het kennelijk onrechtmatig beroep op de Raad en de tegenpartij. Bijvoorbeeld :

- indien de procedure waarvan het kennelijk onrechtmatig karakter werd vastgesteld de Raad noopte om een zitting buiten de kantooruren of op een zeer korte termijn te organiseren. Hierdoor wordt immers de organisatie van de Raad en de behandeling van rechtmatig ingestelde beroepen in het gedrang gebracht;

- het bestuur diende ingevolge het kennelijk onrechtmatig ingestelde beroep de tenuitvoerlegging van een beslissing in laatste instantie stop te zetten » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, p. 8).

B.10.2. In beginsel mag de geldboete die kan worden opgelegd wegens kennelijk onrechtmatig beroep enkel een oneigenlijk gebruik van het gerecht als openbare dienst bestraffen. Zij verschilt in die zin van de schadevergoeding die aan een procespartij kan worden toegekend om de materiële of morele schade die verbonden is aan een tergend en roekeloos geding, te herstellen.

Aldus kan de bestreden bepaling, in tegenstelling tot hetgeen is vermeld in de parlementaire voorbereiding, niet worden geïnterpreteerd in die zin dat zij de Raad toestaat om rekening te houden met de impact van het beroep op de verwerende partij.

Onder voorbehoud van die interpretatie, is het vierde middel niet gegrond.

Ten aanzien van de kennisgeving van het arrest aan de stafhouder en aan het bureau voor juridische bijstand

B.11.1. In het vijfde onderdeel van het middel wordt de bestreden bepaling die erin voorziet dat de Raad aan de bevoegde stafhouder en aan de voorzitter van het bureau voor juridische bijstand kennis geeft van het arrest waarin het kennelijk onrechtmatig karakter van het beroep wordt vastgesteld, niet alleen verweten dat die kennisgeving de reputatie van de advocaat zou kunnen aantasten, maar ook dat zij ertoe zou kunnen leiden dat advocaten de belangen van bepaalde verzoekers niet langer durven te verdedigen voor de Raad, wat afbreuk zou doen aan de rechten van de rechtzoekenden.

B.11.2. De bestreden kennisgeving, die tot doel heeft ook de advocaat van de verzoeker te responsabiliseren, betekent niet dat de advocaat automatisch wordt bestraft door de tuchtoverheden van de Orde van advocaten, die bevoegd blijven om te beslissen over de opportuniteit van die sanctie. Wat betreft de mogelijkheid dat een financiële sanctie wordt opgelegd door het bureau voor juridische bijstand aan een advocaat die in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand is opgetreden in een beroep dat als kennelijk onrechtmatig wordt beschouwd, geeft artikel 508/8 van het Gerechtelijk Wetboek aan de Raad van de Orde de bevoegdheid om toe te zien op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de door de advocaten verrichte prestaties in het kader van de juridische bijstand, zodat de eventuele toepassing van een geldelijke sanctie evenmin automatisch is en uitsluitend onder de bevoegdheid valt van de Raad van de Orde waartoe de advocaat behoort.

Het middel, in zijn vijfde onderdeel, is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de in B.7 en in B.10.2 vermelde interpretaties, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût