

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-651/19 - 1

Zaak C-651/19

Verzoek om prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

2 september 2019

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 augustus 2019

Verzoekende partij:

JP

Verwerende partij:

Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen

[OMISSIS]

I. Voorwerp van het verzoekschrift

1. Bij verzoekschrift neergelegd op 18 oktober 2018 verzoekt JP om vernietiging van het arrest [OMISSIS] van 9 oktober 2018 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [OMISSIS] [hierna: „bestreden arrest”].

II. Procedure voor de Raad van State

2. [OMISSIS] [Or. 2] [OMISSIS]

III. Voor het onderzoek van de zaak relevante gegevens

3. Na een eerste verworpen asielaanvraag [OMISSIS] heeft verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend, dat bij beslissing van 18 mei

2018 door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen is verworpen op grond van artikel 57/6/2, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Volgens het bestreden arrest is deze beslissing ter kennis gebracht „bij een ter post aangetekende brief op de gekozen woonplaats van de verzoeker, te weten het Commissariaat-generaal”.

In het bestreden arrest wordt het beroep dat op 7 juni 2018 door verzoeker is ingesteld tegen voornoemde beslissing van niet-ontvankelijkheid verworpen omdat het te laat is ingediend, aangezien verzoeker „zich niet kan beroepen op overmacht die voor hem een onoverkomelijke belemmering zou hebben gevormd om zijn beroep binnen de wettelijke termijn van tien dagen in te stellen”. [Or. 3]

IV. Enige middel, eerste onderdeel. Standpunt van de verzoekende partij

4. Verzoeker ontleent zijn enige middel aan de schending van de artikelen 3, 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, de artikelen 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 en 57/6 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen juncto artikel 46 en overweging 25 van 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 (herschikking), de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging.
5. [OMISSIS] Verzoeker betoogt dat in het bestreden arrest is geoordeeld dat hij op het tijdstip waarop hij kennis heeft genomen van de bestreden bestuurshandeling over een termijn van „drie werkdagen, vijf kalenderdagen” beschikte, dat die termijn hem een redelijke mogelijkheid bood om zijn beroep in te stellen binnen de bij artikel 39/57 van voornoemde wet van 15 december 1980 voorgeschreven termijn en dat alleen in geval van overmacht kan worden afgeweken van die termijn, die van openbare orde is.

Hij voert aan dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging eveneens van openbare orde is, dat de in het middel bedoelde bepalingen het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen en dat moet worden voorzien in redelijke termijnen, die de uitoefening van zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte niet „onmogelijk of uiterst moeilijk” maken. Hij verwijst naar overweging 25 van richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 en baseert zich op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 31 januari 2012, Assunção Chaves tegen Portugal, § 80) en van het Hof van Justitie van de Europese Unie (arresten van 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, punten 67 en 68, en 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punt 49) en stelt dat de termijnen in de onderhavige zaak, „die veel korter zijn dan de door het Hof gehanteerde termijn van veertien werkdagen,

kennelijk onredelijk zijn en de uitoefening door de verzoeker van zijn rechten van de verdediging en zijn recht om een beroep in te stellen zoals bedoeld in artikel 39/2 van de vreemdelingenwet uiterst moeilijk hebben gemaakt”, gezien de specifieke omstandigheden in de onderhavige zaak, die hij als volgt omschrijft:

„er is verzoeker geen opvang gegund tijdens de behandeling van zijn nieuwe aanvraag; [Or. 4]

- zijn gekozen woonplaats werd vermoed de zetel [van de wederpartij] te zijn; de kennisgeving per post is dus niet gebeurd op de plek waar verzoeker woont;
- verzoeker kreeg geen materiële of financiële steun om zich naar de zetel [van de wederpartij] te begeven of om er contact mee op te nemen om op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen in zijn dossier en van een eventuele beslissing; hij genoot evenmin sociale bijstand of juridische eerstelijnsbijstand, bij gebrek aan opvang;
- verzoeker is niet gehoord in het bijzijn van zijn raadsman voordat de beslissing [van de wederpartij] werd genomen;
- de huidige raadsman van verzoeker is niet dezelfde die hem in het kader van de eerste asielaanvraag heeft bijgestaan en kan dus niet worden verondersteld bijzonder vertrouwd te zijn met de ervaring van verzoeker en met het dossier”.

Verzoeker verzoekt om voorlegging van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitlegging van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en de artikelen 20 en 46 van richtlijn 2013/32/EU juncto de overwegingen 25 en 50 van die richtlijn.

Verweerdere standpunt

6. De verwerende partij stelt dat de bij artikel 39/57 van voornoemde wet van 15 december 1980 voorgeschreven termijn van openbare orde is en dat er derhalve uitsluitend van kan worden afgeweken bij overmacht, waarvan in de onderhavige zaak geen sprake is, en dat de bestuursrechter bijgevolg terecht heeft geoordeeld dat het beroep te laat is ingesteld.

Zij verwijst naar de parlementaire documenten met betrekking tot de wet van 17 december 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Parl. St.*, Kamer 2016-2017, Doc 54 nr. 2549/001), waarin de gronden zijn beschreven die een versnelde behandeling van het beroep in de bedoelde gevallen rechtvaardigen, „waarbij nog steeds de mogelijkheid is gewaarborgd om een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen”.

Zij voegt daaraan toe dat het feit dat de huidige raadsman van verzoeker niet dezelfde is die hem in het kader van de eerste asielaanvraag heeft bijgestaan en dat verzoeker niet is gehoord in het bijzijn van zijn nieuwe raadsman niets afdoet aan

het daadwerkelijke karakter van de voorziening in rechte. Zij benadrukt in dat verband dat verzoekers om internationale bescherming de mogelijkheid hebben om bij de indiening van hun verzoek een advocaat toegewezen te krijgen, ongeacht of het om een eerste of om een volgend verzoek gaat, en dat de omstandigheid dat verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van de hem bij wet geboden mogelijkheid zich vanaf de indiening van zijn volgende verzoek te laten bijstaan door zijn huidige raadsman derhalve onder zijn eigen verantwoordelijkheid valt en niet van invloed is op de doeltreffendheid van het in artikel 39/57 bedoelde beroep. **[Or. 5]**

Beslissing van de Raad van State

7. In de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen [OMISSIS] is meer in het bijzonder het volgende bepaald:

„Artikel 39/2. § 1. De Raad [voor Vreemdelingenbetwistingen] doet uitspraak, bij wijze van arresten, op de beroepen die zijn ingesteld tegen de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

[OMISSIS]

Artikel 39/57. § 1. De in artikel 39/2 bedoelde beroepen worden ingediend bij verzoekschrift [OMISSIS] [in beginsel binnen dertig dagen maar in de volgende gevallen binnen tien dagen:]

[OMISSIS]

1° [OMISSIS]

2° [OMISSIS]

3° indien het beroep gericht is tegen de in artikel 57/6, § 3, eerste lid, bedoelde beslissing van niet-ontvankelijkheid. Het verzoekschrift wordt echter ingediend binnen de vijf dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing waartegen het gericht is, wanneer het een beslissing tot niet-ontvankelijkheid betreft op grond van artikel 57/6, § 3, eerste lid, 5°, en de vreemdeling zich, op het ogenblik van zijn aanvraag, bevindt in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 en 74/9 of ter beschikking is gesteld van de regering.

[...]

§ 2. De in paragraaf 1 bepaalde beroepstermijnen beginnen te lopen: **[Or. 6]**

[...]

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

[...]

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

[OMISSIS]

Artikel 51/2. De vreemdeling die een verzoek om internationale bescherming indient overeenkomstig artikel 50, § 3, dient in België woonplaats te kiezen.

Zo hij geen woonplaats heeft gekozen wordt de verzoeker geacht woonplaats te hebben gekozen op het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

[...]

Elke wijziging van de gekozen woonplaats moet bij een ter post aangetekende zending medegedeeld worden aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, alsook aan de Minister.

Onverminderd een kennisgeving aan de persoon zelf, is elke kennisgeving geldig wanneer ze naar de gekozen woonplaats van betrokkene verstuurd wordt bij een ter post aangetekende zending of per bode tegen ontvangstbewijs. Wanneer de vreemdeling woonplaats heeft gekozen bij zijn raadsman, kan de kennisgeving ook geldig worden verstuurd per faxpost of via elke andere bij een koninklijk besluit toegelaten betekeningwijze.

[...].

Artikel 57/6. [...]

§ 3. De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaren wanneer:

[...]

5° de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming indient en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd overeenkomstig artikel 57/6/2;

[...]

Artikel 57/6/2. § 1. Na ontvangst van het volgend verzoek dat door de minister of diens gemachtigde werd overgezonden op grond van artikel 51/8, onderzoekt de

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen bij voorrang of er nieuwe elementen of feiten aan de orde zijn, of door de verzoeker zijn voorgelegd, die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als vluchteling in de zin van artikel 48/3 of voor subsidiaire bescherming in de zin van artikel 48/4 in aanmerking komt. Bij gebrek aan dergelijke elementen of feiten verklaart de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen het verzoek niet-ontvankelijk. [...]”.

8. In het bestreden arrest is vermeld dat de aanvankelijk bestreden handeling op dinsdag 22 mei 2018 bij een ter post aangetekende zending ter kennis is gebracht op de gekozen woonplaats van verzoeker, te weten het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, dat die kennisgeving, die op rechtsgeldige wijze is verricht, de termijn van tien dagen voor het instellen van een beroep tegen de beslissing van niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 57/6/2, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 heeft doen ingaan, dat de termijn voor het instellen van een beroep uit hoofde van artikel 39/57, § 2, 2°, van diezelfde wet is ingegaan op de derde werkdag die volgt op **[Or. 7]** die waarop de brief aan de postdiensten overhandigd is, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst, te weten op vrijdag 25 mei 2018, dat de vervalddag een zondag was en derhalve is verplaatst naar maandag 4 juni 2018 en, tot slot, dat verzoeker zich op woensdag 30 mei 2018 bij het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen heeft gemeld en op die datum de ontvangst heeft bevestigd van de aangetekende zending met de tegen hem genomen beslissing.
9. De regels inzake de ontvankelijkheid van beroepen bij de rechter, met name *ratione temporis*, zijn van openbare orde. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen beslist in de onderhavige zaak terecht dat de kennisgeving van de bestuurshandeling op het adres waar verzoeker wordt geacht zijn gekozen woonplaats te hebben, te weten het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, rechtsgeldig was en de termijn voor het instellen van een beroep heeft doen ingaan, dat het feit dat verzoeker de zending heeft ontvangen toen hij zich op 30 mei 2018 heeft gemeld niet „tot gevolg heeft gehad dat op die datum een nieuwe termijn van tien dagen is ingegaan” en dat het beroep dat bij aangetekende zending is ingesteld op 7 juni 2018, en dus na het verstrijken van de termijn van tien dagen, die op 4 juni 2018 afliep, te laat is ingediend, tenzij overmacht kan worden ingeroepen.
10. Verzoeker voert in cassatie aan dat het algemene beginsel van het recht op eerbiediging van de rechten van de verdediging eveneens van openbare orde is. Hij beweert niet dat de overhandiging van de zending met ontvangstbevestiging op 30 mei 2018 een nieuwe termijn heeft doen ingaan en betwist evenmin de beslissing van de rechter dat de in punt 7.2.1. van het arrest aangevoerde en vermelde elementen niet volstaan om te spreken van overmacht „die voor hem een onoverkomelijke belemmering zou hebben gevormd om zijn beroep binnen de wettelijke termijn in te stellen”.

Hij voert evenwel aan dat de termijn voor het instellen van een beroep zoals die voor het onderhavige geval in de nationale wetgeving is neergelegd gezien de omstandigheden indruist tegen meerdere bepalingen van het Unierecht die hem het recht op een doeltreffende voorziening in rechte garanderen.

Hij beroept zich op artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin is bepaald dat „eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht [heeft] op een doeltreffende voorziening in rechte”, en op overweging 25 en artikel 46 van 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 (herschikking), die als volgt luiden: **[Or. 8]**

„[...]”

(25) Teneinde ervoor te zorgen dat personen die bescherming behoeven als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, correct als zodanig worden erkend, moet elke verzoeker, daadwerkelijk toegang hebben tot de procedures, in de gelegenheid worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden. Voorts moet de procedure voor het onderzoeken van een verzoek om internationale bescherming de verzoeker normaliter ten minste het volgende geven: [...]; het recht op passende kennisgeving van een beslissing en de redenen voor die beslissing in feite en in rechte; de mogelijkheid om een juridisch adviseur of andere raadsman te raadplegen; het recht om op beslissende momenten in de procedure te worden ingelicht over zijn rechtspositie, in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze begrijpt; en, bij een negatieve beslissing, het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie.

[...]

Artikel 46. Recht op een doeltreffend rechtsmiddel

1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen: a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven [...]

[...]

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. De termijnen maken het uitoefenen van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

[...]”.

11. Het in artikel 47 van voornoemd Handvest vastgelegde recht op „toegang tot de rechter” vormt een specifiek aspect van het recht op een rechter dat eveneens wordt gewaarborgd door artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarnaar mag worden verwezen voor de uitlegging van het genoemde artikel 47, aangezien dat artikel gebaseerd is op de artikelen 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is het recht op een rechter onderworpen aan impliciet toegestane beperkingen, met name wat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep betreft, omdat het naar zijn aard regeling behoeft door de staat, die op dit punt over een zekere beoordelingsmarge beschikt. Die beperkingen mogen de vrije toegang van een justitiabele evenwel niet zodanig beperken dat zijn recht op een rechter in zijn wezen zelf wordt aangetast (EHRM, 18 oktober 2016, Miessen tegen België).
[Or. 9]

12. Het middel in cassatie betreft voornamelijk de vraag of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op toegang tot een rechter, zoals met name vastgelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, heeft geschonden door het beroep van verzoeker niet-ontvankelijk te verklaren op de in het bestreden arrest aanvaarde grond, te weten de omstandigheid dat het beroep te laat werd ingesteld, en door zijn beslissing te baseren op een wettelijke bepaling, zij het een bepaling van openbare orde, waarin de termijn waarbinnen de vreemdeling een beroep kan instellen is vastgesteld op tien dagen na de kennisgeving van de beslissing waartegen het beroep is gericht, in het bijzonder aangezien de kennisgeving is gedaan op een adres waar verzoeker bij wet wordt geacht zijn woonplaats te hebben gekozen, hetgeen de genoemde termijn in de praktijk kan verkorten.

[OMISSIS] [schorsing van de procedure]

DE RAAD VAN STATE BESLIST:

[OMISSIS]

Krachtens artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten artikel 46 van 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 (herschikking), waarin is bepaald dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel moet openstaan tegen beslissingen „die inzake hun verzoek om internationale

bescherming [zijn] gegeven', en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale procedureregeling, zoals [Or. 10] artikel 39/57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen juncto de artikelen 51/2, 57/6, § 3, eerste lid, 5°, en 57/6/2, § 1, van die wet, waarbij de termijn voor het instellen van een beroep tegen een beslissing van niet-ontvankelijkheid van een volgend verzoek om internationale bescherming door een onderdaan van een derde land wordt vastgesteld op tien 'kalenderdagen' na de kennisgeving van de bestuurlijke beslissing, in het bijzonder wanneer de kennisgeving is gedaan op het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen waar verzoeker wordt 'geacht' zijn woonplaats te hebben gekozen?"

[OMISSIS]

Uitgesproken [OMISSIS] op een augustus tweeduizend negentien[OMISSIS]

[ondertekeningen]

WERKDOCUMENT