

Rolnummer 1073
Arrest nr. 43/98 van 22 april 1998

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 en 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingesteld door de v.z.w. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 maart 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 maart 1997, hebben de v.z.w. *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, met maatschappelijke zetel te 1210 Brussel, Poststraat 37, de v.z.w. *Ligue des droits de l'homme*, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Watteestraat 6, en de v.z.w. *Syndicat des avocats pour la démocratie*, met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Dejonckerstraat 51/16, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 en 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 1996).

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 25 maart 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 5 mei 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 mei 1997.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 13 juni 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 25 juni 1997 ter post aangetekende brieven.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 17 juli 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 juni 1997 en 25 februari 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 24 maart 1998 en 24 september 1998.

Bij beschikking van 21 januari 1998 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 11 februari 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 11 februari 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Walleyen en Mr. A. Schaus, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Legros, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en G. De Baets verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Wat de ontvankelijkheid betreft*

A.1.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Naast het feit dat in het dossier de beslissing van de raad van bestuur van elk van de verenigingen zonder winstoogmerk om het beroep in te stellen, ontbreekt, wordt betwist dat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie de in de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten in acht heeft genomen. Bovendien voldoet de voornoemde vereniging zonder winstoogmerk niet aan de voorwaarden die de rechtspraak van het Hof oplegt inzake de verdediging van een collectief belang door een vereniging zonder winstoogmerk.

A.1.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het bewijs van de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad*, de beslissingen van de bevoegde organen om het beroep in te stellen alsmede, wat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie betreft, het getuigschrift van de griffie van de burgerlijke rechtbank waaruit de neerlegging van de lijst van haar leden voor het jaar 1997 blijkt, aan de griffie van het Hof zijn overgezonden. Zowel in zoverre de betwiste bepalingen het gebruik der talen voor de inzake asiel bevoegde overheden regelen als in zoverre zij de mogelijkheden van beroep bij de raadkamer regelen voor de vreemdeling die aan de grens een asielaanvraag indient, raken zij het maatschappelijk doel van de derde verzoekende partij in verscheidene opzichten (punten 1, 2 en 3 van het maatschappelijk doel). Het Hof heeft bovendien reeds tweemaal (Arbitragehof, 4 maart 1993 en 14 juli 1994) beroepen ontvankelijk verklaard die door die vereniging zonder winstoogmerk waren ingesteld.

*Wat artikel 6 van de wet van 15 juli 1976 betreft, in zoverre het artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.2.1. Die bepaling verplicht de vreemdelingen die de grens overschrijden, met inbegrip van die welke houder zijn van een visum of ervan zijn vrijgesteld, de documenten voor te leggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden. Zij stelt tussen bepaalde vreemdelingen, enerzijds, en de Belgen en Europese onderdanen - die niet aan die verplichting zijn onderworpen -, anderzijds, een onevenredig en willekeurig verschil in behandeling in. Doordat zij aan de ambtenaren die met de grenscontrole zijn belast een willekeurige beoordelingsbevoegdheid laat, doet zij afbreuk aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

A.2.2. Voor de Ministerraad is de ontoepasbaarheid van die bepaling op de Belgische burgers een rechtstreeks gevolg van artikel 3.2, van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De ontoepasbaarheid van het nieuwe artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980 op de burgers van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte is een rechtstreeks gevolg van de door België bekrachtigde internationale verdragen, waaraan het land zich niet kan onttrekken. De voormelde bepaling is een rechtstreekse en verplichte toepassing van lid 1, c), in samenhang gelezen met lid 2 van artikel 5 van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

A.2.3. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen hun middel. Dat heeft betrekking op het willekeurige en toevallige karakter van de redenen waarom de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd, dat des te duidelijker is wanneer de in het geding zijnde bepaling wordt vergeleken met de precieze bewoordingen gebruikt in artikel 3, 6°, van de wet van 15 december 1980, een bepaling in het kader waarvan aan de Minister zelf de beoordeling wordt overgelaten. In elk geval kan een internationale bepaling niet verantwoord worden dat in het Belgische recht een ongrondwettige bepaling wordt ingevoerd.

*Wat artikel 7 betreft, waarbij een artikel 3bis wordt ingevoegd in de wet van 15 december 1980*

A.3.1. Volgens de verzoekende partijen beperkt die bepaling in sterke mate de mogelijkheden van de vreemdeling om een tenlasteneming voor te leggen, en verzwaart zij daarbij de aansprakelijkheid van diegene die zich verbindt. Zij voert verscheidene discriminaties in onder de vreemdelingen, respectievelijk naar gelang van de hoedanigheid van natuurlijke persoon of rechtspersoon die hen ten laste neemt, naar gelang van de duur tijdens welke die persoon gemachtigd is in België te verblijven of naargelang zij tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen zijn of studenten.

A.3.2. Voor de Ministerraad is de uitsluiting van de echtspersonen verantwoord door het feit dat, aangezien zij vaak « lege schelpen » vormen, zij geen enkele concrete garantie van tenlasteneming bieden en zij minder gemakkelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld dan natuurlijke personen. De tweede aangevoerde discriminatie wordt verantwoord door de vereiste van een duurzame band met België, aangezien een solvabiliteitscontrole veel moeilijker uit te voeren is ten aanzien van een vreemdeling die niet in België verblijft. Wat het ingevoerde verschil in behandeling ten aanzien van de studenten betreft, genieten laatstgenoemden over het algemeen een beurs en is het doel van hun verblijf verschillend van dat van de tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen.

A.3.3. In hun memorie van antwoord beklemtonen de verzoekende partijen dat, wat het gemaakte onderscheid tussen de tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen en de buitenlandse studenten betreft, de solvabiliteitsvereisten veel strenger zouden moeten zijn voor laatstgenoemden, aangezien zij geacht worden gedurende verscheidene jaren ten laste te blijven van hun borgsteller; bovendien hebben zij niet noodzakelijkerwijze meer bestaansmiddelen dan een toerist of een zakenman.

*Wat artikel 11 betreft, in zoverre het artikel 7, 3°, van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.4.1. Voor de verzoekende partijen vervangt die bepaling voortaan het gebleken gevaar van de vreemdeling op het vlak van de openbare orde of de nationale veiligheid door een mogelijk gevaar. Zij voert onder de tot een verblijf in België toegelaten vreemdelingen een discriminatie in naargelang het al dan niet om een kort verblijf gaat. Een dergelijk systeem, dat tot willekeurige beslissingen dreigt te leiden, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet, op een des te ernstiger manier daar het kan uitmonden in maatregelen met zeer zware gevolgen, namelijk de verwijdering van het grondgebied en de opsluiting.

Bovendien legde de Overeenkomst van 19 juni 1990 geenszins de verplichting op om de in het geding zijnde bepaling aan te nemen. Die bepaling betreft immers de verwijdering van het grondgebied, en niet de overschrijding van de grenzen of het vrije verkeer binnen die grenzen, die in de door de Ministerraad aangevoerde bepalingen worden bedoeld.

Zelfs in de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling de uitvoering vormt van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen, volstaat dat bovendien niet om de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te verantwoorden.

A.4.2. Voor de Ministerraad neemt die bepaling de voormelde Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen in acht, in het bijzonder de artikelen 5, leden 1 en 2, 19, 29 en 23 ervan. Hetzelfde criterium van mogelijk gevaar wordt overigens in artikel 34 van de wet op het politieambt gebruikt.

*Wat artikel 11 betreft, in zoverre het artikel 7, 2°, van de wet van 15 december 1980 wijzigt*

A.5.1. Door de duur te verlengen van de opsluiting die is vereist voor de gedwongen tenuitvoerlegging van een bevel om het grondgebied te verlaten - voordien een duur van twee maanden -, schendt de in het geding zijnde bepaling de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij ontsnapt aan de toepassingsfeer van de artikelen 5 en 18 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat het nagestreefde doel er niet zozeer in bestaat de verwijderingen van het grondgebied te vergemakkelijken dan wel het illegale verblijf te ontmoedigen door het te bestraffen met een verkapte gevangenisstraf. De termijn van acht maanden kan niet worden beschouwd als redelijk en gaat, doordat hij afbreuk doet aan een fundamentele vrijheid, verder dan wat strikt noodzakelijk is. Er wordt opgemerkt dat, in tegenstelling tot de personen die van hun vrijheid zijn beroofd krachtens wetgevingen inzake politie en voorlopige hechtenis, de vreemdelingen op wie die maatregel kan worden toegepast, geen misdrijf hebben gepleegd, en zelfs niet noodzakelijkerwijze de wet op het verblijf hebben geschonden. Zelfs ten aanzien van de andere tijdens de parlementaire voorbereidingen aangevoerde doelstelling, namelijk de opgesloten vreemdeling ertoe aanzetten samen te werken met de Belgische en buitenlandse overheden met het oog op de organisatie van zijn terugzending, lijkt de maatregel niet evenredig met de praktische organisatie van een gedwongen verwijdering.

A.5.2. De Ministerraad verwijst naar de procedure van de voorlopige hechtenis en beklemtoont daarbij dat de personen die in voorlopige hechtenis worden genomen evenmin noodzakelijkerwijze een misdrijf hebben gepleegd noch de strafwet hebben geschonden. Er wordt opgemerkt dat het Hof in zijn arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 heeft geoordeeld dat het op zich niet verboden is een vreemdeling van zijn vrijheid te beroven teneinde hem te verwijderen; te dezen is de in het geding zijnde bepaling niet strijdig met die rechtspraak, met name doordat de termijn van acht maanden een maximumtermijn is en de verlenging van de oorspronkelijke termijn aan een gerechtelijke controle is onderworpen.

A.5.3. In hun memorie van antwoord merken de verzoekende partijen op dat de verschillende categorieën van personen die van hun vrijheid zijn beroofd (veroordeelden, personen in voorlopige hechtenis, geïnterneerden, in een inrichting geplaatste personen, administratief aangehouden personen - onder wie de vreemdelingen) vergelijkbare categorieën vormen.

*Wat artikel 22 betreft, dat artikel 29 van de wet van 15 december 1980 aanvult*

A.6.1. Naast de verwijzing naar de in A.5.1 uiteengezette argumentatie wordt opgemerkt dat, voor de uitgezette vreemdelingen, de opsluiting met het oog op de tenuitvoerlegging van een uitzettingsmaatregel, genomen om redenen van openbare orde, een dubbele straf vormt en vaak de periode van opsluiting krachtens een strafrechtelijke veroordeling verlengt, wat op zich discriminerend is.

A.6.2. De Ministerraad verwijst zijnerzijds naar de hiervoor in A.5.2 uiteengezette argumentatie.

*Wat artikel 55 betreft, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.7.1. Die bepaling legt voortaan aan de vervoerders de verplichting op de vreemdeling terug te zenden en de kosten van terugzending te betalen, niet alleen wanneer de weigering van toegang tot het grondgebied gebaseerd is op het niet in het bezit zijn van de in artikel 2 vereiste documenten, maar ook wanneer die weigering gebaseerd is op artikel 3 van de wet, zelfs wanneer de vreemdeling in het bezit zou zijn van de voormelde documenten; die verplichting komt bij de financiële verplichtingen en de strafrechtelijke en administratieve boetes waarin de wet van 15 december 1980 reeds voorzagt. Artikel 55 voert aldus een discriminatie in onder de vervoerders - aangezien enkel diegenen die vreemdelingen vervoeren de financiële lasten dragen die bij die bepaling worden ingevoerd -, een discriminatie die onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel (A.7.2) en die niet kan worden verantwoord door te verwijzen naar artikel 26.1.a), van de Overeenkomst van 19 juni 1990 (A.7.3).

A.7.2. De hiervoor vermelde discriminatie doet in de eerste plaats afbreuk aan het recht van de vervoerders om de juridische gevolgen van hun handelingen te voorzien; de nieuwe financiële verplichting die voortvloeit uit artikel 55 is immers het gevolg van een weigering van toegang tot het grondgebied gebaseerd op artikel 3 van de wet van 15 december 1980, een weigering die ze redelijkerwijze niet kunnen voorzien.

Vervolgens leidt dat systeem ertoe dat aan privé-personen - de vervoerders - bevoegdheden van de Staat inzake vreemdelingenpolitie worden toevertrouwd, met schending van het grondwettelijke beginsel volgens hetwelk de overheid ertoe gehouden is persoonlijk haar bevoegdheden uit te oefenen en die niet aan derden mag overlaten.

Artikel 55 brengt buitensporige gevolgen teweeg voor de buitenlandse passagiers, die het risico lopen niet langer ten laste te worden genomen door de vervoerders om redenen die ze onmogelijk kunnen kennen en die van de enkele beoordeling van de genoemde vervoerders afhangen; dat gevolg lijkt in het bijzonder dramatisch ten aanzien van de vluchtelingen, die genoodzaakt zijn hun land, waar ze het slachtoffer zijn van vervolgingen, te ontvluchten.

A.7.3. Wat de verantwoording betreft die wordt afgeleid uit artikel 26.1 van de Overeenkomst van 19 juni 1990, heeft die bepaling niet zulk een ruime draagwijdte als het in het geding zijnde artikel 55. Enerzijds, spreekt het zich niet uit over de tenlasteneming, door de vervoerder, van de kosten van terugzending, en, anderzijds, belast het hem met de enkele verplichting te controleren of de vreemdeling in het bezit is van de vereiste reisdocumenten. De andere internationale verdragen (betreffende de internationale burgerluchtvaart, het internationale maritieme vervoer en het internationale spoorwegvervoer) leggen de vervoerders eveneens slechts de verplichting op om de in het land van bestemming vereiste documenten te verifiëren.

Daaruit volgt dat de enkele verplichting die ten aanzien van de vervoerders kan worden verantwoord, gelet op de verschillende hiervoor vermelde internationale verdragen, betrekking heeft op de controle of de passagiers in het bezit zijn van de vereiste documenten; bijgevolg kan enkel de niet-naleving van die verplichting verantwoord worden dat de vervoerders financieel aansprakelijk worden gesteld.

A.8. Volgens de Ministerraad is het beroep tot vernietiging in de eerste plaats onontvankelijk wat die bepaling betreft, omdat zij geen afbreuk doet aan het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen. Vervolgens wordt opgemerkt dat artikel 55 geen enkel onderscheid maakt onder de verschillende categorieën van vervoerders, aangezien zij allen - zowel de private als de openbare - door dat artikel worden geraakt. Hoe dan ook, zelfs in de veronderstelling dat het een onderscheid instelt, zou dat onderscheid vreemdelingen beogen die zich nog niet op het Belgische grondgebied bevinden, en die bijgevolg niet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie genieten.

A.9. Wegens de met artikel 55 nagestreefde doelstelling, namelijk de migratiegolf af te remmen, raakt die bepaling rechtstreeks en op ongunstige wijze het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen zonder winsttoegmerk.

Het argument dat wordt afgeleid uit het feit dat de in artikel 55 bedoelde vreemdelingen niet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie genieten, wordt betwist, aangezien het discriminatieverbod zowel krachtens de Grondwet als krachtens het internationaal recht wordt opgelegd, en het bijgevolg de vrijheid van de Staten op het vlak van toegang en verblijf van de vreemdelingen beperkt.

Zelfs in de veronderstelling dat het argument dat wordt afgeleid uit het feit dat geen verschil in behandeling wordt gemaakt onder de vervoerders, gegrond is, is er niettemin een verschil in behandeling ten nadele van de vervoerders, dat onverantwoord is, in zoverre het enkel te hunnen nadele afbreuk doet aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

*Wat artikel 58 betreft, dat de paragrafen 3, 4 en 5 van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.10.1. Die bepaling maakt het mogelijk asielzoekers vast te houden in een aan de grenzen gelegen plaats, momenteel het transitcentrum 127 te Zaventem, asielzoekers ten aanzien van wie een uitvoerbare beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied of een beslissing tot bevestiging van een dergelijke beslissing is genomen; de verlengingsmodaliteiten van die opsluiting zijn identiek met die waarin is voorzien in artikel 11, waarbij de verzoekende partij verwijst naar de in verband met artikel 11 uiteengezette argumentatie. Een dergelijke opsluiting kan een onmenselijke en vernederende behandeling vormen die is verboden bij artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en is, wat kinderen betreft, strijdig met het Verdrag inzake de rechten van het kind.

A.10.2. De Ministerraad verwijst naar de in verband met artikel 11 uiteengezette argumentatie en betwist bovendien dat artikel 58 het voormelde artikel 3 van het Europees Verdrag schendt. Zowel krachtens de rechtspraak van het Hof als krachtens de rechtsleer, die een minimum aan ernstig lijden vereisen, kan de maatregel van verlenging van de opsluiting niet worden beschouwd als een foltering, een onmenselijke behandeling, een vernedering of een ernstige belediging.

A.10.3. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen eraan dat de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in een beschikking van juni 1993, heeft geoordeeld dat de huisvestingsomstandigheden van de asielzoekers te Zaventem strijdig waren met het voormelde artikel 3.

*Wat artikel 59 betreft, dat de paragrafen 2, 3 en 4 van artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.11. Die bepaling maakt het mogelijk in een welbepaalde plaats vreemdelingen vast te houden die op onregelmatige wijze het grondgebied zijn binnengekomen, die een asielaanvraag hebben ingediend en ten aanzien van wie een uitvoerbare beslissing tot weigering van verblijf of een bevestigende beslissing is genomen, waarbij de vasthouding een maximumduur van acht maanden kan bereiken.

Zowel de verzoekende partijen als de Ministerraad verwijzen naar de hiervoor uiteengezette argumentatie in verband met artikel 58.

*Wat artikel 60 betreft, dat een artikel 74/7 invoegt in de wet van 15 december 1980*

A.12.1. Aangezien die bepaling zo kan worden geïnterpreteerd dat ze het de politieoverheden toestaat een vreemdeling die niet in het bezit is van de vereiste documenten gedurende vierentwintig uur op de post vast te houden, zelfs als hij zich in een regelmatige situatie zou bevinden, voert zij een discriminatie in ten opzichte van de Belgen : laatstgenoemden kunnen in die situatie immers slechts twaalf uur worden vastgehouden, krachtens artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt. Dat verschil in behandeling kan niet worden verantwoord door het tijdens de parlementaire voorbereiding aangevoerde motief, namelijk aan de overheden de zorg laten om, naast de identiteitscontrole, over te gaan tot de onderzoeken die noodzakelijk zijn voor een eventuele verwijdering van de vreemdeling, waarbij een dergelijke verificatie niet meer tijd vergt dan wanneer ze betrekking heeft op een Belg.

A.12.2. Wat de interpretatie van artikel 60 betreft, preciseert de Ministerraad dat de administratieve aanhouding enkel kan worden overwogen ten aanzien van vreemdelingen die over geen enkel stuk beschikken waaruit hun identiteit blijkt. Ten gronde heeft die administratieve aanhouding een dubbele doelstelling : enerzijds, mogelijk maken dat de identiteit van de betrokken vreemdeling wordt onderzocht en, anderzijds, de Minister of diens gemachtigde toelaten om eventueel een verwijderingsmaatregel te nemen. Het is dat tweede element waarin de administratieve aanhouding van een vreemdeling met die van een Belg verschilt, aangezien tegen laatstgenoemde geen verwijderingsmaatregel zal worden genomen. Bovendien bepaalt artikel 60 dat de administratieve aanhouding slechts kan gebeuren in afwachting van een beslissing van de Minister of diens gemachtigde, zodat indien de onderzoeken tot de vaststelling leiden dat de aangehouden vreemdeling in een regelmatige situatie verkeert, een E.U.-burger of zelfs Belg is, hij aanstonds opnieuw in vrijheid zal worden gesteld.

A.12.3. In hun memorie van antwoord vragen de verzoekende partijen aan de Ministerraad de draagwijdte van de bewoordingen « identiteitsstukken » en « houder » te preciseren en beklemtonen dat die interpretatiemoeilijkheden erop wijzen dat artikel 60 grote risico's van willekeurige toepassing inhoudt.

*Wat artikel 65 betreft, dat artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wijzigt*

A.13.1. Krachtens die bepaling zullen de vreemdelingen met illegaal verblijf, los van de kennisgeving van een bevel om het grondgebied te verlaten of van het bestaan van een beroep dat tegen een dergelijk bevel is ingesteld, enkel nog recht hebben op dringende medische hulp.

A.13.2. Artikel 65 ontzegt de maatschappelijke dienstverlening aan de vreemdelingen met illegaal verblijf en de kandidaat-vluchtelingen ten aanzien van wie kennis is gegeven van een uitvoerbaar bevel en discrimineert zodoende die vreemdelingen ten aanzien van de Belgen en van de andere vreemdelingen.

Er wordt een verschil in behandeling gemaakt tussen de vreemdeling die reeds maatschappelijke dienstverlening genoot op het ogenblik waarop hem kennis wordt gegeven van een bevel om het grondgebied te verlaten en die welke zijn verzoek heeft ingediend terwijl hij in een toestand van illegaal verblijf verkeert : eerstgenoemde zal tot het verstrijken van de termijn om het grondgebied te verlaten maatschappelijke dienstverlening kunnen blijven genieten terwijl laatstgenoemde die niet zal kunnen genieten.

Dat verschil in behandeling schendt de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet. Artikel 23, dat aan eenieder het recht waarborgt een menswaardig leven te leiden, beschermt in punt 2° ervan « het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand ». Dat recht is geenszins ondergeschikt aan de wettigheid van het verblijf, althans tot het verstrijken van de termijn van een maatregel van definitieve verwijdering. Wegens de precieze en onvoorwaardelijke formulering ervan, stelt artikel 23 een subjectief recht van onmiddellijke toepassing vast, dat voor eenieder geldt en dat op zijn minst een *standstill*-effect impliceert : het verbiedt negatieve maatregelen die van de huidige toestand zouden afwijken. Door afbreuk te doen aan dat fundamenteel recht, vormt artikel 65 een onevenredige maatregel ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, namelijk de uitgaven van de Staat verlichten en de illegale immigratie een halt toeroepen.

Door de vreemdeling die een beroep heeft ingesteld tegen een bevel om het grondgebied te verlaten, elk recht op andere maatschappelijke dienstverlening dan dringende medische hulp te ontzeggen, wordt ten slotte



dat recht op beroep, dat is ingesteld bij de wet van 15 december 1980, door de in het geding zijnde bepaling uitgehold; zij voert bovendien onder de vreemdelingen een verschil in behandeling in dat is gebaseerd op het criterium van het vermogen, naargelang zij al dan niet de financiële middelen hebben om tijdens de duur van de procedure in hun behoeften te voorzien.

A.14. De Ministerraad onderstreept in de eerste plaats dat het Hof onbevoegd is om de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet te controleren. Hij betwist vervolgens het feit dat die bepaling een subjectief recht van rechtstreekse toepassing zou vaststellen ten voordele van eenieder.

Uit het arrest van het Hof nr. 51/94 van 29 juni 1994 volgt bovendien dat het Hof het beginsel heeft aangenomen van een beperking van de maatschappelijke dienstverlening, zonder dat het hierbij van belang is of het bevel om het grondgebied te verlaten een definitief of enkel een uitvoerbaar karakter heeft.

Aangezien de beroepen voor de Raad van State geen opschortend effect hebben, bevindt de vreemdeling ten aanzien van wie een bevel om het grondgebied te verlaten wordt uitgevaardigd zich ten slotte in een even onzekere situatie als de vreemdeling aan wie kennis is gegeven van een definitief bevel om het grondgebied te verlaten; er is dus wat hen betreft geen verschillende situatie zoals die door de verzoekende partijen wordt aangevoerd.

A.15. In hun memorie van antwoord repliceren de verzoekende partijen op het argument dat is afgeleid uit de onbevoegdheid van het Hof, dat de schending van artikel 23 van de Grondwet niet afzonderlijk is aangevoerd, maar wel in samenhang met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet.

*Wat artikel 69, § 3, betreft*

A.16.1. Op basis van die bepaling treedt de beperking van de administratieve vrijheidsberoving tot een maximum van acht maanden pas in werking op 1 januari 1998. Daaruit volgt dat de vreemdelingen die van hun vrijheid zijn beroofd tussen 16 december 1996 (datum van inwerkingtreding van de wet) en 30 april 1997 (acht maanden vóór de datum van 1 januari 1998) een hechtenis van meer dan acht maanden, die tot meer dan twaalf maanden kan bedragen, zullen kunnen ondergaan. Er wordt *a fortiori* verwezen naar de argumentatie in verband met artikel 59. Bovendien wordt onderstreept dat een hechtenis zonder beperking van tijdsduur kan worden beschouwd als een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat het onevenredige karakter van een dergelijke maatregel impliceert.

A.16.2. Voor de Ministerraad is dat middel onontvankelijk wegens ontstentenis van belang, in zoverre de gevolgen van de bekritiseerde overgangsbepaling op de dag van een mogelijke vernietiging uitgeput zullen zijn. Ter staving van de ontstentenis van belang wordt tevens het feit aangevoerd dat de verzoekende partijen niet de schorsing van die maatregel hebben gevorderd.

A.17. De verzoekende partijen analyseren in ondergeschikte orde het geval waarin het Hof zou oordelen dat de artikelen 6, 7, 3°, en 55 van de wet van 15 juli 1996 een opgelegde uitvoering vormen van de artikelen 5.1.c), 5.2, 5.1.e), 19, 20, 21, 23 en 26.1.a) van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985. Die omstandigheid is niet pertinent in zoverre, zoals het Hof meermaals heeft opgemerkt, een internationaal verdrag een wetgever niet de toelating kan geven de in de nationale Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden te miskennen, waaronder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Wanneer de bevoegde overheid een verdrag uitvoert dat geen rechtstreekse werking heeft, komt het haar toe ervoor te zorgen dat dat verdrag in werking wordt gesteld op een wijze die in overeenstemming is met de Grondwet teneinde in de interne rechtsorde geen ongrondwettige normen van wetgevende aard in te voeren; er wordt opgemerkt dat zulks *a fortiori* geldt wanneer de uitvoeringsnorm afbreuk doet aan ongrondwettige normen van wetgevende aard.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Afgezien van het ontbreken, in het dossier, van de beslissing van de raad van bestuur van elk van de verenigingen zonder winstoogmerk om het beroep in te stellen, wordt, wat betreft de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie, aangevoerd dat de bij de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten niet in acht zijn genomen. Die vereniging zonder winstoogmerk zou bovendien niet voldoen aan de voorwaarden waaraan de verdediging van een collectief belang door een vereniging zonder winstoogmerk is onderworpen.

B.2. Wat betreft de eerste exceptie, blijkt uit de stukken die door de verzoekende partijen aan het Hof zijn medegeedeeld, enerzijds, dat de raad van bestuur van elk van hen de beslissing heeft genomen om dit beroep in te stellen en, anderzijds, dat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie heeft voldaan aan de bij de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten.

B.3.1. Wat betreft de exceptie afgeleid uit de ontstentenis van belang van diezelfde vereniging zonder winstoogmerk, dient te worden opgemerkt dat, wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, vereist is :

- dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang;
- dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt;
- dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt;
- dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging.

B.3.2. De v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie heeft met name tot doel :

« 1° de rechten van de verdediging te bevorderen en te waarborgen en daartoe zowel de advocaten als de andere burgers individuele, politieke, economische en sociale vrijheden en fysieke integriteit te verzekeren;

2° voor met name de meest noodlijdende burgers of slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten de toegang tot het beste recht en een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen;

3° te ijveren voor de naleving van de openbare en individuele grondrechten en fundamentele vrijheden, met name tegen elk misbruik van de overheid en van elk gezag; ».

Die vereniging streeft een doelstelling na die niet met het algemeen belang noch met het individueel belang van haar leden samenvalt. Haar maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de activiteiten die zij uitoefent. De bepalingen die zij aanvecht en die de vrijheid van bepaalde categorieën van vreemdelingen beperken, kunnen afbreuk doen aan de door haar vooropgestelde doelstellingen.

Zulks is echter niet het geval voor artikel 55 van de wet van 15 juli 1996, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 door de volgende tekst vervangt :

« Art. 74/4. De openbare of private vervoerder die een passagier in het Rijk brengt die niet in het bezit is van de bij artikel 2 vereiste stukken of die zich bevindt in één van de andere in artikel 3 bedoelde gevallen, moet hem zonder verwijl vervoeren of laten vervoeren naar zijn land van oorsprong of naar elk ander land waar hij toegelaten wordt. De vervoerder is hoofdelijk aansprakelijk met de passagier voor de betaling van diens kosten van terugzending.

Indien de passagier niet in het bezit is van de bij artikel 2 vereiste stukken, is de openbare of private vervoerder bovendien hoofdelijk aansprakelijk met de passagier voor de betaling van diens kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen. »

Die bepaling legt geen verplichtingen op aan de vreemdelingen zelf maar aan de ondernemingen die ze vervoeren. Die ondernemingen kunnen niet worden gerekend tot de personen voor wie de verzoekende vereniging zich tot doel heeft gesteld hun fundamentele rechten te verdedigen. Wellicht zou de voormelde bepaling tot gevolg kunnen hebben het gedrag van de vervoerders te wijzigen ten aanzien van de vreemdelingen die op hun diensten een beroep doen. Het betreft echter een mogelijk en onrechtstreeks gevolg dat niet kan volstaan om het belang van de verzoekende vereniging bij het bestrijden van een dergelijke bepaling te verantwoorden.

B.3.3. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft tot doel «het bestrijden van onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ».

De v.z.w. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie heeft tot doel «de strijd tegen racisme, antisemitisme en xenofobie ».

Het maatschappelijk doel van die beide verenigingen verleent hun geen rechtstreeks belang om artikel 55 betreffende de vervoerders aan te vechten.

B.3.4. Daaruit volgt dat het beroep ontvankelijk is, behalve in zoverre het gericht is tegen artikel 55 van de wet van 15 juli 1996, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 vervangt.

*Ten gronde*

*Wat artikel 6 van de wet van 15 juli 1996 betreft, dat artikel 3 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

B.4.1. De verzoekende partijen beperken hun kritiek tot het enkele nieuwe artikel 3, 3°, dat bepaalt :

« Art. 3. Behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen, kan door de met de grenscontrole belaste overheden worden teruggedreven, de vreemdeling die zich in een van de volgende gevallen bevindt :

[...]

3° wanneer hij, zo nodig, geen documenten kan overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden;

[...] »

Die bepaling, waarbij de vreemdelingen ten aanzien van de Belgen en de Europese onderdanen verschillend worden behandeld, zou discriminerend zijn, doordat zij afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid, wegens de ruime beoordelingsbevoegdheid die zij aan de bevoegde overheid overlaat.

B.4.2. Het bestreden artikel 6 heeft tot doel de voorwaarden te regelen waaronder een vreemdeling naar de grens van de Belgische Staat kan worden teruggedreven en waaronder hij in België kan verblijven.

Vermits aan de Belgen niet het recht kan worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat waarvan zij onderdanen zijn (artikel 3.2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens), kunnen zij wegens die bijzondere rechtsbescherming niet onder de werkingssfeer van het bestreden artikel 6 vallen.

Vermits de Europese onderdanen en de personen die met hen zijn gelijkgesteld het recht genieten vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven (artikel 8 A van het E.G.-Verdrag), kunnen zij evenmin onder de werkingssfeer van het bestreden artikel 6 vallen. De niet-Europese vreemdelingen bevinden zich in een situatie die, wegens de bepalingen van die verdragen, niet met die van de Belgen en de Europeanen kan worden vergeleken.

B.4.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door het nieuwe artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980, niet gegrond is.

*Wat artikel 7 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.5. Artikel 7 voegt in de wet van 15 december 1980 een artikel *3bis* in, dat bepaalt :

« Onverminderd andere bepalingen van deze wet, kan het bewijs van voldoende middelen van bestaan worden geleverd door het overleggen van een attest van tenlasteneming, waarin een natuurlijke persoon die over voldoende middelen beschikt en die de Belgische nationaliteit bezit of die gemachtigd of toegelaten is om voor onbepaalde duur in België te verblijven, zich gedurende een termijn van twee jaar ten opzichte van de vreemdeling, de Belgische Staat en elk bevoegd openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, ertoe verbindt de kosten van gezondheidszorgen, verblijf en repatriëring van de vreemdeling te zijnen laste te nemen.

De persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, is samen met de vreemdeling hoofdelijk aansprakelijk voor het betalen van diens kosten van gezondheidszorgen, verblijf en repatriëring.

De burgemeester, of zijn gemachtigde, van de gemeente waar de persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, is ingeschreven in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister, is ertoe gehouden de handtekening onder de verbintenis tot tenlasteneming te legaliseren, indien de voorwaarden tot het bekrachtigen van de handtekening vervuld zijn.

De burgemeester of zijn gemachtigde kan in een advies gericht aan de Minister of zijn gemachtigde aangeven of de persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, over voldoende middelen beschikt. Dit advies is niet bindend.

De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de verbintenis tot tenlasteneming moet beantwoorden en bepaalt de nadere regels met betrekking tot de terugvordering van de sommen ten laste van de persoon die deze verbintenis ondertekend heeft.

De Koning kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de geldigheid van de verbintenis tot tenlasteneming afhankelijk is van de verplichting om een geldsom te storten in de Deposito- en Consignatiekas of om een bankgarantie te geven. »

B.6. Volgens de verzoekende partijen stelt die bepaling verscheidene discriminaties in onder vreemdelingen : in de eerste plaats, naargelang zij door een natuurlijke persoon of door een rechtspersoon ten laste worden genomen, vervolgens naar gelang van de duur waarvoor de natuurlijke persoon is gemachtigd om in België te verblijven en ten slotte naargelang de vreemdelingen ofwel tot een kort verblijf zijn toegelaten ofwel studenten zijn.

B.7. Uit het verzoekschrift en uit de memorie van antwoord blijkt dat de verzoekende partijen hun kritiek beperken tot drie elementen van het nieuwe artikel *3bis* : de tenlasteneming moet uitsluitend uitgaan van een natuurlijke persoon, die persoon moet noodzakelijk Belg zijn of

gemachtigd zijn om voor onbeperkte duur in België te verblijven, en de tenlasteneming geldt voor twee jaar, in tegenstelling tot de buitenlandse studenten, voor wie, krachtens artikel 60 van de wet, de tenlasteneming voor « minstens één academiejaar » geldt. Het aldus beperkte onderwerp van het beroep impliceert dat enkel het eerste lid van het nieuwe artikel 3*bis* aan de toetsing van het Hof is onderworpen, en enkel in zoverre die bepaling de drie voormelde punten regelt.

B.8.1. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling volgt dat de wetgever « een duidelijke wettelijke basis [wilde] verschaffen aan het gebruik van de verbintenis tot tenlasteneming buiten de situatie vermeld in artikel 60 van de wet en [...] willekeur bij de legalisatie van de handtekening [wilde] voorkomen » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, p. 14).

B.8.2. Het staat aan de wetgever om te eisen dat de derde die verklaart dat hij een vreemdeling ten laste neemt een natuurlijke persoon is met Belgische nationaliteit of gemachtigd om voor onbeperkte duur in België te verblijven. Het is immers niet kennelijk onredelijk te oordelen dat ten aanzien van een persoon die aan die dubbele vereiste voldoet, beter kan worden gecontroleerd of hij de waarborgen inzake solvabiliteit biedt.

De wetgever vermag redelijkerwijze ervan uit te gaan dat het toestaan van een tenlasteneming door een rechtspersoon het risico inhoudt te leiden tot een concentratie van tenlastenemingen waardoor die niet meer zouden beantwoorden aan de door de wetgever nagestreefde doelstelling. De wettelijke vereiste van een tenlasteneming door een natuurlijke persoon sluit niet uit dat die persoon, in geval van inwerkingstelling van de waarborg, een tegemoetkoming van een rechtspersoon kan genieten.

B.9. In zoverre de in het geding zijnde bepaling de erin bedoelde vreemdelingen aan voorwaarden en modaliteiten van tenlasteneming onderwerpt die, in het bijzonder op het vlak van de duur ervan, verschillend zijn van die welke van toepassing zijn op de buitenlandse studenten bedoeld in artikel 60 van de wet van 15 december 1980, blijkt zij redelijkerwijze verantwoord te zijn. De vreemdelingen die in België wensen te studeren vertonen immers verscheidene bijzonderheden die kunnen verantwoord worden behandeld : zij genieten vaak een studiebeurs, bovendien maakt de duur tijdens welke zij in België verblijven het mogelijk dat zij de uitoefening van een winstgevende activiteit kunnen overwegen die verenigbaar is met hun studie en ten slotte past hun toelating in België vaak in het kader van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking met het

land waarvan ze afkomstig zijn.

B.10. Het middel is niet gegrond.

*Wat artikel 11 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.11.1. Dat artikel 11 vervangt artikel 7 van de wet van 15 december 1980. Artikel 7 wordt voortaan gelezen als volgt :

« Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de Minister of zijn gemachtigde de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, bevel geven het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten :

1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

2° wanneer hij langer in het Rijk verblijft dan de overeenkomstig artikel 6 bepaalde termijn of er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd;

3° wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

4° wanneer hij door de Minister, op eensluidend advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen, geacht wordt de internationale betrekkingen van België of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, te kunnen schaden;

5° wanneer hij, ter fine van weigering van toegang, gesignaleerd is, overeenkomstig artikel 3, 5°;

6° wanneer hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar zijn toelating is gewaarborgd, en niet in staat is deze middelen wettelijk te verwerven;

7° wanneer hij aangetast is door een der ziekten of gebreken opgesomd in de bijlage bij deze wet;

8° wanneer hij een beroepsbedrijvigheid als zelfstandige of in ondergeschikt verband uitoefent zonder in het bezit te zijn van de daartoe vereiste machtiging;

9° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België



binden, door de overheden van de overeenkomstsluitende Staten, ter verwijdering van het grondgebied van deze Staten, aan de Belgische overheden wordt overgedragen;

10° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, door de Belgische overheden aan de overheden van de overeenkomstsluitende Staten moet overgedragen worden;

11° wanneer hij sedert minder dan tien jaar uit het Rijk werd teruggewezen of uitgezet, zo de maatregel niet werd opgeschort of ingetrokken.

Zo de Minister of zijn gemachtigde het nodig acht, kan hij, in dezelfde gevallen, de vreemdeling zonder verwijl naar de grens doen terugleiden.

Te dien einde kan de vreemdeling opgesloten worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel zonder dat de duur van de hechtenis twee maanden te boven mag gaan.

De Minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de Minister genomen worden.

Na acht maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld. »

B.11.2. De verzoekende partijen betwisten artikel 11 op twee vlakken.

Eenzijds, bekritisieren zij het derde tot zesde lid van het nieuwe artikel 7 in verband met de duur van opsluiting en de mogelijke verlenging ervan : dat middel zal hierna worden onderzocht samen met de middelen die zijn gericht tegen bepalingen die hetzelfde onderwerp hebben en die zijn ingevoegd bij de artikelen 22, 58, 59 en 69 van de wet van 15 juli 1996.

Anderzijds, bekritisieren de verzoekende partijen het eerste lid, 3°, van het nieuwe artikel 7. Die bepaling zou, onder de vreemdelingen die tot een verblijf in België zijn toegelaten, diegenen discrimineren die tot een kort verblijf zijn toegelaten : door voor laatstgenoemden in een criterium van mogelijk gevaar te voorzien, zou die bepaling afbreuk doen aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

B.12. Luidens het nieuwe artikel 7, eerste lid, 3°, kan tegen de vreemdeling die tot een kort verblijf in België is toegelaten een bevel om het grondgebied te verlaten worden uitgevaardigd wanneer « hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden ». Krachtens artikel 20 van de wet daarentegen kan de vreemdeling die tot een verblijf van meer dan drie maanden is toegelaten enkel worden teruggewezen wanneer hij « de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad », terwijl de in België gevestigde vreemdeling enkel kan worden uitgezet wanneer hij « de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad ». Er wordt bijgevolg een verschil in behandeling gemaakt onder de vreemdelingen, aangezien enkel diegenen die tot het kort verblijf zijn toegelaten gedwongen kunnen worden het grondgebied te verlaten wanneer zij de openbare orde of de veiligheid van het land niet daadwerkelijk hebben geschaad.

B.13. Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling strekte de voorgestelde wijziging ertoe de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen; aldus is opgemerkt dat « uit de samenvoeging van de artikelen 5, § 1, e, 19, 20 en 21 van de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen, volgt dat de vreemdeling die beschouwd wordt als kunnende de openbare orde of de nationale veiligheid schaden, niet voor een kort verblijf in België mag verblijven » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, p. 17).

B.14.1. Aangezien de openbare orde of de nationale veiligheid kunnen worden geraakt, kan de wetgever op wettige wijze oordelen dat de enkele bedreiging die op die belangen weegt een

bevel om het grondgebied te verlaten kan verantwoorden. Wat de vreemdelingen betreft kon de wetgever bijgevolg bepalen dat een bevel om het grondgebied te verlaten kon worden uitgevaardigd tegen de vreemdeling met kort verblijf die, door zijn gedrag, wordt beschouwd als kunnende de openbare orde of de nationale veiligheid in het gedrang brengen.

B.14.2. Het verschil in behandeling dat de in het geding zijnde bepaling maakt ten opzichte van de vreemdelingen die tot een verblijf van meer dan drie maanden zijn toegelaten of die in België zijn gevestigd, welke, krachtens artikel 20, slechts kunnen worden teruggewezen of uitgezet in geval van daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of de nationale veiligheid, blijkt niet kennelijk onredelijk te zijn. De wetgever heeft immers kunnen oordelen dat, wat de in de bestreden bepaling bedoelde vreemdelingen met kort verblijf betreft, hun minder hoge graad van integratie in de nationale gemeenschap in vergelijking met die van de vreemdelingen met een langer verblijf de bekritiseerde maatregel kon verantwoorden.

B.15. Het middel is niet gegrond.

*Wat de artikelen 11, 22, 58, 59 en 69 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.16.1. Bij de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996 worden de artikelen 7, 29, 74/5, §§ 3 tot 5, en 74/6, §§ 2 tot 4, van de wet van 15 december 1980 al naar het geval vervangen of aangevuld.

Eenzijds, bepalen zij dat, al naar het geval, de vrijheidsberovende maatregel of de vasthouding in een welbepaalde plaats niet langer mag duren dan twee maanden.

Anderzijds, preciseren zij dat de Minister of diens gemachtigde die maatregel echter kan verlengen, per periode van twee maanden, voor zover de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling of de maatregel van vasthouding in een welbepaalde plaats, zij werden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en de effectieve verwijdering van de vreemdeling binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is. Bovendien is bepaald dat, na een verlenging, tot de volgende verlengingen enkel door de Minister kan worden beslist. Tot slot voorzien de voormelde bepalingen van de wet van

15 juli 1996 erin dat, na acht maanden opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats, de vreemdeling in vrijheid moet worden gesteld. Die beperking treedt krachtens artikel 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 pas in werking op 1 januari 1998, na de evaluatie waarin die bepaling voorziet.

B.16.2. De verzoekende partijen betwisten, in soortgelijke bewoordingen, die bepalingen in zoverre zij met elkaar gemeen hebben dat ze de voorwaarden preciseren waaronder, al naar het geval, de opsluiting van een vreemdeling of diens vasthouding in een welbepaalde plaats - met een oorspronkelijke maximumduur van twee maanden - kan worden verlengd. De verzoekende partijen oordelen in het bijzonder dat die voorwaarden discriminerend zijn, met name ten opzichte van de behandeling die personen die nochtans ervan worden verdacht misdrijven te hebben gepleegd, genieten krachtens de wet op de voorlopige hechtenis. Bovendien oordelen zij ook dat de termijn van acht maanden niet als redelijk kan worden beschouwd ten aanzien van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.17. De individuele vrijheid is in een democratische samenleving een fundamentele vrijheid die wordt gewaarborgd door artikel 12 van de Grondwet en artikel 5.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een beperking daarop kan enkel worden aangebracht indien zij door een hoger belang wordt verantwoord en indien zij aan een wettig doel beantwoordt.

B.18. In zijn arrest nr. 61/94 heeft het Hof aanvaard dat de wetgever erin voorziet dat vrijheidsberovende maatregelen worden genomen van twee maanden tegen een vreemdeling die niet van een misdrijf wordt verdacht, wegens motieven die met name zijn afgeleid uit de termijn die te kort wordt bevonden (een maand) om een dossier te onderzoeken en uit de noodzaak te voorkomen dat personen die door de maatregel worden getroffen in de clandestiniteit zouden gaan leven.

Het Hof had rekening gehouden met het feit dat, zoals bleek uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 1993, de maatregel tot vasthouding enkel zou kunnen worden genomen « indien deze strikt noodzakelijk en proportioneel » was (B.7.4) en het had het bestaan onderstreept van de jurisdictionele toetsing om het wettig karakter van de vasthouding te kunnen nagaan, in het licht van het nagestreefde doel, namelijk de effectieve verwijdering van het grondgebied te waarborgen (B.7.6).

B.19. Luidens artikel 5.1.f) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan een vrijheidsberoving worden verantwoord « in geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is ».

In alle gevallen beoogd door de hierboven vermelde bepalingen van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996, gaat het om vreemdelingen die zich in een van de in artikel 5.1.f) van dat Verdrag bedoelde gevallen bevinden.

Of zij asiel hebben aangevraagd of niet, aan vreemdelingen die de door de wet vereiste toelating hebben verkregen het grondgebied te betreden of erop te verblijven, kan immers geen opsluiting of vasthouding op een bepaalde plaats op grond van de bestreden bepalingen worden opgelegd. Die maatregelen kunnen uitsluitend worden genomen ten opzichte van vreemdelingen aan wie de toegang tot of het verblijf op het grondgebied werd ontzegd.

De bij de aangevochten artikelen voorgeschreven vrijheidsberoving is geen strafmaatregel, maar een administratieve maatregel, die beoogt de effectieve verwijdering mogelijk te maken van vreemdelingen die het bevel hebben gekregen het grondgebied te verlaten.

B.20. De moeilijkheden die gepaard gaan met een effectieve verwijdering, die niet steeds kunnen worden opgelost binnen de beperkte periode van twee maanden, kunnen een verlenging van de maatregel van vrijheidsberoving vereisen.

Een dergelijke verlenging is krachtens de artikelen 11, 22, 58 en 59 slechts mogelijk wanneer aan de volgende drie voorwaarden is voldaan :

1) de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen moeten zijn genomen binnen zeven werkdagen;

2) die stappen moeten zijn voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid;

3) een effectieve verwijdering van de vreemdeling binnen een redelijke termijn moet nog steeds mogelijk zijn.

Bovendien is bepaald dat enkel de Minister kan beslissen tot de verlenging van de opsluiting, met uitzondering van de eerste, waartoe door de Minister of zijn gemachtigde kan worden beslist.

Overigens bepalen de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996 dat de maximumduur van de hechtenis of de vasthouding in een welbepaalde plaats acht maanden bedraagt, een maximumtermijn waarna de vreemdeling in vrijheid moet worden gesteld.

B.21.1. Rekening houdend met het feit dat de vrijheidsberoving een beperking van een fundamentele vrijheid is, moeten de voormelde voorwaarden strikt worden geïnterpreteerd. Zij zijn cumulatief. De niet-medewerking van de vreemdeling kan de vrijheidsberoving niet verantwoorden.

B.21.2. Het Hof merkt op dat de inachtneming van de hiervoor vermelde voorwaarden en modaliteiten aan een gerechtelijke controle is onderworpen, uitgeoefend door de raadkamer van de correctionele rechtbank, volgens de in de artikelen 71 en volgende van de wet van 15 december 1980 vastgestelde modaliteiten.

B.21.3. Krachtens artikel 72, tweede lid, kan dat rechtscollege niet de opportuniteit van de vrijheidsberovende maatregel beoordelen, maar dient het niettemin de wettigheid van die maatregel na te gaan, overeenkomstig de vereisten van artikel 5.4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, door te onderzoeken of aan de drie cumulatieve voorwaarden waaraan in B.20 is herinnerd is voldaan.

B.22. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 11, 22, 58 et 59 van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden aangezien de mogelijke verlenging van de maatregelen van opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats afhankelijk is gemaakt van strikte voorwaarden en van een jurisdictionele toetsing.

B.23. Er dient echter te worden onderzocht of artikel 69, § 3, van dezelfde wet eveneens de grondwettigheidstoetsing doorstaat, in zoverre het de datum van inwerkingtreding vaststelt van de beperking van de vrijheidsberovende maatregelen tot een maximum van acht maanden, beperking waarin is voorzien bij de hiervoor vermelde bepalingen van de wet van 15 juli 1996.

Artikel 69, § 3, eerste lid, stelt de datum van inwerkingtreding van die beperking immers uit tot 1 januari 1998. Door de datum van inwerkingtreding van die beperking aldus uit te stellen, maakt artikel 69, § 3, eerste lid, van de wet van 15 juli 1996 opeenvolgende verlengingen mogelijk, telkens met een periode van twee maanden, van de maatregelen van opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats, waarbij de totale duur van vrijheidsberoving meer dan twaalf maanden kan bedragen, gelet op de datum van inwerkingtreding (16 december 1996) van de artikelen 11, 22, 58 en 59 waarbij de genoemde verlengingen worden toegestaan.

B.24. In zoverre artikel 69, § 3, eerste lid, het beginsel aanneemt dat het aantal verlengingen van de maatregelen waarbij vreemdelingen worden opgesloten of in een welbepaalde plaats worden vastgehouden, onbeperkt is, vormt het een maatregel die redelijkerwijze niet kan worden verantwoord. Hij doet immers op onevenredige wijze afbreuk aan de individuele vrijheid, die wordt gewaarborgd door artikel 12 van de Grondwet en door artikel 5 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.25. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 69, § 3, eerste lid, van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

*Wat artikel 60 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.26.1. Artikel 60 voegt in de wet van 15 december 1980 een artikel 74/7 in, dat luidt als volgt :

« De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij de wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet langer dan vierentwintig uur duren. »

B.26.2. Volgens de verzoekende partijen zou het nieuwe artikel 74/7 discriminerend zijn in zoverre het voor de administratieve aanhouding van een vreemdeling een maximumduur van vierentwintig uur vaststelt, terwijl die duur twaalf uur bedraagt wat de Belgen betreft, krachtens artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

B.27.1. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling volgt dat de administratieve aanhouding met een maximumduur van vierentwintig uur die bij die bepaling voor de vreemdelingen wordt ingesteld tot doel heeft de toegestane vrijheidsberoving van maximum twaalf uur ter controle van de identiteit overeenkomstig artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992, te verlengen met twaalf uur teneinde de bevoegde autoriteiten ertoe in staat te stellen tot de verwijdering van die vreemdelingen te beslissen indien die controle van de identiteit tot de vaststelling van een onregelmatige situatie leidt.

B.27.2. Die ten opzichte van de Belgen onderscheiden behandeling blijkt naar evenredigheid verantwoord door de zorg om te vermijden dat de vreemdelingen van wie zou blijken dat zij zich in een onregelmatige toestand bevinden en van het grondgebied moeten worden verwijderd, in de clandestiniteit gaan leven.

B.28. Uit wat voorafgaat blijkt dat artikel 60 van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.



*Wat artikel 65 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.29. Het middel is gericht tegen artikel 65 van de bestreden wet, dat artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wijzigt. Die bepaling zou de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet schenden doordat zij voor sommige categorieën van vreemdelingen het recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt of afschaft.

B.30. Artikel 65 van de bestreden wet vervangt met ingang van 10 januari 1997 artikel 57, § 2, van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Die bepaling luidt voortaan :

« § 2. In afwijking van de andere bepalingen van deze wet, is de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp, wanneer het gaat om een vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft.

De Koning kan bepalen wat onder dringende medische hulp begrepen moet worden.

Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, verblijft illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat, en ten laatste de dag van het verstrijken van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Van het bepaalde in het voorgaande lid wordt afgeweken gedurende de termijn die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten, voor zover hij een verklaring heeft ondertekend die zijn uitdrukkelijke intentie het grondgebied zo snel mogelijk te willen verlaten, weergeeft; deze termijn mag in geen geval een maand overschrijden.

De hierboven vermelde intentieverklaring kan slechts eenmaal worden ondertekend. Het centrum verwittigt zonder verwijl de Minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, evenals de betrokken gemeente, van de ondertekening van de intentieverklaring. »

B.31. Wanneer, zoals het Hof opmerkte in zijn arrest nr. 51/94 van 29 juni 1994, een Staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet doeltreffend zijn, is het niet onredelijk dat hij niet dezelfde verplichtingen op zich neemt ten aanzien van de noden van diegenen, enerzijds, die op wettige wijze op zijn grondgebied verblijven (zijn onderdanen en bepaalde categorieën van vreemdelingen), en van de vreemdelingen, anderzijds, die er zich nog bevinden na het bevel het grondgebied te verlaten te hebben ontvangen.

Door te bepalen dat degene die een definitief bevel heeft ontvangen het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten, geen maatschappelijke dienstverlening meer zal ontvangen indien hij er niet op ingaat, met als enige uitzondering dringende medische hulp, heeft de wetgever, zoals het Hof in zijn arrest nr. 51/94 heeft geoordeeld, een middel aangewend waarvan de gevolgen het mogelijk maken het nagestreefde doel te bereiken, namelijk de betrokkene aan te sporen het ontvangen bevel op te volgen. Dat middel is niet onevenredig met die doelstelling vermits het aan de betrokkene die uit eigen beweging het grondgebied wenste te verlaten en die intentie ook uitdrukte de maatschappelijke dienstverlening waarborgt gedurende de termijn « die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten », beperkt tot een maand, en de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd.

B.32. Evenwel, vermits de wetgever, om een einde te stellen aan uiteenlopende interpretaties, de term « definitief » door « uitvoerbaar » heeft vervangen, wordt de vreemdeling de maatschappelijke dienstverlening ontzegd, zelfs indien hij een beroep tot vernietiging - al dan niet samen met een vordering tot schorsing - heeft ingesteld dat hangende zou zijn bij de Raad van State.

B.33. Het staat aan het Hof te onderzoeken of een dergelijke bepaling niet discriminerend is in zoverre zij, ten nadele van een categorie van personen, inbreuk maakt op het recht op maatschappelijke dienstverlening en op het recht op het daadwerkelijk uitoefenen van een juridictioneel beroep.

B.34. De procedureregels die voor de Raad van State van toepassing zijn, maken het mogelijk op korte termijn de vorderingen tot schorsing en de beroepen tot vernietiging te verwerpen die kennelijk onontvankelijk of kennelijk niet gegrond zouden zijn (artikelen 12 tot 15 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State; artikelen 93 en 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State). Een dergelijke procedure maakt het mogelijk binnen een termijn die korter is dan die welke is bepaald in de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996, de beroepen te verwerpen die als enig doel zouden hebben het voordeel van de maatschappelijke dienstverlening onterecht te verlengen.

B.35. Aangezien er een procedure bestaat om de dilatoire beroepen weg te werken, is het overdreven daarnaast nog te bepalen dat het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt ontnomen aan alle asielzoekers van wie de vordering werd verworpen en die om die reden een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, terwijl zij de met toepassing van artikel 63/3 van de wet genomen beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen voor de Raad van State hebben aangevochten.

B.36. Gelet op de aard van de in het geding zijnde beginselen blijkt de aangevochten maatregel een onevenredige beperking in te houden van de uitoefening van de fundamentele rechten vermeld in B.33. Hij schendt derhalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.37. In het derde en het vierde lid van het nieuwe artikel 57, § 2, van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dient het woord «uitvoerbaar » te worden vernietigd.

Die vernietiging heeft tot gevolg dat artikel 57, § 2, moet worden geïnterpreteerd als zijnde niet van toepassing op de vreemdeling die gevraagd heeft om als vluchteling te worden erkend, wiens

verzoek is verworpen en die een bevel heeft gekregen het grondgebied te verlaten, zolang de beroepen die hij voor de Raad van State heeft ingesteld tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet heeft genomen of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, niet zijn beslecht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt

- het eerste lid van paragraaf 3 van artikel 69 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

- de term «uitvoerbaar » in het derde en het vierde lid van artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij artikel 65 van de voormelde wet;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 april 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior