

|  |
|--|
| Geschäftsverzeichnissnr. 6922                  |
| Entscheid Nr. 150/2019<br>vom 24. Oktober 2019 |

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 19. September 2017 « zur Abänderung von Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern », erhoben von der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 4. Mai 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 7. Mai 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RÄin S. Sarolea und RA J. Hardy, in Wallonisch-Brabant zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 19. September 2017 « zur Abänderung von Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. November 2017).

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA S. Verbist und RÄin C. Buggenhoudt, in Antwerpen zugelassen,

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RÄin E. Derriks, in Brüssel zugelassen.

Die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 5. Juni 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Moerman und J. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 26. Juni 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 26. Juni 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die klagende Partei leitet einen einzigen Klagegrund aus einem Verstoß durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 « zur Abänderung von Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 19. September

2017) gegen die Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 3, 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 4, 7 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ab.

Im Wesentlichen bemängelt sie an der neuen Sanktionsregelung wegen missbräuchlicher Beschwerde vor dem Rat für Ausländerstreitsachen (nachstehend: Rat), dass sie gegen den in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit den vorerwähnten Artikeln der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoße, dass sie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht auf ein faires Verfahren, die Verteidigungsrechte sowie das Recht, keinen unmenschlichen und erniedrigenden Behandlungen ausgesetzt zu werden, in unverhältnismäßiger Weise verletze.

B.1.2. Artikel 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 bestimmt :

« Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, eingefügt durch das Gesetz vom 29. Dezember 2010, wird wie folgt ersetzt:

‘ Gibt es Hinweise dafür, dass die eingereichte Beschwerde offensichtlich missbräuchlich ist, nimmt der Rat diese Feststellung bei der Prüfung der Beschwerde von Amts wegen in die Verhandlungen auf. Er ermöglicht den bei der Sitzung anwesenden Parteien, ihre Anmerkungen in der Sache geltend zu machen, und kann die Sitzung gegebenenfalls zu diesem Zweck aussetzen. Der Rat kann, falls erforderlich, auch über die eingereichte Beschwerde befinden und in seiner Entscheidung ein neues Sitzungsdatum festlegen, um die Verhandlungen über die offensichtliche Missbräuchlichkeit der Beschwerde fortzusetzen.

In der Notifizierung eines Anberaumungsbeschlusses wird durch Angabe des vorliegenden Artikels auf eine mögliche Untersuchung des rechtmäßigen Charakters der Beschwerde hingewiesen.

Der Rat kann immer dann eine Geldbuße auferlegen, wenn er der Ansicht ist, dass eine offensichtlich missbräuchliche Beschwerde eingereicht worden ist.

Der Entscheidung, durch den die Geldbuße ausgesprochen wird, wird in jedem Fall als kontradiktorisch betrachtet.

Die Höhe der Geldbuße, die 125 bis 2.500 EUR betragen kann, wird vom Rat festgelegt.

Die in Absatz 5 erwähnten Beträge werden von Rechts wegen am 1. Januar jeden Jahres gemäß folgender Formel an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst:

Basisbetrag, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex. Der neue Index ist der Verbraucherpreisindex des Monats Dezember des Jahres, das der Anpassung der Beträge gemäß Absatz 5 vorausgeht. Der Anfangsindex ist der Index von November 2017. Das Ergebnis wird auf den nächsthöheren Euro aufgerundet, wenn der Dezimalteil mindestens fünfzig Cent beträgt. Das Ergebnis wird auf den nächstniedrigeren Euro abgerundet, wenn der Dezimalteil weniger als fünfzig Cent beträgt.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Modalitäten für die Einnahme der Geldbuße.

Der Entscheid, durch den die offensichtliche Missbräuchlichkeit der Beschwerde festgestellt und eine eventuelle Geldbuße auferlegt wird, wird, wenn der antragstellenden Partei ein Rechtsanwalt beisteht, ebenfalls dem zuständigen Präsidenten der Rechtsanwaltskammer und dem Präsidenten des Büros für juristischen Beistand notifiziert. ' ».

B.2.1. Der Ministerrat führt als Einrede die Unzulässigkeit *ratione materiae* der Klage an, insofern sie die Artikel 3, 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Artikel 4, 7 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union an sich betreffe, da diese internationalen Normen für sich genommen keine Referenznormen für den Gerichtshof seien. Er fügt hinzu, dass in dem Klagegrund nicht angegeben sei, in welcher Weise diese Bestimmungen durch die angefochtene Bestimmung verletzt würden.

B.2.2. Aus der Antragschrift und den Darlegungen in den einzelnen Teilen des einzigen Klagegrundes geht hervor, dass die klagende Partei einerseits mehrmals die Prüfung der internationalen Bestimmungen, deren Verletzung sie geltend macht, mit den Artikeln 10, 11 und 191 der Verfassung verbindet und dass sie andererseits darlegt, inwiefern die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und die der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch die angefochtene Bestimmung verletzt werden.

Die Einrede *ratione materiae* wird abgewiesen.

B.2.3. Der Ministerrat führt ebenfalls als Einrede die Unzulässigkeit *ratione temporis* der Klage an, insofern die klagende Partei den Grundsatz der Geldbuße wegen offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde an sich in Frage stelle, obgleich durch die angefochtene Bestimmung nur die Modalitäten des bestehenden Verfahrens, das es dem Rat ermögliche, eine solche Geldbuße zu verhängen, « überarbeitet » würden.

B.2.4. Aus dem Text des vorerwähnten Artikels 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 geht ausdrücklich hervor, dass die angefochtene Bestimmung Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 15. Dezember 1980), eingefügt durch das Gesetz vom 29. Dezember 2010, « ersetzt ». Der Gesetzgeber hat nämlich nicht nur die Möglichkeit, eine Geldbuße wegen offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde zu verhängen, anders formuliert, sondern überdies die Regelung dieser Geldbuße abgeändert, einerseits indem er das Verfahren vor dem Rat sowie die Ausführung der Modalitäten für die Einnahme der Geldbuße durch den König beschrieben hat und andererseits indem er in den Vorarbeiten eine Reihe von Fällen aufgezählt hat, die den Rat dazu veranlassen könnten, eine solche Geldbuße zu verhängen.

Die Einrede *ratione temporis* wird abgewiesen.

B.3.1. In der Begründung der angefochtenen Bestimmung heißt es:

« L'actuel projet entend lutter contre les recours manifestement abusifs introduits devant le Conseil du contentieux des étrangers. Il s'inscrit dans l'accord du 9 octobre 2014 qui prévoit que ' la lutte contre les abus sera poursuivie par le maintien d'un juste équilibre entre les droits et les devoirs et dans le respect de ceux qui accueillent et de ceux qui arrivent '.

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 (ci-après : la loi sur les étrangers) prévoit la possibilité, pour le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil), d'imposer une amende du chef d'un recours manifestement abusif. Le présent projet de loi vise à simplifier la procédure existante et à la rendre plus efficace, tout en garantissant pleinement les droits de la défense. Par ailleurs, des critères sont fixés dans l'exposé des motifs pour déterminer le montant de l'amende.

En simplifiant la procédure existante et en la rendant plus efficace, les juges devraient davantage se servir de cette possibilité offerte par la loi pour lutter contre les abus et réduire ainsi leur nombre.

Dans le cas d'un recours introduit de manière abusive, l'ancien article 39/73-1 prévoyait de clore la procédure de recours par un arrêt convoquant à nouveau les parties pour un autre débat sur l'éventuelle imposition d'une amende.

Le nouvel article 39/73-1 donne au Conseil la possibilité de mener un débat sur l'éventualité d'un recours introduit de manière abusive et sur l'imposition d'une amende pendant l'audience au cours de laquelle le recours est examiné. Il n'est donc plus nécessaire d'organiser une audience supplémentaire.

En outre, des critères ont à présent été fixés dans l'exposé des motifs afin que le juge puisse déterminer le montant exact de l'amende infligée. Pour déterminer ces critères, il a été décidé de se baser sur la nature de l'irrégularité constatée et sur l'impact que le recours abusif a eu ou a pu avoir.

Enfin, le nouvel article 39/73-1 comprend à présent également la pratique existante selon laquelle une copie de l'arrêt prononçant une amende doit également être notifiée au bâtonnier compétent. Le fait que le Conseil constate qu'un recours a manifestement été introduit abusivement peut en effet aussi avoir des conséquences pour l'avocat qui, après avoir été consulté par la partie requérante, a introduit le recours. Cet avocat ne pourra plus réclamer l'octroi d'une indemnisation dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne (cf. l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite), et les constatations du Conseil peuvent éventuellement constituer une raison d'engager une procédure disciplinaire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, SS. 3 und 4).

B.3.2. Die durch die angefochtene Bestimmung festgelegte Sanktionsregelung soll von offensichtlich missbräuchlichen Beschwerden in Ausländerstreitsachen abhalten, indem das Verfahren vereinfacht und es so ermöglicht wird, eine Geldbuße wegen missbräuchlicher Beschwerde während der Sitzung, bei der die Beschwerde geprüft wird, zu verhängen. In den Vorarbeiten heißt es:

« Il n'est donc plus nécessaire, comme l'ancien article 39/73-1 le prévoyait, de clore la procédure d'appel par un arrêt convoquant à nouveau les parties pour un autre débat sur l'éventuelle imposition d'une amende.

Cette simplification s'impose dès lors que la pratique a montré que l'article 39/73-1 est peu appliqué. Depuis 2011, seuls vingt arrêts prononçant une amende ont été rendus. Compte tenu de la charge de travail considérable du Conseil et du fait que les coûts liés à l'organisation d'une audience distincte dépassent souvent le montant de l'amende qui peut être imposée, les parties ne sont plus à nouveau convoquées en vue d'imposer une amende dans certains cas, même s'il est manifestement question d'un recours abusif » (ebenda, S. 5).

B.4. Die drei ersten Teile des einzigen Klagegrunds sind aus einem Verstoß des angefochtenen Artikels 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 gegen die Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung, an sich oder in Verbindung insbesondere mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, abgeleitet.

Die klagende Partei vertritt die Auffassung, dass die durch die angefochtene Bestimmung eingeführte Regelung der Geldbuße wegen missbräuchlicher administrativer Beschwerde das Recht auf eine wirksame Beschwerde in unverhältnismäßiger Weise verletze.

Sie führt in erster Linie an, dass Artikel 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 im Gegensatz zu dem, was der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 88/2012 vom 12. Juli 2012 geurteilt hat, und im Gegensatz zum Gutachten des Staatsrates, das dem Gesetzentwurf vorangegangen ist, den Rat nicht verpflichtet, eine zweite Sitzung für die Prüfung der offensichtlichen Missbräuchlichkeit der Beschwerde anzuberaumen.

Sie fügt hinzu, dass insbesondere die Wahrnehmung der Verteidigungsrechte durch die angefochtene Bestimmung gefährdet ist, weil es einerseits Sache des Rates ist, zu entscheiden, ob eine zweite Sitzung anberaumt werden muss, und weil es andererseits derselbe Rat ist, der über die offensichtliche Missbräuchlichkeit der Beschwerde befinden muss.

Die klagende Partei ist auch der Auffassung, dass der Begriff « offensichtlich missbräuchliche Beschwerde » vage und unklar sei und deshalb eine Diskriminierungsquelle sei. Sie führt weiter an, dass die angefochtene Bestimmung das Recht auf ein faires Verfahren und die Verteidigungsrechte verletze, insbesondere weil der Entscheid, eine Sanktion aufzuerlegen, am Ende einer einzigen Sitzung durch einen Entscheid, der als kontradiktorisch betrachtet wird, ergehen könne, ohne dass eine ausreichende Information vor dieser Sitzung stattfinden müsse.

B.5.1. Vor seiner Ersetzung durch die angefochtene Bestimmung bestimmte Artikel 39/73-1 des Gesetzes vom 15. September 1980:

« Ist der Rat der Ansicht, dass eine Geldbuße für eine offensichtlich missbräuchliche Beschwerde gerechtfertigt sein kann, wird durch den entsprechenden Entscheid zu einem naheliegenden Datum eine Sitzung anberaumt.

Der Entscheid wird den Parteien notifiziert.

Der Entscheid, durch den die Geldbuße ausgesprochen wird, wird in jedem Fall als kontradiktorisch betrachtet.

Die Geldbuße kann 125 bis 2.500 EUR betragen. Jedes Jahr passt der König diese Beträge an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex an.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Modalitäten für die Beitreibung der Geldbuße ».

B.5.2. In seinem Entscheid Nr. 88/2012 vom 12. Juli 2012 hat der Gerichtshof entschieden:

« B.22.1. Das Grundrecht auf gerichtliches Gehör beinhaltet nicht das Recht, die bestehenden Verfahren zu offensichtlich missbräuchlichen Zwecken anzuwenden. Wegen der Einschränkung dieses Grundrechts, die durch die Auferlegung einer Geldbuße wegen offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde möglich ist, muss dieser Begriff jedoch einschränkend ausgelegt werden. Einem Antragsteller kann keine Geldbuße aus dem bloßen Grund auferlegt werden, dass die von ihm eingereichte Beschwerde nur sehr geringe Aussichten gehabt habe, zu einer günstigen Entscheidung zu führen; selbst die theoretische Möglichkeit, dass eine Entscheidung ihm Genugtuung bieten würde, reicht aus, damit eine Beschwerde nicht als ‘ offensichtlich missbräuchlich ’ eingestuft wird.

B.22.2. In diesem Sinne vertritt der Staatsrat den Standpunkt, dass ‘ die Verhängung einer Geldbuße wegen offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde eine Einschränkung des Grundrechtes auf eine gerichtliche Beschwerde darstellt [und] dass folglich der in Artikel 37 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat aufgenommene Begriff einer ‘‘ offensichtlich missbräuchlichen Beschwerde ’’ einschränkend auszulegen ist ’ (Entscheid Nr. 123.211 vom 22. September 2003) und dass somit das Recht auf gerichtliches Gehör ‘ nur eingeschränkt werden darf, wenn der Missbrauch offensichtlich ist ’ (Entscheid Nr. 126.770 vom 23. Dezember 2003). Er präzisiert, ‘ der bloße Umstand, dass der Antragsteller seine Rechte verteidigt und Beschlüsse anfechtet, die seines Erachtens rechtswidrig sind, stellt jedoch keine offensichtlich missbräuchliche Beschwerde dar ’ (Entscheid Nr. 207.185 vom 2. September 2010). In der Rechtsprechung des Staatsrates heißt es ferner, dass eine Beschwerde, ‘ die nicht mit der - selbst geringen - Hoffnung eingereicht wird, das zu erreichen, was das Gesetz erlaubt, sondern nur mit dem Ziel, einer rechtswidrigen Aufenthaltssituation einen trügerischen, strittigen Anschein zu verleihen ’ (Entscheid Nr. 126.770 vom 23. Dezember 2003), oder eine Beschwerde, ‘ die offensichtlich bezweckt, die Ausführung eines eindeutig legitimen Verwaltungsbeschlusses zu verzögern, oder die offensichtlich nicht mit dem Ziel eingereicht wurde, eine Entscheidung über den eigentlichen Grund des Anspruchs zu erreichen ’ (Entscheide Nrn. 136.149 vom 15. Oktober 2004 und 176.452 vom 6. November 2007), eine offensichtlich missbräuchliche Beschwerde darstellt.

Ein Verfahrensmisbrauch kann abgeleitet werden ‘ in Bezug auf bösgläubige Antragsteller, einer Absicht zu schaden oder irrezuführen oder aus einer aus der Luft gegriffenen und offensichtlich falsch begründeten Argumentation ’, wenn aus der Akte ‘ tadelnswerte Praktiken ’ ersichtlich sind, die den Antragstellern ‘ persönlich zuzuschreiben sind ’ (Entscheid Nr. 136.149 vom 15. Oktober 2004), einen ‘ Versuch, den Staatsrat durch ein gefälschtes Dokument irrezuführen ’ (Entscheid Nr. 176.452 vom 6. November 2007) oder wenn die Beschwerde ‘ auf lügnerischen Aussagen beruht, für die alleine [die antragstellende Partei] verantwortlich ist ’ (Entscheid Nr. 175.786 vom 16. Oktober 2007). Schließlich konnte der Staatsrat auch präzisieren, dass eine ‘ Geldbuße, ebenso wie gleich

welche Sanktion, von ihrer Beschaffenheit her nur die Person betreffen kann, die die Handlung begangen hat, die durch die Sanktion zu ahnden ist; dass niemand für ein Vergehen sanktioniert werden kann, das er nicht begangen hat oder zu dem er nicht wissentlich und frei beigetragen hat', und dass aus diesem grundlegenden Prinzip abzuleiten ist, dass eine Geldbuße wegen missbräuchlicher Beschwerde dem Antragsteller nur auferlegt werden kann, wenn es ihm wegen seiner Unkenntnis des belgischen Rechts und des Umstandes, dass er seinem Rechtsanwalt Vertrauen geschenkt hat, unmöglich war, diese Beschaffenheit zu erkennen (Entscheid Nr. 126.770 vom 23. Dezember 2003).

B.22.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass eine Geldbuße wegen offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde einem Antragsteller nur auferlegt werden kann, wenn das Rechtsprechungsorgan feststellt, dass die Beschwerde bösgläubig oder mit dem Ziel, zu schaden oder irrezuführen, eingereicht wurde oder das Ergebnis tadelnswerter Praktiken ist, die unmittelbar auf den Antragsteller selbst zurückzuführen sind oder wenn die Beschwerde nicht mit dem Ziel eingereicht wird, das zu erreichen, was das Gesetz ermöglicht.

B.23.1. Im Übrigen ist in der angefochtenen Bestimmung vorgesehen, dass eine Sitzung stattfinden muss, während deren der Antragsteller die Möglichkeit haben muss, sich zu der missbräuchlichen Beschaffenheit seiner Beschwerde zu äußern, so dass in diesem Fall die Einhaltung des Grundsatzes der kontradiktorischen Beschaffenheit gewährleistet ist.

B.23.2. Folglich verletzt die angefochtene Bestimmung nicht auf unverhältnismäßige Weise die Rechte, die durch die im Klagegrund angeführten Bestimmungen garantiert werden.

B.24. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 5175 ist unbegründet ».

B.6.1. In seinem Gutachten Nr. 61.103/4 vom 27. März 2017 zum Vorentwurf des Gesetzes hat der Staatsrat die folgenden Anmerkungen gemacht:

« En sa version actuelle, 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 ' prévoit expressément la tenue d'une audience spécifique dédiée au bien-fondé de l'infliction de la sanction qu'il prévoit, infliction dont l'éventualité aura donc été signalée par avance à la partie requérante. Dans son arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, la Cour constitutionnelle a admis la constitutionnalité de la disposition ainsi conçue en fondant sa conclusion, entre autres, sur la considération que celle-ci ' prévoit qu'une audience doit avoir lieu, au cours de laquelle le requérant doit avoir l'occasion de s'expliquer sur le caractère abusif de son recours, de sorte que le respect du contradictoire est assuré en l'espèce '.

Le dispositif à l'examen supprime la nécessité de tenir une telle audience supplémentaire. Le commentaire de la disposition concernée précise que ' le Conseil a toujours la possibilité de suspendre ou de reporter l'audience à brève échéance afin de donner le temps à la partie requérante d'organiser sa défense ou de donner l'opportunité à la partie requérante qui n'a pas comparu d'exposer son point de vue concernant le caractère manifestement abusif du recours et l'éventuelle amende '. Cependant, et eu égard aux principes en cause, il va de soi que dans les hypothèses ainsi envisagées par le commentaire de la disposition - lesquelles doivent être appréciées *in concreto* -, la suspension de l'audience ou son report est de droit et ne constitue

donc pas une simple faculté. Le commentaire sera davantage précisé en ce sens » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, SS. 20 und 21).

B.6.2. In den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Artikel 2 heißt es:

« Les droits de la défense ne sont pas compromis. Les parties auront de toute façon la possibilité de prendre position, lors de l'audience, sur les éléments démontrant le caractère manifestement abusif du recours. Le principe du contradictoire est ainsi assuré. En outre, l'existence d'un recours ' manifestement ' abusif ne se justifie que si le Conseil constate ' que le recours est introduit de mauvaise foi ou dans un but de nuire ou de tromper ou résulte de manœuvres répréhensibles, qui sont directement imputables au requérant lui-même ou que le recours n'est pas introduit dans le but d'obtenir la fin que la loi permet qu'il procure ' (Cour const., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.22.3). Il s'agit donc d'affaires évidentes prêtant peu à discussion » (ebenda, S. 6).

In denselben Vorarbeiten heißt es außerdem:

« Le secrétaire d'État donne un aperçu des pratiques abusives :

- demandes d'asile multiples en l'absence de nouveaux éléments à avancer;
- demandes répétées sur la base de l'article 9bis en l'absence de nouveaux éléments;
- demandes répétées sur la base de l'article 9ter en l'absence de nouveaux éléments;
- demandes de regroupement familial au départ de centres fermés dans le seul but de prévenir ou de reporter l'expulsion;
- demandes répétées de visa pour un séjour de courte ou de longue durée sans que de nouveaux éléments soient avancés et sans qu'il soit tenu compte des motifs de refus justifiant la décision précédente;
- recours sans développement de moyens;
- utilisation du copier/coller dans des recours, si bien qu'*in casu* les faits ne sont plus corrects (seul le nom est modifié, par exemple).

Enfin, dans certains cas, le Conseil du contentieux des étrangers prend une ordonnance précisant que le recours est rejeté pour une série de raisons et que, par conséquent, le dossier peut être finalisé par écrit. La partie requérante pourra dans ce cas demander à être entendue. Dans cette demande, il faut répondre aux éléments de l'ordonnance. Il est toutefois fréquent que l'avocat ne renvoie qu'à l'ordonnance. Cette pratique a uniquement pour but d'accumuler des points *pro deo*. Cette forme d'abus ne sera toutefois plus possible dans le nouveau système *pro deo* » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2491/004, S. 20).

*In Bezug auf die Verteidigungsrechte und den Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit*

B.6.3. Der Gesetzgeber wollte durch die angefochtene Bestimmung das Verfahren, das zur Bekämpfung der Einreichung von offensichtlich missbräuchlichen Beschwerden vor dem Rat vorgesehen ist, vereinfachen und effizienter machen.

Die doppelte Zielsetzung des Gesetzgebers, nämlich die mit der Organisation einer eigenen Sitzung allein für die Prüfung der offensichtlichen Missbräuchlichkeit der Beschwerde verbundenen Kosten zu senken und so die Arbeitsbelastung des Rates zu verringern, ist legitim.

B.6.4. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, sieht der angefochtene Artikel 2 Absatz 2 unter anderem vor, dass der Rat bereits bei der Sitzung über die Prüfung der Beschwerde selbst über die offensichtliche Missbräuchlichkeit dieser Beschwerde befinden und gegebenenfalls die in Artikel 2 Absatz 4 vorgesehene Geldbuße auferlegen und so dem vor ihm angestregten Verfahren ein Ende setzen kann.

Diese Maßnahmen sind im Hinblick auf die doppelte Zielsetzung vernünftig gerechtfertigt.

B.6.5. Der Gerichtshof muss jedoch prüfen, ob mit der angefochtenen Bestimmung nicht die Verteidigungsrechte in unverhältnismäßiger Weise verletzt werden.

Aus der in B.3.1 und B.6.2 erwähnten Begründung geht hervor, dass der Gesetzgeber die Verteidigungsrechte wahren wollte und auf den vorerwähnten Entscheid Nr. 88/2012 des Gerichtshofs und auf die Beispiele, die als offensichtlich missbräuchliche Beschwerden angesehen wurden, verwiesen hat.

Außerdem sieht Artikel 2 Absatz 2 vor, dass es den bei der Sitzung anwesenden Parteien möglich sein muss, ihre Anmerkungen geltend zu machen. Zu diesem Zweck kann der Rat entscheiden, die Sitzung auszusetzen oder in seinem Entscheid eine neue Sitzung festlegen, um die Verhandlungen darüber fortzusetzen, ob die Beschwerde offensichtlich missbräuchlich

ist oder nicht. Diese Befugnis wird zwar dem Rat überlassen, aber sie wird im Fall einer Kassationsbeschwerde unter der Kontrolle des Staatsrates ausgeübt.

*In Bezug auf die vorherige Unterrichtung des Antragstellers*

B.7. Bezüglich der vorherigen Unterrichtung des Antragstellers und seines Rechtsanwalts vor der Sitzung vor dem Rat sieht der angefochtene Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. September 2017 vor, dass « in der Notifizierung eines Anberaumungsbeschlusses [...] durch Angabe des vorliegenden Artikels auf eine mögliche Untersuchung des rechtmäßigen Charakters der Beschwerde hingewiesen [wird] ».

Eine solche Notifizierung erfordert es weder, dass der Antragsteller oder sein Rechtsanwalt ausdrücklich darüber unterrichtet wird, dass es der Rat in Betracht zieht, in seinem speziellen Fall die Sanktion zur Anwendung zu bringen, noch dass er über die Gründe unterrichtet wird, aus denen er sie in Betracht zieht. Das Fehlen einer solchen in der angefochtenen Bestimmung vorgesehenen Information kann dem Antragsteller und seinem Rechtsanwalt Schwierigkeiten bei der wirksamen Vorbereitung ihrer Verteidigungsmittel bereiten.

Même si les travaux préparatoires mentionnent que l'attention qui sera attirée dans la notification sur l'existence de la disposition attaquée se fera « de manière standardisée dans chaque notification d'une ordonnance de fixation d'audience » la disposition attaquée doit s'interpréter comme imposant au Conseil de préciser dans cette notification les motifs propres à l'espèce pour lesquels il envisage de statuer sur le caractère manifestement abusif du recours.

Auch wenn in den Vorarbeiten erwähnt ist, dass der Hinweis, der in der Notifizierung auf das Bestehen der angefochtenen Bestimmung gegeben wird, « auf standardisierte Weise in jeder Notifizierung eines Anberaumungsbeschlusses » erfolgt (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2491/004, S. 6), muss die angefochtene Bestimmung so ausgelegt werden, dass sie es dem Rat auferlegt, in dieser Notifizierung die dem Fall eigenen Gründe, aus denen er in Betracht zieht, über die offensichtlich missbräuchliche Beschaffenheit der Beschwerde zu befinden, zu präzisieren.

B.8. Vorbehaltlich der Auslegung in B.7 sind der zweite und der dritte Teil des einzigen Klagegrunds unbegründet.

*In Bezug auf die Geldbuße*

B.9. In einem vierten Teil bemängelt die klagende Partei, dass es der angefochtene Artikel 2 des Gesetzes vom 19. September 2017 ermögliche, den Betrag der Sanktion unter Berücksichtigung des Schadens, der der öffentlichen Behörde entstanden sei, und nachdem deren Stellungnahme eingeholt wurde, zu bestimmen, und zwar unter Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einerseits und mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union andererseits.

B.10. In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« En ce qui concerne le montant de l'amende il est précisé que la fixation de ce montant revient au juge. Comme point de départ pour fixer l'amende le juge peut non seulement tenir compte des possibilités financières de la partie requérante, mais aussi par exemple de la nature de l'irrégularité constatée et l'impact que le recours abusif a eu ou a pu avoir.

Les éléments qui pourraient mener à l'imposition d'une amende plus élevée sont par exemple la présentation manifestement incorrecte de la situation, la production de déclarations manifestement fausses afin d'induire en erreur le Conseil et de dissimuler le caractère abusif du recours.

Une amende plus lourde peut également être imposée vu l'impact du recours manifestement abusif sur le Conseil et la partie défenderesse. Par exemple :

- si la procédure dont le caractère manifestement abusif a été établi a contraint le Conseil à organiser une audience en dehors des heures de bureau ou à très court terme. Ainsi l'organisation du Conseil et l'examen des recours introduits légitimement sont compromis.

- l'administration a dû suspendre l'exécution d'une décision en dernier ressort en raison d'un recours manifestement abusif » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2491/001, S. 8).

B.10.2. Mit der Geldbuße, die wegen einer offensichtlich missbräuchlichen Beschwerde verhängt werden kann, kann grundsätzlich nur ein Missbrauch des öffentlichen Dienstes der Justiz geahndet werden. Sie unterscheidet sich diesbezüglich vom Schadenersatz, der einer Prozesspartei zugesprochen werden kann, um den materiellen oder immateriellen Schaden im Zusammenhang mit einem leichtfertigen und schikanösen Verfahren wiedergutzumachen.

Daher darf die angefochtene Bestimmung im Gegensatz zu dem, was in den Vorarbeiten angegeben ist, nicht so ausgelegt werden, als würde sie es dem Rat ermöglichen, die Auswirkung der Beschwerde auf die beklagte Partei zu berücksichtigen.

Vorbehaltlich dieser Auslegung ist der vierte Klagegrund unbegründet.

*In Bezug auf die Notifizierung des Entscheids an den Präsidenten der Rechtsanwaltskammer und das Büro für juristischen Beistand*

B.11.1. Im fünften Teil des Klagegrundes wird an der angefochtenen Bestimmung, die vorsieht, dass der Rat den Entscheid, durch den die offensichtliche Missbräuchlichkeit der Beschwerde festgestellt wird, dem zuständigen Präsidenten der Rechtsanwaltskammer und dem Präsidenten des Büros für juristischen Beistand notifiziert, bemängelt, dass diese Notifizierung nicht nur dem Ruf des Rechtsanwalts schaden könnte, sondern dass sie zudem Rechtsanwälte dazu bringen könnte, es nicht mehr zu wagen, die Interessen von bestimmten Antragstellern beim Rat zu verteidigen, und so eine Beeinträchtigung der Rechte der Rechtssuchenden hervorrufen würde.

B.11.2. Die angefochtene Notifizierung, deren Ziel es ist, auch den Rechtsanwalt des Antragstellers zur Verantwortung zu ziehen, bedeutet nicht, dass der Rechtsanwalt automatisch von den Disziplinarbehörden der Rechtsanwaltskammer sanktioniert wird, da diese weiterhin eigenständig über die Zweckmäßigkeit einer solchen Sanktion entscheiden. In Bezug auf die Möglichkeit, dass vom Büro für juristischen Beistand gegen einen Rechtsanwalt, der im Rahmen des weiterführenden juristischen Beistands bei einer als offensichtlich missbräuchlich beurteilten Beschwerde tätig geworden ist, eine finanzielle Sanktion verhängt wird, weist Artikel 508/8 des Gerichtsgesetzbuches dem Vorstand der Rechtsanwaltskammer die Befugnis zu, die Effizienz und Qualität der Leistungen, die von

den Rechtsanwälten im Rahmen des weiterführenden juristischen Beistands erbracht werden, zu überprüfen, sodass die etwaige Anwendung einer finanziellen Sanktion auch nicht automatisch vorgenommen wird und allein in die Zuständigkeit des Vorstands der Rechtsanwaltskammer fällt, der der Rechtsanwalt angehört.

Der fünfte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage vorbehaltlich der in B.7 und B.10.2 erwähnten Auslegungen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 24. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

F. Daoût