

Rolnummer 2007
Arrest nr. 106/2000 van 25 oktober 2000

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van artikel 14 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, ingesteld door de v.z.w. Liga voor Mensenrechten.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse 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 de vordering*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 juli 2000 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 juli 2000, heeft de v.z.w. Liga voor Mensenrechten, met maatschappelijke zetel te 9000 Gent, Van Stopenberghestraat 2, een vordering tot schorsing ingesteld van artikel 14 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 januari 2000).

Bij hetzelfde verzoekschrift vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van de voormelde wetsbepaling.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 7 juli 2000 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.

Bij beschikking van 13 juli 2000 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 20 september 2000, na de partijen te hebben uitgenodigd uiterlijk op 4 september 2000 schriftelijke opmerkingen ter griffie te laten toekomen met name betreffende de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van wat als een lacune van de wet zou kunnen worden beschouwd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de in artikel 76 van de organieke wet vermelde autoriteiten evenals aan de verzoekende partij en haar advocaat bij op 20 juli 2000 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een nota met opmerkingen ingediend bij op 1 september 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 20 september 2000, heeft voorzitter G. De Baets de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Op de openbare terechtzitting van 20 september 2000 :

- zijn verschenen :
- . P. Pataer, voor de verzoekende partij;
- . Mr. J.-F. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen 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 -

Standpunt van de verzoekende partij

A.1. De verzoekende partij voert een enig middel aan, ontleend aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 14 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (hierna: de regularisatiewet).

Volgens de verzoekende partij had de wetgever, op grond van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, in artikel 14 van de regularisatiewet moeten bepalen dat de betrokken vreemdeling die een verzoek tot regularisatie heeft ingediend, tegelijk en voor de duur van het onderzoek van zijn aanvraag aanspraak moet kunnen maken op de maatschappelijke dienstverlening waarin de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) voorziet. De wetgever had voormeld artikel 14 inzonderheid moeten aanvullen met een bepaling volgens welke de betrokken vreemdeling niet valt onder de toepassing van artikel 57, §2, van de O.C.M.W.-wet, waarin het beginsel is opgenomen dat de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ten aanzien van « illegale » vreemdelingen beperkt is tot het verlenen van dringende medische hulp. « Door de niet-toevoeging van deze bijkomende bepaling in voornoemd artikel 14 heeft de wetgever door omissie of verzuim de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden. »

A.2. Aangezien het tijdelijke verblijfsrecht dat in artikel 14 van de wet van 22 december 1999 aan bepaalde vreemdelingen wordt toegekend, door de verzoekende partij niet wordt betwist, verzoekt die partij het Hof, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, « in zijn vernietigend of schorsend arrest te bepalen dat het verblijfsrecht zoals omschreven in artikel 14 gehandhaafd blijft ».

A.3. Met verwijzing naar artikel 3 van haar statuten en naar de beslissing van haar raad van bestuur van 3 april 2000 om het verzoekschrift in te dienen, is de verzoekende partij van mening dat door haar aan de ontvankelijkheidsvereisten is voldaan.

A.4. In haar uiteenzetting van het middel voert de verzoekende partij aan dat de uitsluiting van het recht op maatschappelijke dienstverlening, zoals die door de wetgever blijkbaar werd gewild, in strijd is met de rechtspraak van het Hof, neergelegd in de arresten nrs. 51/94, 43/98, 46/98 en 80/99.

De verzoekende partij verwerpt het argument van het immigratiestopbeleid, aangezien in het kader van de regularisatieprocedure de verblijfssituatie van de vreemdelingen precies aan een nieuw onderzoek wordt onderworpen. Het argument van de wetgever dat de maatschappelijke dienstverlening aan « illegale » vreemdelingen soms moet worden beperkt om ze te ontmoedigen nog langer in het land te verblijven, houdt te dezen evenmin of niet langer steek: een groot aantal regularisatieaanvragers is van oordeel dat ze wegens een gegronde reden het grondgebied niet kunnen verlaten.

Volgens de verzoekende partij vindt haar zienswijze steun in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het voorontwerp van regularisatiewet.

De verzoekende partij verwijst tevens naar een aantal recente uitspraken van arbeidsgerechten waarbij openbare centra voor maatschappelijk welzijn werden verplicht maatschappelijke steun te verlenen aan regularisatieaanvragers en naar het vonnis van 3 mei 2000 waarbij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen een prejudiciële vraag heeft gesteld over een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 57, §2, van de O.C.M.W.-wet (zaak nr. 1964). De verzoekende partij « kan overigens begrijpen dat de behandeling van deze prejudiciële vraag en van gelijkaardige prejudiciële vragen zou worden gekoppeld aan de behandeling van dit verzoekschrift ».

Het argument van de Regering om de regularisatieaanvragers geen recht op O.C.M.W.-steun toe te kennen is blijkbaar ingegeven door budgettaire overwegingen. Volgens de verzoekende partij heeft een dergelijk argument een politieke betekenis en kan het niet worden gehanteerd in een discussie over grondrechten.

A.5. De verzoekende partij vordert de schorsing van voormeld artikel 14 «omdat de niet-uitkering van maatschappelijke steun aan regularisatieaanvragers een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent». Volgens haar zou het weinig of geen zin hebben dat het Hof in deze zaak een arrest zou uitspreken wanneer de regularisatieprocedure beëindigd is.

A.6. De verzoekende partij besluit dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden doordat de wetgever bij de totstandkoming van de regularisatiewet heeft nagelaten artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet aan te vullen met een bepaling waarbij hij de nieuwe categorie van illegale vreemdelingen die hij creëerde met de regularisatiewet, van het toepassingsgebied van voormeld artikel 57, § 2, zou hebben uitgesloten. Door die ommissie of dat verzuim werden twee uit hun aard verschillende categorieën van rechtssubjecten aan dezelfde bepaling onderworpen. Aldus werden volgens de verzoekende partij ongelijke toestanden gelijk behandeld.

De redenering die het Arbitragehof heeft gevolgd in het arrest nr. 43/98 om maatschappelijke hulpverlening mogelijk te maken aan «illegale» vreemdelingen die een beroep hebben ingesteld bij de Raad van State tegen een beslissing van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen geldt volgens de verzoekende partij *a fortiori* voor de categorie die is bedoeld in het verzoekschrift. Voor die categorie is immers een eventueel bevel om het grondgebied te verlaten zelfs opgeschort op grond van artikel 14 van de regularisatiewet. De enige mogelijkheid om dat onrecht op een afdoende wijze ongedaan te maken bestaat volgens de verzoekende partij erin artikel 14 van de regularisatiewet te schorsen en te vernietigen, toepassing makend van artikel 8 van de bijzondere wet op het Arbitragehof om de gevolgen van voormeld artikel 14 te handhaven.

Standpunt van de Ministerraad

A.7. Hoewel de verzoekende partij «de ommissie of het verzuim» van de wetgever om een aanvullende bepaling toe te voegen aan artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet bekritiseert, maakt die bepaling volgens de Ministerraad niet het onderwerp uit van de vordering. Aangezien de geformuleerde kritiek betrekking heeft op de draagwijdte van voormeld artikel 57, § 2, is het volgens de Ministerraad wenselijk het wettelijke kader en de rechtspraak van het Hof omtrent het al dan niet discriminerende karakter van dat artikel in herinnering te brengen. In dat verband verwijst hij naar de arresten nrs. 51/94, 43/98, 108/98, 80/99 en 57/2000 van het Hof.

Aangezien de vreemdelingen die een aanvraag op grond van de regularisatiewet hebben ingediend, illegaal zijn in de zin van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, kunnen zij geen aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening, vermits die categorie van personen door die bepaling uitdrukkelijk van dat recht wordt uitgesloten. Uit de aangehaalde rechtspraak van het Hof blijkt volgens de Ministerraad ook dat die categorie van personen niet behoort tot de uitzonderingen die het Hof heeft onttrokken aan de toepassing van voormeld artikel 57, § 2.

A.8. Uit de overgelegde stukken blijkt volgens de Ministerraad niet dat de verzoekende partij de volgende bij de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten heeft nageleefd: publicatie van haar statuten en van de lijst van haar eerste bestuurders (artikel 3), mededeling van de eventuele wijziging van de statuten (artikel 9), neerlegging bij de griffie van de rechtbank van eerste aanleg van de lijst van de leden en van de jaarlijkse wijzigingen ervan (artikel 10). Bij niet-naleving van die formaliteiten kan de vereniging zich niet op haar rechtspersoonlijkheid beroepen, zodat de vordering niet ontvankelijk is.

A.9.1. Volgens de Ministerraad heeft de verzoekende partij geen enkel belang bij de schorsing en de vernietiging van artikel 14 van de regularisatiewet. Die bepaling voorziet in een tijdelijk verblijfsrecht voor de regularisatieaanvrager. De schorsing of de vernietiging van die bepaling zou alsdan tot gevolg hebben dat de regularisatieaanvrager zich in een veel ongunstigere positie zou bevinden dan in geval van toepassing van de bekritiseerde norm.

A.9.2. De verzoekende partij heeft volgens de Ministerraad tevens geen belang bij de schorsing of de vernietiging, aangezien de aangevoerde discriminatie niet haar oorsprong vindt in de bestreden bepaling. De niet-toekenning van het recht op maatschappelijke dienstverlening is immers geenszins een gevolg van de toepassing van artikel 14 van de regularisatiewet, doch wel van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet.

Die grond van niet-ontvankelijkheid kan volgens de Ministerraad niet worden rechtgezet door de samenvoeging te vragen van deze zaak met een andere, waarin een prejudiciële vraag over een andere wetsbepaling wordt gesteld.

A.9.3. Dat de verzoekende partij geen belang bij haar vordering heeft blijkt volgens de Ministerraad nog uit de volgende tegenstrijdigheid: zij vordert de schorsing en de vernietiging van de bestreden bepaling, maar verzoekt het Hof tevens om de gevolgen te handhaven. De verzoekende partij vraagt met andere woorden dat de bestreden bepaling wordt geschorst en vernietigd, maar dat die schorsing en vernietiging zonder uitwerking blijven. Overigens kan men zich bezwaarlijk beroepen op artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet op het Arbitragehof om alle gevolgen van een schorsing of van een vernietiging te handhaven.

A.9.4. Zelfs indien het Hof van oordeel zou zijn dat de bekritiseerde niet-toevoeging van een bepaling aan artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet een discriminerend karakter zou hebben, zou het volgens de Ministerraad moeten vaststellen, zoals in de arresten nrs. 31/96 en 36/96, dat de discriminatie haar oorsprong vindt, niet in de bestreden maatregel, doch wel in een lacune van de wetgeving. Nu vaststaat dat het niet de ontstentenis van optreden van de wetgever is die het onderwerp van huidige procedure vormt, doch wel artikel 14 van de regularisatiewet, heeft de verzoekende partij geen belang bij haar vordering.

A.10. In zoverre het Hof van mening zou zijn dat de verzoekende partij ook de schorsing en de vernietiging van een lacune in de wetgeving zou vorderen, *quod non*, beklemtoont de Ministerraad met verwijzing naar het arrest nr. 10/92 dat het Hof niet bevoegd is om een dergelijke schorsing of vernietiging te bevelen.

Indien het Hof zich bevoegd had verklaard om de « lacune » in de wetgeving of de « impliciete weigering » van de wetgever te schorsen of te vernietigen, zou dat volgens de Ministerraad een schending hebben uitgemaakt niet alleen van artikel 1 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, maar ook van de bepalingen van de Grondwet en van de scheiding der machten.

De Ministerraad is dan ook van mening dat het Hof niet bevoegd is om de schorsing of de vernietiging te bevelen van de niet-toevoeging aan artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet van een bepaling houdende uitsluiting van de regularisatieaanvragers uit het toepassingsgebied van dat artikel.

A.11.1. In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat slechts tot schorsing kan worden besloten wanneer ernstige middelen worden aangevoerd. Volgens hem is het middel dat door de verzoekende partij wordt aangevoerd om de volgende redenen niet ernstig.

A.11.2. Volgens de Ministerraad moet met het oog op de toekenning van maatschappelijke dienstverlening een onderscheid worden gemaakt tussen de vier categorieën van regularisatieaanvragers, waarin artikel 2 van de regularisatiewet voorziet. Het bestreden onderscheid betreft uitsluitend de laatste categorie van personen (artikel 2, 4°, van de regularisatiewet) en geenszins alle categorieën van regularisatieaanvragers.

A.11.3. Om na te gaan of de bestreden bepaling al dan niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet volgens de Ministerraad worden onderzocht of de vreemdelingen die een regularisatieaanvraag op grond van artikel 2, 4°, van de regularisatiewet hebben ingediend, enerzijds, en de Belgen, de vreemdelingen die legaal op het grondgebied verblijven en de vreemdelingen die gevraagd hebben om als vluchteling te worden erkend, wier verzoek verworpen is door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of door de Vaste Beroepscommissie, die een bevel het grondgebied te verlaten, ontvangen hebben en die hiertegen een beroep bij de Raad van State hebben ingediend, anderzijds, vergelijkbare categorieën van personen zijn.

De Ministerraad besluit zijn onderzoek daaromtrent met de vaststelling dat dit geenszins het geval is.

A.11.4. Vervolgens wijst de Ministerraad op het wettige karakter van het door de wetgever nagestreefde doel, op het objectieve karakter van de onderscheidingscriteria en op het voorhanden zijn van een evenredig verband met het nagestreefde doel.

A.12. Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, is de Ministerraad van mening dat de door de verzoekende partij daaromtrent aangevoerde argumentatie niet volstaat. Hij verwijst eerst naar zijn uiteenzetting omtrent de ontstentenis van belang van de verzoekende partij. Daaruit volgt *a fortiori* dat de verzoekende partij geen gewag kan maken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Voorts betoogt de Ministerraad dat de verzoekende partij zich evenmin op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan beroepen wat betreft het beweerde verzuim van de wetgever om artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet aan te vullen. De indiening van een regularisatieaanvraag heeft immers geenszins tot gevolg dat de juridische situatie van de betrokkenen tijdens de behandeling van hun aanvraag wordt gewijzigd.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat de verzoekende partij volledig in gebreke blijft aan te tonen dat een risico van een moeilijk te herstellen nadeel voorhanden is.

- B -

B.1. Uit artikel 21 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof volgt dat een vordering tot schorsing enkel gezamenlijk met het beroep tot vernietiging kan worden ingesteld of nadat een dergelijk beroep reeds is ingesteld. De vordering tot schorsing is bijgevolg ondergeschikt aan het beroep tot vernietiging. Het Hof kan zich slechts over de middelen van die vordering buigen, ook al zij het op bondige wijze, na de ontvankelijkheid van het beroep te hebben onderzocht.

B.2. De verzoekende partij vordert de vernietiging en de schorsing van artikel 14 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (hierna : de regularisatiewet).

Volgens de verzoekende partij had de wetgever, op grond van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, in voormeld artikel 14 moeten bepalen dat de betrokken vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie heeft ingediend, tegelijk en voor de duur van het onderzoek van die aanvraag aanspraak moet kunnen maken op de maatschappelijke dienstverlening waarin de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) voorziet. De wetgever had voormeld artikel 14 inzonderheid moeten aanvullen met een bepaling volgens welke de betrokken vreemdeling niet valt onder de toepassing van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet. Door niet een dergelijke bepaling toe te voegen in artikel 14 van de regularisatiewet, heeft de wetgever volgens de verzoekende partij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden.

B.3. Artikel 14 van de regularisatiewet van 22 december 1999 bepaalt :

« Behalve voor maatregelen tot verwijdering die gemotiveerd zijn door de openbare orde of de nationale veiligheid, of tenzij de aanvraag kennelijk niet beantwoordt aan de voorwaarden bepaald in artikel 9, zal er niet feitelijk worden overgegaan tot verwijdering tussen de indiening van de aanvraag en de dag waarop een negatieve beslissing wordt genomen met toepassing van artikel 12. »

B.4.1. In de parlementaire voorbereiding van voormeld artikel 14 wordt de draagwijdte van die bepaling als volgt toegelicht :

« Dit artikel bekrachtigt het principe volgens hetwelk er niet zal worden overgegaan tot een effectieve verwijdering van de aanvragers tijdens de onderzoeksperiode van hun aanvraag. M.a.w. wanneer een verwijderingsmaatregel beslist werd, blijft deze bestaan maar er wordt over gewaakt dat deze materieel niet wordt uitgevoerd tot op de dag van de eventuele negatieve beslissing. » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, memorie van toelichting, doc. 50, 0234/001, p. 18)

B.4.2. In dezelfde parlementaire voorbereiding rees de vraag of de personen die een aanvraag tot regularisatie indienen recht hebben op maatschappelijke bijstand.

De zienswijze dat de aanvraag tot regularisatie de rechtspositie van de aanvrager niet wijzigt en hem bijgevolg geen recht op maatschappelijke bijstand geeft, werd in de parlementaire voorbereiding meermaals bevestigd (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, verslag, doc. 50, 0234/005, p. 60; *Hand.*, Kamer, 1999-2000, 24 november 1999, HA 50 plen 017, pp. 7, 8, 18 en 31-32; *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, verslag, nr. 2-202/3, p. 23).

B.5. In zoverre het beroep gericht zou zijn tegen artikel 57, §2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (dat de maatschappelijke dienstverlening betreft aan vreemdelingen die illegaal in het land verblijven), zou het laattijdig zijn, vermits het is ingediend meer dan zes maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de wet van 15 juli 1996, waarvan artikel 65 die bepaling heeft ingevoerd in de wet van 8 juli 1976.

B.6. In zoverre de verzoekende partij de wetgever verwijt dat hij aan artikel 14 van de wet van 22 december 1999 geen bepaling tot wijziging of tot aanvulling van het voormelde artikel 57, § 2, heeft ingevoegd, vraagt zij aan het Hof te oordelen over een weigering van de wetgever om een norm te wijzigen die een ander onderwerp heeft dan die van de bestreden norm. Daaruit volgt dat het beroep niet lijkt te zijn gericht tegen een van de normen waarvan het Hof kennis kan nemen krachtens artikel 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.7. Uit het onderzoek van de zaak waartoe het Hof kon overgaan in het kader van de vordering tot schorsing volgt dat het beroep niet ontvankelijk lijkt te zijn.

B.8. De vordering tot schorsing kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 oktober 2000.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets