

Rolnummer 1464
Arrest nr. 133/99 van 22 december 1999

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden, ingesteld door K. Möller en anderen.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 november 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 november 1998, hebben K. Möller, wonende te 2000 Antwerpen, Noordschippersdok 25, F. Dewinter, wonende te 2180 Ekeren, Klaverveldenlaan 1, J. Ceder, wonende te 1700 Dilbeek, Populierenlaan 25, en B. Laeremans, wonende te 1851 Humbeek, Achterstraat 8, beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 juni 1998).

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 12 november 1998 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 3 december 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 december 1999.

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 18 januari 1999 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 18 januari 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 maart 1999 ter post aangetekende brieven.

De verzoekers hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 8 april 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 april 1999 en 26 oktober 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 10 november 1999 en 10 mei 2000.

Bij beschikking van 19 oktober 1999 heeft voorzitter G. De Baets de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde datum heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard, enkel wat het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging betreft, en de dag van de terechtzitting bepaald op 10 november 1999, nadat het de eerste verzoekende partij, K. Möller, verzocht uiterlijk ter terechtzitting het bewijs te leveren van de geboorteplaats van haar vader.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 1999 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Verreycken, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekers;

. Mr. D. Lindemans *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle 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. *Onderwerp van het bestreden decreet*

Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden beoogt, door middel van het instellen van drie ondersteuningscentra, één Vlaams overlegcentrum, provinciale integratiecentra en ten slotte lokale integratiediensten en steunpunten, waarvan de oprichting en de werking is geregeld,

« [...] de voorwaarden te creëren opdat :

1° de etnisch-culturele minderheden die zich legaal in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bevinden, als volwaardige burgers kunnen deelnemen aan de Vlaamse samenleving;

2° de etnisch-culturele minderheden die zich tijdelijk in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bevinden, binnen de Vlaamse samenleving onthaald, opgevangen en begeleid kunnen worden met respect voor de menselijke waardigheid en de fundamentele mensenrechten » (artikel 3).

Daartoe definieert het decreet in artikel 2 een aantal begrippen :

« 1° alloctonen : personen die zich legaal in België bevinden, ongeacht of zij de Belgische nationaliteit hebben, en die tegelijkertijd aan de volgende voorwaarden voldoen :

a) minstens één van hun ouders of grootouders is geboren buiten België;

b) zij bevinden zich in een achterstandspositie vanwege hun etnische afkomst of hun zwakke sociaal-economische situatie;

[...]

4° etnisch-culturele minderheden : het geheel van de alloctonen, de vluchtelingen en de woonwagenbewoners en de niet tot voornoemde groepen behorende vreemdelingen die zich in België bevinden zonder wettig verblijfsstatuut en die wegens hun noodsituatie opvang of bijstand vragen;

5° minderhedenbeleid : het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden; ».



## IV. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De eerste verzoekende partij, K. Möller, stelt dat zij voldoet aan « de toepassingsvoorwaarden van het bestreden decreet » vermits haar vader in Denemarken werd geboren en de Deense nationaliteit bezat en zij zich in een achterstandspositie bevindt vanwege haar zwakke sociaal-economische situatie. Alle maatregelen bedoeld in het decreet evenals die welke zijn vervat in de uitvoeringsbesluiten zullen op haar van toepassing zijn. Zij acht zich hierbij nadelig geraakt vermits zij, ofschoon zij volwaardig Belg is - zij werd geboren in België en verkreeg de nationaliteit door naturalisatie - en ook volledig geïntegreerd is, in een officiële overheidsakte wordt aangemerkt als « allochtoon », wat zij beledigend en strijdig met het gelijkheidsbeginsel beschouwt.

A.1.2. De tweede, de derde en de vierde verzoeker, F. Dewinter, J. Ceder en B. Laeremans, beroepen zich, enerzijds, op hun hoedanigheid van respectievelijk fractieleider in het Vlaams Parlement, senator en volksvertegenwoordiger. Zij stellen dat zij er belang bij hebben dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen en gewesten wordt nageleefd. De tweede verzoeker stelt bovendien dat hij er persoonlijk en rechtstreeks belang bij heeft dat het orgaan waarvan hij deel uitmaakt geen inbreuk maakt op de bevoegdheden van andere organen, *in casu* het federale Parlement. De derde en de vierde verzoeker beweren er persoonlijk en rechtstreeks belang bij te hebben dat de bevoegdheden van het orgaan waarvan zij deel uitmaken, *in casu* het mede uittekenen van een federaal beleid inzake vreemdelingen en illegalen, niet worden aangetast door een norm van een onbevoegd orgaan.

Anderzijds, beroepen zij zich op hun hoedanigheid van inwoner van het Vlaamse Gewest en van burger. Vermits het bestreden decreet, naar hun mening, tot gevolg zal hebben « dat meer illegale vreemdelingen zullen aangemoedigd worden in het Vlaamse Gewest te verblijven, tegen het federale beleid in » en aldus « problemen als zwartwerk, uitbuiting en mensenhandel nog in de hand [zal] werken », stellen zij dat zij hierdoor als individuele burger persoonlijk en rechtstreeks de « schadelijke gevolgen » zullen ondervinden.

A.1.3. Subsidiair, voor het geval dat het rechtstreeks en persoonlijk belang van de vier verzoekers niet zou worden aanvaard, wensen de tweede, de derde en de vierde verzoeker zich ook te beroepen op het « uitgebreide functionele belang », dat volgens de verzoekers inhoudt dat « indien klaarblijkelijk geen enkele derde tegen de bestreden norm een ontvankelijk beroep kan instellen, tweede, derde en vierde verzoeker als leden van de parlementaire organen die ofwel de norm aangenomen hebben, ofwel door de norm in hun bevoegdheid zijn geraakt, het vereiste belang hebben om zelf een verzoek tot schorsing en vernietiging in te stellen ».

A.2.1. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is het beroep onontvankelijk bij gebrek aan het rechtens vereiste belang. De Vlaamse Regering ziet niet in in welk opzicht de verzoekers rechtstreeks, *a fortiori* ongunstig, in hun rechtspositie zouden kunnen worden geraakt door het bestreden decreet. Het decreet berokkent hun immers geen enkel nadeel en de vernietiging zou evenmin enig voordeel opleveren. Bovendien verschilt het belang van de verzoekers bij het naleven van de bevoegdheidsverdeling en het respect voor het gelijkheidsbeginsel geenszins van het belang dat iedereen heeft bij de handhaving van de wettigheid en zou het erkennen ervan neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*.

A.2.2. Ook al kan de eerste verzoekende partij worden beschouwd als een « allochtoon » in de zin van het bestreden decreet en aldus behorend tot de « etnisch-culturele minderheden », toch maakt zij, volgens de Vlaamse Regering, het niet aannemelijk ongunstig door het decreet te worden geraakt. Het moreel belang dat de verzoekster aanvoert maakt immers, enerzijds, een opportuniteitsoordeel uit dat niet ter beoordeling van het Hof staat. Anderzijds, kan de afkeuring van een norm op grond van een persoonlijke, subjectieve appreciatie of op grond van de gevoelens die die norm bij haar oproepen, niet worden aangevoerd ter verantwoording van het rechtens vereiste belang.

A.2.3. Wat de drie andere verzoekers betreft, stelt de Vlaamse Regering dat het « functioneel » belang niet in aanmerking kan worden genomen, wat blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

A.2.4. Volgens de Vlaamse Regering kan het leerstuk van het « uitgebreide functionele belang », voor zover dit al zou kunnen worden gevolgd en uitgebreid tot de beroepen tot vernietiging bij het Arbitragehof, *in casu* niet van toepassing zijn vermits er geen sprake van is dat niemand van het vereiste belang zou doen blijken om een ontvankelijk annulatieberoep in te stellen, wat bovendien niet wordt aangetoond door de verzoekers.

A.2.5. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep minstens gedeeltelijk onontvankelijk bij gebrek aan uiteenzetting van middelen.

Uit de middelen aangevoerd in het verzoekschrift kan alleen worden afgeleid dat de verzoekers bezwaar maken tegen de woorden « minstens één van hun ouders of grootouders is geboren buiten België » in artikel 2, 1°, tegen de zinsnede « vreemdelingen die zich in België bevinden zonder wettig verblijfsstatuut en die wegens hun noodsituatie opvang of bijstand vragen » in artikel 2, 4° en 6°, en tegen de ontstentenis van enige tijdsbepaling in het decreet. De eventuele ongrondwettigheid van dit laatste kan evenwel bezwaarlijk de ongrondwettigheid van het decreet in zijn geheel tot gevolg hebben, terwijl tegen al de andere bepalingen van het decreet geen middelen worden aangevoerd. Het beroep tot vernietiging is volgens de Vlaamse Regering dan ook maar ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de aangehaalde woorden in artikel 2, 1°, en tegen de aangehaalde zinsnede in artikel 2, 4° en 6°.

A.3.1. Naar het oordeel van de Waalse Regering is het beroep onontvankelijk bij gebrek aan belang. Volgens de Waalse Regering toont de eerste verzoekende partij wel aan dat het decreet op haar van toepassing is maar laat zij na aan te tonen dat het decreet haar positie ongunstig zou beïnvloeden. De verzoekster beweert bovendien het omgekeerde in haar eerste middel, waar zij stelt dat de persoon die behoort tot de etnisch-culturele minderheden « onmiskenbaar een zekere voorsprong [krijgt] op de persoon die daartoe niet behoort ».

A.3.2. De tweede, de derde en de vierde verzoeker verliezen volgens de Waalse Regering uit het oog dat een individueel lid van een wetgevende vergadering zich niet op een functioneel belang kan beroepen met het oog op de vrijwaring van de prerogatieven van de vergadering waarvan hij deel uitmaakt. De verzoekers voeren evenmin enig gegeven aan waaruit zou kunnen blijken dat zij, als lid van een wetgevende vergadering, als lid van een oppositie of zelfs als fractieleider van een oppositiepartij, persoonlijk in hun situatie, rechtstreeks of indirect door het aangevochten decreet zouden worden geraakt. Ten slotte betoogt de Waalse Regering dat, wat de hoedanigheid van de verzoekers als inwoner van het Vlaamse Gewest en als burger betreft, zij uit het oog verliezen dat de *actio popularis* voor het Hof niet toelaatbaar is.

A.4.1. De verzoekers antwoorden dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het « belang » aanwezig is zodra de verzoekers door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen worden geraakt, waaruit de verzoekers afleiden dat enkel de mogelijkheid dat men door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt, vereist is, terwijl de vraag of men effectief nadelig is geraakt in sommige gevallen slechts zal kunnen worden beantwoord na onderzoek van de middelen.

A.4.2. Naast de grieven die de eerste verzoekende partij reeds in het verzoekschrift heeft aangevoerd, verklaart zij dat de bestreden norm haar zal stigmatiseren als « allochtoon », waardoor haar sociaal-economische situatie nog kan worden verergerd. Zij betoogt dat zij de vordering niet instelde omdat zij « de wet zou afkeuren op grond van een persoonlijke, subjectieve interpretatie of op grond van de gevoelens die de wet bij haar oproept » maar omdat zij objectief vaststelt dat de norm op haar van toepassing is en haar bestempelt als « allochtoon », waardoor zij zal terechtkomen in « bv. computerbestanden, studies en verslagen van organisaties en overheidsinstellingen ».

De verzoekster meent « over het wettelijke recht te beschikken aan het Arbitragehof de vraag voor te leggen of de criteria, die door de bestreden norm worden gehanteerd om haar persoonlijk als volwaardig Belg plotseling te bestempelen als 'allochtoon', als 'van elders afkomstig' dus, in overeenstemming zijn met de grondwettelijke waarborgen waarvan zij persoonlijk geniet ».

De interpretatie van het begrip « belang » zoals de Vlaamse Regering het voorstaat, zou volgens de verzoekers ertoe leiden dat geen enkele burger nog een norm aan het Hof zou kunnen voorleggen vermits de betrokken overheid uiteraard zal beweren dat de norm bij niemand enig ongunstig effect teweegbrengt.

A.4.3. De tweede, de derde en de vierde verzoeker herhalen in essentie de grieven uiteengezet in hun verzoekschrift en herinneren eraan dat zij naast een functioneel belang ook een persoonlijk belang hebben aangevoerd.

A.4.4. De verzoekers verzetten zich ten slotte tegen het geheel van de norm omdat die ertoe strekt het federale vreemdelingenbeleid te doorkruisen.

- B -

B.1. Het decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden beoogt onder meer inzake « allochtonen », zoals gedefinieerd in artikel 2, 1<sup>o</sup>, en waartoe de eerste verzoekende partij behoort, de voorwaarden te creëren opdat « de etnisch-culturele minderheden die zich legaal in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bevinden, als volwaardige burgers kunnen deelnemen aan de Vlaamse samenleving » (artikel 3, 1<sup>o</sup>).

Het aldus op integratie gerichte minderhedenbeleid is luidens artikel 4, § 3, van het decreet een inclusief beleid, dit wil zeggen « het beleid ten aanzien van de doelgroepen dat gerealiseerd wordt in het algemene beleid van de verschillende sectoren, via algemene maatregelen en waar nodig via specifieke acties en voorzieningen ». Het decreet bepaalt het structurele kader ter verwezenlijking van dat beleid.

B.2. De Vlaamse en de Waalse Regering betwisten de ontvankelijkheid van het beroep met name wat het belang van de verzoekers betreft.

*Wat het belang van de eerste verzoekende partij betreft*

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.





B.4.1. Opdat een beroep tot vernietiging ontvankelijk is, is het niet voldoende dat de verzoeker aantoonbaar dat de bestreden bepaling op hem van toepassing is, doch is eveneens vereist dat de verzoeker aannemelijk maakt dat de bestreden norm hem ongunstig raakt, of met andere woorden, hem een nadeel kan berokkenen.

B.4.2. De verzoekster neemt aan dat het bestreden decreet haar geen enkel materieel nadeel berokkent.

B.4.3. Het door de verzoekster aangevoerde morele nadeel, dat erin bestaat dat zij het « beledigend en strijdig met het gelijkheidsbeginsel [acht] dat zijzelf als volwaardig Belg in een officiële overheidsakte wordt aangemerkt als allochtoon », verwijst in essentie naar haar persoonlijke appreciatie van het decreet en naar de gevoelens die dat decreet bij haar oproept.

De bewering dat « de bestreden norm haar zal stigmatiseren als allochtoon » wordt door haar door geen enkel feit gestaafd en kan evenmin worden toegeschreven aan de bestreden norm, vermits deze een structureel kader bepaalt. « In dit decreet wordt geen enkel recht toegekend aan wie dan ook. Men creëert enkel een specifiek instrumentarium om mensen die achtergesteld zijn, zich in een zwakke maatschappelijke positie bevinden en niet volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, te laten bijbenen » (*Hand.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 36, 1 april 1998, p. 13). Het decreet legt de verzoekster geen enkele verplichting op.

De term « allochtonen », bedoeld in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het bestreden decreet is, net zoals de term « inwijkelingen », bedoeld in artikel 5, § 1, II, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een algemeen en neutraal begrip en heeft *in se* geen stigmatiserend effect. Het Hof merkt bovendien op dat het nationaliteitscriterium evenmin in aanmerking werd genomen « aangezien een groeiend aantal leden van deze doelgroep de Belgische nationaliteit verwerft » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 868/1, p. 4).

B.5. In zoverre het beroep uitgaat van de eerste verzoekende partij is het niet ontvankelijk.

*Wat het belang van de tweede, de derde en de vierde verzoeker betreft*

B.6. In hun verzoekschrift beroepen de tweede, de derde en de vierde verzoeker zich ten bewijze van hun belang, enerzijds, op hun hoedanigheid van respectievelijk fractieleider van zijn partij in het Vlaams Parlement, senator en volksvertegenwoordiger. Anderzijds, beroepen zij zich op hun hoedanigheid van inwoner van het Vlaamse Gewest en van burger.

B.7.1. Naar luid van artikel 2, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof kan een beroep tot vernietiging worden ingesteld « door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden ».

Daaruit volgt dat de wetgever de mogelijkheid voor de leden van de wetgevende vergaderingen om in rechte te treden heeft willen beperken door die mogelijkheid aan hun voorzitters voor te behouden, en op voorwaarde dat twee derden van de leden erom zou verzoeken. Een lid van een vergadering doet dus niet, in die enkele hoedanigheid, blijken van het vereiste belang om voor het Hof op te treden.

Het functioneel belang dat de verzoekers aanvoeren, kan niet worden aangenomen.

B.7.2. De bijzondere wet van 6 januari 1989 maakt het de Ministerraad, de gemeenschaps- en gewestregeringen en de voorzitters van de wetgevende vergaderingen mogelijk, op verzoek van twee derden van hun leden, een beroep in te stellen of voor het Hof in rechte te treden. Die verzoekers moeten niet doen blijken van een belang om ontvankelijk te zijn. Een wetsnorm kan dus steeds het voorwerp uitmaken van een beroep voor het Hof. De vraag naar een mogelijk « uitgebreid functioneel belang » kan derhalve niet dienstig worden opgeworpen voor het Arbitragehof.

B.7.3. De bepaling van artikel 2, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 sluit evenwel niet uit dat een lid van een wetgevende vergadering een beroep zou instellen indien het persoonlijk door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig in zijn situatie zou kunnen worden geraakt.

De verzoekers stellen dat zij er belang bij hebben dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen en gewesten wordt nageleefd. De tweede verzoeker wijst er bovendien op dat hij er persoonlijk en rechtstreeks belang bij heeft dat het orgaan waarvan hij deel uitmaakt geen inbreuk maakt op de bevoegdheden van het federale Parlement. De derde en de vierde verzoeker beweren er persoonlijk en rechtstreeks belang bij te hebben dat de bevoegdheden van het federaal Parlement niet worden aangetast door een onbevoegd orgaan.

Hieruit blijkt geenszins hoe de verzoekers als respectievelijk fractieleider, senator of volksvertegenwoordiger door de bestreden norm persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig in hun situatie kunnen worden geraakt.

Het Hof merkt bovendien op dat een dergelijk belang niet verschilt van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen. Zulk een belang aanvaarden om voor het Hof op te treden zou neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*, wat de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.8. De verzoekers menen als inwoner van het Vlaamse Gewest persoonlijk en rechtstreeks « de schadelijke gevolgen » te zullen ondervinden van het bestreden decreet omdat, naar hun oordeel, « meer illegale vreemdelingen zullen aangemoedigd worden in het Vlaamse Gewest te verblijven, tegen het federale beleid in » en dat dit « problemen als zwartwerk, uitbuiting en mensenhandel nog in de hand [zal] werken ».

Dergelijke beweringen kunnen niet worden aangehouden ter verantwoording van het rechtens vereiste belang.

B.9. In zoverre het beroep uitgaat van de tweede, de derde en de vierde verzoeker is het niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 december 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets