

Rolnummer 2609
Arrest nr. 174/2003 van 17 december 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 2 en 4 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, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 113.932 van 18 december 2002 in zake U. Bari Kerno tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 23 januari 2003, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 2 en 4 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, wegens het tijdelijke karakter dat zij aan die wet geven, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, in zoverre zij een verschil in behandeling in het leven roepen dat niet berust op elementen die voldoende relevant en redelijk zijn, tussen de vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 2 ‘ op het ogenblik van de aanvraag ’ en binnen de termijn van drie weken vastgesteld in artikel 4 van de wet van 22 december 1999, en de vreemdelingen die aan dezelfde voorwaarden voldoen na het verstrijken van die termijnen ? Schenden de voormelde artikelen 2 en 4, in de veronderstelling dat er elementen zijn aan de hand waarvan de door het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 veroorzaakte discriminatie redelijkerwijze kan worden verantwoord, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, aangezien de verantwoording aangevoerd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 december 1999, namelijk een grondige hervorming van de asielpcedure tegen het eind van het jaar 2000, niet als verwezenlijkt kan worden beschouwd ? »

Memories zijn ingediend door :

- U. Bari Kerno, die keuze van woonplaats heeft gedaan te 1060 Brussel, Bronstraat 68-70;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- U. Bari Kerno.

Op de openbare terechtzitting van 22 oktober 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. F. Beckers, advocaat bij de balie te Brussel, voor U. Bari Kerno;
 - . Mr. P. Lejeune, advocaat bij de balie te Luik, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De prejudiciële vraag wordt gesteld in het raam van een beroep tot schorsing en vernietiging ingesteld door U. Bari Kerno, onderdaan van Sierra Leone, tegen een beslissing van onontvankelijkheid van een aanvraag tot verblijfsvergunning en tegen een bevel om het grondgebied te verlaten genomen op 20 november 2002 door Dienst Vreemdelingenzaken, waarvan hem kennis is gegeven op 4 december 2002.

Nadat hij op het Belgisch grondgebied was aangekomen op 23 februari 1998, vroeg de verzoeker eerst de erkenning van het statuut van vluchteling, een hoedanigheid die hem werd geweigerd bij beslissing van 30 oktober 2001 van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. Op 4 december 2001 richtte hij vervolgens aan de burgemeester van de stad Brussel een aanvraag tot verblijfsvergunning wegens buitengewone omstandigheden, op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980. De verzoeker maakte met name gewag van de onmogelijkheid om naar Sierra Leone terug te keren, rekening houdend met de burgeroorlog die er destijds woedde. Die aanvraag werd verworpen op 4 december 2002 en is het voorwerp van de voor de Raad van State aangevochten akte.

Bij arrest van 18 december 2002 gelastte de Raad van State de schorsing, volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid, van de aangevochten akten om reden van het bestaan van een ernstig middel tot vernietiging, en maakte de voormelde vraag aanhangig bij het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1. Het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 en het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeide zijn in de memorie van toelichting verantwoord, zo brengt de verzoekende partij in herinnering, door de noodzaak om een rampzalige situatie uit het verleden te saneren door alle wettelijke en reglementaire maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om herhaling van de dergelijke ongeordende toestanden uit het verleden te vermijden. In zijn advies van 25 oktober 1999 had de afdeling wetgeving van de Raad van State voorbehoud gemaakt wat betreft de grondwettigheid van het voorontwerp van wet gelet op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. De verzoekende partij doet vervolgens in de verwijzingsbeslissing van de afdeling administratie van de Raad van State de consideransen opmerken die deze, onverminderd het antwoord dat het Hof zou geven, ertoe hebben gebracht het ernstige karakter te beoordelen van het middel afgeleid uit het verschil tussen de behandeling die de wet van 22 december 1999 voorbehoudt aan de vreemdelingen die de in artikel 2 bedoelde voorwaarden vervullen op het ogenblik van hun aanvraag en bij het verstrijken van de termijn van drie weken, en de behandeling voorbehouden aan de vreemdelingen die dezelfde voorwaarden pas vervullen na het verstrijken van dezelfde termijn, hetgeen volgens de Raad van State een onverantwoorde discriminatie is, gelet precies op het tijdelijke karakter van de wet.

De artikelen 2 en 4 van de wet van 22 december 1999 miskennen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zo vervolgt de verzoekende partij, doordat zij een fundamenteel verschil in behandeling in het leven roepen tussen de vreemdelingen die hun aanvraag tot regularisatie hebben ingediend tussen 10 en 31 januari 2000, tijdens de wettelijke termijn, en de vreemdelingen die, hoewel ze aan de in artikel 2 van de wet van 22 december 1999 gestelde voorwaarden voldoen na het verstrijken van voormelde termijn, geen andere keuze hadden dan hun aanvraag in te dienen op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en daarbij moesten doen blijken van buitengewone omstandigheden. Het gaat nochtans om personen die tot dezelfde categorie behoren, namelijk vreemdelingen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden en een regularisatie van hun verblijf vragen. Hoewel de gedifferentieerde behandeling op een objectief criterium berust, namelijk de datum waarop men aan de in artikel 2 bedoelde voorwaarden voldoet en de datum van indiening van de aanvraag, blijkt

ze daarentegen niet redelijkerwijze verantwoord. Dat vloeit voort uit het feit dat de Regering geen enkele inspanning heeft gedaan om de achterstand weg te werken of om een nieuwe wetgeving inzake asiel in te voeren.

Standpunt van de Ministerraad

A.2. De Ministerraad betoogt in de eerste plaats dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet noodzakelijk is. De Raad van State heeft immers, volgens hem, zelf in de zaak die hij moest beslechten de toepassing geweerd van de wet van 22 december 1999.

Op het eerste deel van de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag dient te worden geantwoord dat er geen schending is van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De wetgever kan immers te allen tijde de wetgeving veranderen en in voorlopige situaties voorzien. Vervolgens, zo meent de Ministerraad, en in tegenstelling tot wat de Raad van State in het verwijzingsarrest beweert, kan de overeenstemming van een wet met het grondwettelijke voorschrift niet afhangen van de aanneming van een andere wet dan diegene die het voorwerp uitmaakt van de toetsing, of nog van het welslagen van een immigratiebeleid.

Het tweede deel van de prejudiciële vraag moet eveneens ontkennend worden beantwoord : het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 vormt immers een onlosmakelijk geheel met het principe zelf van de regularisatie, zo meent de Ministerraad. De parlementaire voorbereiding laat geen twijfel in verband met de bedoeling van de wetgever om een doelgerichte operatie te verwezenlijken, met beperkt gevolg in de tijd. In dit opzicht doet het gedeeltelijke karakter van de prejudiciële vraag een probleem rijzen. Dat deel van de prejudiciële vraag zou erop neerkomen dat de beoordeling van het Hof in de plaats treedt van die van de wetgevende macht. In dat geval, en in ondergeschikte orde, zou, zo meent de Ministerraad, het Hof de heropening van de debatten moeten gelasten.

Antwoord van de verzoekende partij

A.3. De argumentering van de Ministerraad is niet relevant, antwoordt de verzoekende partij, die voor het Hof betoogt dat het antwoord op de prejudiciële vraag wel degelijk noodzakelijk is en die beweert dat de Raad van State het aangevochten besluit niet zou hebben geschorst en de prejudiciële vraag niet zou hebben gesteld indien zulks niet het geval was geweest. Voor het overige neemt zij de argumentering over die zij had uiteengezet in haar memorie teneinde het tijdelijke karakter te beklemtonen van de regularisatieoperatie en de discriminatie die zij teweegbrengt om reden dat het doel niet is bereikt.

Ten slotte is de verzoekende partij van oordeel dat de Ministerraad niet uiteenzet hoe het Hof zou veranderen in wetgever mocht het antwoorden op het tweede deel van de prejudiciële vraag.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4. Na kritiek op de mengelmoes die de verzoekende partij, volgens hem, maakt van de openlijke doelstellingen van het immigratiebeleid die niet alle zijn bereikt, enerzijds, en het tijdelijke karakter van de regularisatiewet die noodzakelijkerwijze een verboden discriminatie teweegbrengt, anderzijds, betoogt de Ministerraad dat de regularisatiemaatregel het herstel van de controle aan de grenzen impliceert, wat tot het algemene beleid behoort van de Europese Unie waarvan België lid is. Voor het geval dat het Hof zich onvoldoende ingelicht zou achten, suggereert de Ministerraad dat het een prejudiciële vraag stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, die luidt als volgt :

« Moeten de artikelen 14, lid 2, 39 en 61, onder a), van het E.G.-Verdrag, in samenhang met artikel 2.2 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, in die zin worden geïnterpreteerd dat zij zich ertegen verzetten dat een Lid-Staat een nationale wetgeving aanneemt die voorziet in de regularisatie van de vreemdelingen die op zijn grondgebied verblijven, zonder beperking in de tijd, in zoverre die wet gepaard gaat met het herstel van de controles aan de buitengrenzen van die Staat, waarbij die maatregel wordt verantwoord door de noodzaak om zich ervan te vergewissen dat enkel de vreemdelingen die aanwezig zijn op het nationale grondgebied de regularisatiemaatregel zullen kunnen genieten ? »

- B -

B.1. Artikel 2 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 bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, is deze wet van toepassing op de aanvragen tot regularisatie van verblijf die ingediend worden door vreemdelingen die reeds daadwerkelijk in België verbleven op 1 oktober 1999 en die op het ogenblik van de aanvraag :

1° hetzij de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben aangevraagd zonder een uitvoerbare beslissing te hebben ontvangen binnen een termijn van vier jaar; deze termijn wordt teruggebracht tot drie jaar voor de gezinnen met minderjarige kinderen die in België verbleven op 1 oktober 1999 en die de leeftijd hebben om naar school te gaan;

2° hetzij om redenen onafhankelijk van hun wil niet kunnen terugkeren naar het land of de landen waar ze vóór hun aankomst in België gewoonlijk verbleven hebben, noch naar hun land van herkomst, noch naar het land waarvan ze de nationaliteit hebben;

3° hetzij ernstig ziek zijn;

4° hetzij humanitaire redenen kunnen laten gelden en duurzame sociale bindingen in het land hebben ontwikkeld. »

Artikel 4 van de voormelde wet bepaalt :

« De aanvraag tot regularisatie wordt ingediend bij de burgemeester van de plaats waar de aanvrager verblijft binnen een termijn van drie weken te rekenen van de inwerkingtreding van deze wet en wordt overgezonden aan de Commissie voor regularisatie.

De Commissie voor regularisatie verstrekt een advies aan de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De minister of zijn gemachtigde oordeelt over de aanvragen. In voorkomend geval gaat hij over tot het afgeven van een machtiging tot verblijf met toepassing van artikel 13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. »

B.2. De Raad van State vraagt aan het Hof of de in het geding zijnde artikelen 2 en 4 bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, in zoverre zij, wegens het tijdelijke karakter dat zij aan de voormelde wet van 22 december 1999 geven, een verschil in behandeling in het leven roepen dat niet zou

berusten op elementen die voldoende relevant en redelijk zijn, tussen de vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 2 « op het ogenblik van de aanvraag » en binnen de termijn van drie weken vastgesteld in artikel 4 van de voormelde wet, en de vreemdelingen die aan dezelfde voorwaarden voldoen na het verstrijken van die termijn. De Raad van State vraagt verder aan het Hof, mocht het oordelen dat er elementen zijn aan de hand waarvan het betwiste verschil in behandeling redelijkerwijze kan worden verantwoord, of de voormelde artikelen 2 en 4 de hiervoor bedoelde grondwetsbepalingen niet schenden, aangezien de verantwoording aangevoerd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 december 1999, namelijk een grondige hervorming van de asielprocedure tegen het einde van het jaar 2000, niet als verwezenlijkt zou kunnen worden beschouwd.

B.3.1. De Ministerraad is van oordeel dat uit de bewoordingen zelf van het arrest blijkt dat het antwoord op de prejudiciële vraag zonder belang is voor het geschil dat bij de Raad van State is aanhangig gemaakt.

B.3.2. In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, is de Raad van State, na te hebben vastgesteld dat het bij hem aanhangig gemaakte geschil verband houdt met de toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, van oordeel dat het antwoord op de prejudiciële vraag betreffende de discriminatie die zou voortvloeien uit het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 noodzakelijk is voor de oplossing van het bij hem aanhangig gemaakte geschil. Het staat in beginsel aan de rechter die een prejudiciële vraag stelt te oordelen of het antwoord op die vraag nuttig is voor de oplossing van het geschil dat hij moet beslechten.

B.4. Het verschil in behandeling tussen beide categorieën van vreemdelingen berust op een objectief criterium, namelijk het al dan niet hebben ingediend, binnen de termijn van drie weken bedoeld in de in het geding zijnde wet, van een regularisatieaanvraag op grond van de wet van 22 december 1999.

B.5.1. Het aldus gecreëerde onderscheid is pertinent om de door de wetgever nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Met de wet van 22 december 1999 beoogde hij immers een tijdelijke en uitzonderlijke campagne voor regularisatie van vreemdelingen te organiseren. In de memorie van toelichting van de wet wordt dat tijdelijke karakter verantwoord door de noodzaak om een rampzalige situatie uit het verleden te saneren. Hierin is gepreciseerd :

« Meer dan zesduizend dossiers wachten op een beslissing, duizenden personen hebben duurzame sociale banden gesmeed met ons land, anderen zitten al veel te lang in een procedure van asielaanvraag, terwijl nog anderen ernstig ziek zijn en enkelen tenslotte om redenen onafhankelijk van hun wil niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.

Bovendien moet tegen eind 2000 de nieuwe asielprocedure in werking treden. Zij moet de onmiddellijke verwerking van alle asielaanvragen die dagelijks ingediend worden, mogelijk maken. Het is eveneens de termijn die de Regering zich heeft gesteld om de huidige achterstand bij de betrokken instanties (meer dan 25.000 dossiers) weg te werken. Bijgevolg kan er maar één regularisatieoperatie zijn en geen permanent regularisatieproces. » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50 234/001, p. 4)

B.5.2. Artikel 4 van de wet van 22 december 1999, volgens hetwelk de uitzonderlijke regularisatieprocedure slechts kan worden ingesteld binnen een termijn van drie weken vanaf de inwerkingtreding van de wet, is eveneens pertinent om te verhinderen dat « een procedure van geïnstitutionaliseerde en blijvende regularisatie op gang [wordt gebracht]. Uiteindelijk zou dat het nut van de asielprocedure in gevaar brengen en in een ruimer perspectief ook de voorwaarden die de wet op de toegang tot het grondgebied stelt » (*Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3, p. 6). De artikelen 10 en 11 van de Grondwet beletten niet dat een wet een beperkt gevolg in de tijd kan hebben.

B.6.1. Het Hof moet echter nagaan of de uitsluiting van de mogelijkheid om zich te baseren op de voorwaarden van artikel 2 van de wet van 22 december 1999 wanneer een aanvraag tot verblijfsmachtiging wordt ingediend op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 evenredig is met de doelstellingen van de wetgever die een tijdelijk karakter wilde verlenen aan de betwiste wet.

B.6.2. Het Hof stelt vast dat de procedure van regularisatie, die met allerlei waarborgen was omringd, soepele voorwaarden heeft gecreëerd voor de vreemdeling om in ons land een verblijfsrecht te verkrijgen. Die procedure bood meer mogelijkheden dan de procedure waarin artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 voorziet, die onder meer het voorafgaand bewijs vereist van het bestaan van « buitengewone omstandigheden » die de vreemdeling beletten overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van dezelfde wet een machtiging tot verblijf in het Rijk van meer dan drie maanden aan te vragen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland. De ruimere mogelijkheden van de regularisatieprocedure, die - anders dan de procedure waarin artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 voorziet - niet het

bewijs vereist van die omstandigheden als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de aanvraag, zijn ook de wetgever niet ontgaan. Daarom heeft hij in artikel 15 van de wet van 22 december 1999 bepaald dat verblijfsaanvragen op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, waarover nog geen beslissing werd genomen op de dag van de inwerkingtreding van de wet van 1999, zullen worden onderzocht door de Commissie voor regularisatie, behalve indien de aanvragers binnen 15 dagen na de bekendmaking van de wet van 1999 hun wil te kennen gaven dat zij hun aanvraag behandeld wilden zien op grond van artikel 9 van de wet van 15 december 1980.

B.7.1. De Raad van State vraagt verder aan het Hof of de artikelen 2 en 4 van de wet van 22 december 1999 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, aangezien de grondige hervorming van de asielprocedure die zou zijn aangevoerd als verantwoording voor het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 nog niet is voltooid.

B.7.2. Uit de overwegingen B.5.1 en B.5.2 blijkt dat het tijdelijke karakter van de wet van 22 december 1999 afdoende wordt verantwoord door de overweging dat op grond van de uitzonderlijke omstandigheden waarin die wetgeving voorziet niet een permanente regularisatieprocedure kan worden ingevoerd. Dat in de parlementaire voorbereiding ook het voornemen werd aangehaald om de asielprocedure grondig te hervormen ontzenuwt geenszins de voorgaande vaststelling.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2 en 4 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 schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 december 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior