

Rolnummer 2892
Arrest nr. 205/2004 van 21 december 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 15 januari 2004 in zake M. Subash tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Hoeselt, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 23 januari 2004, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 191 van de Grondwet, artikel 11.1 van het Internationaal Verdrag van New York van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 13 van het Verdrag van Rome van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het in die zin zou worden geïnterpreteerd dat het verschillend behandelt, enerzijds, vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven en een aanvraag tot regularisatie ingediend hebben op basis van de wet van 22 december 1999 en die niet kunnen uitgewezen worden krachtens artikel 14 van voormelde wet en, anderzijds, vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven en een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend op basis van artikel 9.3 van de wet van 15 december 1980 ? »

De Ministerraad, enerzijds, en M. Subash, wonende te 1190 Brussel, Vorstsesteenweg 299/4, anderzijds, hebben een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 15 september 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Deswaef, advocaat bij de balie te Brussel, voor M. Subash;

. Mr. C. Dehout *loco* Mr. D. Gérard en Mr. P. Schaffner, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en J. Spreutels 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 appellant voor het Arbeidshof is op 24 april 1996 in België aangekomen en heeft een asielaanvraag ingediend, die werd afgewezen door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen bij beslissing van 7 juni 1999. Bij arrest van 10 juli 2002 heeft de Raad van State het beroep tegen die beslissing verworpen. Ingevolge dat arrest besliste het O.C.M.W. te Hoeselt om vanaf 1 oktober 2002 de toekenning van maatschappelijke dienstverlening die de betrokkene genoot sinds 1996, stop te zetten.

Op 8 mei 2002 had de appellant een aanvraag tot regularisatie van zijn verblijf ingediend op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980. In afwachting van een beslissing over die aanvraag verzocht hij het O.C.M.W. de maatschappelijke dienstverlening voort te zetten, wat door het O.C.M.W. werd geweigerd.

In hoger beroep vordert de appellant in hooforde de voortzetting van de hem voorheen verleende maatschappelijke dienstverlening. In ondergeschikte orde vordert hij dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Arbitragehof. Hij ziet namelijk een niet-verantwoord verschil in behandeling tussen, enerzijds, een vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie indient op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en in afwachting van een beslissing geen recht heeft op volledige maatschappelijke dienstverlening en, anderzijds, de vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie indient op grond van de wet van 22 december 1999, zo geïnterpreteerd dat de betrokkene in afwachting van een beslissing over die aanvraag, recht zou hebben op volledige maatschappelijke dienstverlening.

Het Arbeidshof constateert dat het Arbitragehof en het Hof van Cassatie verschillende standpunten hebben ingenomen wat de toepassing van artikel 57, § 2, van de voormelde organieke wet betreft op de vreemdelingen die een regularisatieaanvraag hebben ingediend met toepassing van de wet van 22 december 1999 en beslist tot het stellen van de prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van M. Subash

A.1.1. De appellant voor het Arbeidshof meent dat hij in aanmerking komt om te worden geregulariseerd op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980. Uit artikel 23 van de Grondwet en de artikelen 1 en 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 moet worden afgeleid dat de uitsluiting van maatschappelijke dienstverlening voor illegale vreemdelingen niet zou gelden voor de vreemdelingen die zich in de onmogelijkheid zouden bevinden terug te keren naar hun land van oorsprong en die zouden kunnen worden geregulariseerd.

A.1.2. De situatie van de vreemdeling die om regularisatie verzoekt op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, is vergelijkbaar met de situatie van diegenen die om regularisatie verzoeken op grond van de wet van 22 december 1999, nu ze in beide gevallen gedurende het onderzoek van hun aanvraag in het land worden getolereerd.

In de interpretatie dat vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie indienen op basis van de wet van 22 december 1999, recht zouden hebben op volledige O.C.M.W.-steun (Cass., 17 juni 2002), zouden naar analogie ook personen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, over datzelfde recht dienen te beschikken.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad bespreekt in de eerste plaats de situatie van de vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie heeft ingediend op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en verwijst daarbij naar het arrest nr. 89/2002, waarbij het Hof heeft gesteld dat artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet niet strijdig is met de Grondwet in zoverre die bepaling het recht op maatschappelijke dienstverlening voor die personen beperkt tot dringende medische hulp.

Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 21 april 1997 gesteld dat een aanvraag tot regularisatie op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 geen recht op maatschappelijke dienstverlening meebrengt.

De indiening van een aanvraag op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 maakt een willig beroep uit dat niet tot gevolg heeft dat een bevel om het grondgebied te verlaten onwerkzaam wordt. De omstandigheid dat niet tot de gedwongen uitvoering van dat bevel wordt overgegaan, impliceert niet dat het zijn definitief en uitvoerbaar karakter verliest.

A.2.2. In de prejudiciële vraag wordt de situatie van de vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie indient op basis van de wet van 15 december 1980 vergeleken met de situatie van de vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie indient op basis van de wet van 22 december 1999, zo geïnterpreteerd dat laatstgenoemde wet de betrokken vreemdeling tijdens het onderzoek van zijn aanvraag volledige maatschappelijke dienstverlening zou waarborgen.

A.2.3. Volgens de Ministerraad werd bij de goedkeuring van de wet van 22 december 1999 meermaals beklemtoond dat de regularisatieaanvraag het juridische statuut van de aanvrager niet wijzigt en, op zich, geen recht op maatschappelijke dienstverlening doet ontstaan. Om die reden werd artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 ongewijzigd gelaten. De wil van de wetgever is uiterst duidelijk. Hij heeft niet gewild dat het loutere indienen van een regularisatieaanvraag het recht op maatschappelijke dienstverlening zou openen voor vreemdelingen die er voordien, op grond van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, geen recht op hadden. Ter ondersteuning van zijn standpunt wijst de Ministerraad naar de memorie van toelichting bij de wet van 22 december 1999, naar de parlementaire voorbereiding en naar eensluidende verklaringen van de bevoegde ministers.

A.2.4. De Ministerraad wijst op de divergentie in de rechtspraak tussen het Arbitragehof en het Hof van Cassatie. In de arresten nrs. 131/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002 en 17/2002 heeft het Arbitragehof gezegd dat artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, in de interpretatie dat het recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt wordt tot dringende medische hulp voor de illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie heeft ingediend op grond van de wet van 22 december 1999, zolang zijn verblijf niet is geregulariseerd, geen schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationaal recht.

A.2.5. Het Hof van Cassatie heeft in arresten van 17 juni 2002 en 7 oktober 2002 verklaard dat artikel 57, § 2, niet van toepassing is op de vreemdeling die een aanvraag tot regularisatie indient op grond van de wet van 22 december 1999 en derhalve recht heeft op volledige maatschappelijke dienstverlening. Het Hof verbindt die beslissing aan het feit dat op grond van artikel 14 van de wet van 22 december 1999 de betrokken vreemdeling tijdens het onderzoek van zijn aanvraag « niet materieel van het grondgebied kan worden verwijderd ». Daarmee gaat het Hof volgens de Ministerraad evenwel in tegen de termen van de wet en tegen de parlementaire voorbereiding, die uiterst duidelijk zijn.

Volgens de Ministerraad bevatten de arresten een interne contradictie in zoverre zij, enerzijds, aannemen dat het verblijf van de betrokkenen onwettig blijft en daarmee hetzelfde standpunt innemen als het Arbitragehof, maar, anderzijds, artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet niet van toepassing achten. Bovendien is het arrest van 7 oktober 2002 gewezen in een zaak waar het Hof van Cassatie een prejudiciële vraag had gesteld, die door het Hof is beantwoord in het arrest nr. 15/2002, zodat het Hof van Cassatie zich, overeenkomstig artikel 28 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, naar het arrest van het Hof had moeten richten.

A.2.6. Wat het verschil in behandeling betreft, dat het voorwerp vormt van de prejudiciële vraag, meent de Ministerraad dat vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie indienen, enerzijds, op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en, anderzijds, op grond van de wet van 22 december 1999, zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Het zijn beide categorieën van personen die onwettig op het grondgebied verblijven, doch die tijdens het onderzoek van hun aanvraag op het grondgebied worden gedoogd.

De interpretatie dat de regularisatieaanvragers op grond van de wet van 22 december 1999 recht hebben op volledige maatschappelijke dienstverlening leidt derhalve tot de ongelijke behandeling van twee categorieën van rechtsonderhorigen zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. In die interpretatie moet de prejudiciële vraag volgens de Ministerraad dan ook positief worden beantwoord.

- B -

De in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. Volgens artikel 57, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de O.C.M.W.-wet) heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. De dienstverlening is niet noodzakelijk geldelijk, doch kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.

B.1.2. Artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet bepaalt dat in afwijking van de andere bepalingen van die wet, de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt is 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 volgens diezelfde bepaling illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een 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 de termijn 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.

B.1.3. De prejudiciële vraag heeft betrekking op personen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend op grond 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.

B.1.4. Artikel 2 van die wet 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. »

B.1.5. Artikel 14 van de wet 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.1.6. Artikel 9 van de vreemdelingenwet van 15 december 1980 bepaalt :

« Om langer dan de in artikel 6 bepaalde termijn in het Rijk te mogen verblijven, moet de vreemdeling die zich niet in een der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde.

Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, moet deze machtiging door de vreemdeling aangevraagd worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland.

In buitengewone omstandigheden kan die machtiging door de vreemdeling worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft; deze zendt ze over aan de Minister of aan diens gemachtigde. In dat geval zal ze in België worden afgegeven. »

Ten gronde

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen of bepalingen van internationaal recht, in zoverre die bepaling een verschil in behandeling instelt tussen, enerzijds, vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven en een « aanvraag tot regularisatie » hebben ingediend op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 en, anderzijds, vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven en een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend op grond van de wet van 22 december 1999, zo geïnterpreteerd dat aan deze laatste categorie van personen en niet aan de eerste categorie, tijdens het onderzoek van hun aanvraag tot regularisatie, volledige maatschappelijke dienstverlening zou zijn gewaarborgd.

B.3.1. De Ministerraad betwist de interpretatie dat de vreemdelingen die op grond van de wet van 22 december 1999 een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend, recht zouden hebben op volledige maatschappelijke dienstverlening tijdens de procedure tot onderzoek van hun aanvraag. Die interpretatie druist volgens de Ministerraad in tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever.

B.3.2. In beginsel gaat het Hof bij de beantwoording van prejudiciële vragen uit van de ter toetsing voorgelegde norm in de interpretatie van de verwijzende rechter.

In casu echter heeft het Hof reeds eerder uitspraak gedaan over de in het geding zijnde bepalingen, zo geïnterpreteerd dat, tijdens de procedure tot onderzoek van hun aanvraag, de maatschappelijke dienstverlening aan regularisatieaanvragers die hierop op andere gronden geen recht hebben, wordt beperkt tot dringende medische hulp.

B.4.1. In de arresten nrs. 106/2000 en 32/2001 heeft het Hof uitspraak gedaan over een vordering tot schorsing en een beroep tot vernietiging van artikel 14 van de wet van 22 december 1999.

Volgens de verzoekende partij in die zaak had de wetgever die bepaling 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, zou de wetgever volgens de verzoekende partij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben geschonden.

B.4.2. In het arrest nr. 106/2000 heeft het Hof overwogen :

« 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). » (overweging B.4.2)

In het arrest nr. 32/2001 heeft het Hof overwogen :

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

De zienswijze dat een aanvraag tot regularisatie geen recht op maatschappelijke dienstverlening geeft, werd in de parlementaire voorbereiding meermaals uitgedrukt, zonder het voorwerp uit te maken van een wetsbepaling (*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). » (overweging B.3.2)

In beide arresten besloot het Hof :

« 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. » (arrest nr. 106/2000, B.6, en arrest nr. 32/2001, B.5)

B.5.1. In de arresten nrs. 131/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002 en 17/2002 heeft het Hof uitspraak gedaan over een reeks prejudiciële vragen betreffende de grondwettigheid van artikel 57 van de O.C.M.W.-wet, door de verwijzende rechters voorgelegd in de interpretatie dat die bepaling aan de regularisatieaanvragers tijdens de procedure tot onderzoek van hun aanvraag, geen volledige maatschappelijke dienstverlening verleent, doch enkel dringende medische hulp.

B.5.2. In de lijn van de arresten nrs. 106/2000 en 32/2001 heeft het Hof vastgesteld dat de door de verwijzende rechters voorgelegde interpretatie steun vond in de tekst en in de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1999. Het Hof heeft beslist dat artikel 57 van de O.C.M.W.-wet, zo geïnterpreteerd dat, tijdens de procedure tot onderzoek van hun aanvraag, de maatschappelijke dienstverlening aan regularisatieaanvragers die hierop op andere gronden geen recht hebben, wordt beperkt tot dringende medische hulp, niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6.1. De wet van 22 december 1999 bepaalt niets betreffende de maatschappelijke dienstverlening aan de regularisatieaanvragers. Artikel 57 van de O.C.M.W.-wet maakt inzake maatschappelijke dienstverlening een onderscheid tussen vreemdelingen naargelang zij al dan niet legaal op het grondgebied verblijven. Sinds de wet van 30 december 1992 verduidelijkt artikel 57, § 2, dat de maatschappelijke dienstverlening aan illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen wordt beperkt tot dringende medische hulp. Die maatregel strekt ertoe de wetgeving betreffende het verblijfsstatuut van de vreemdelingen en diegene betreffende de maatschappelijke dienstverlening beter op elkaar af te stemmen.

B.6.2. In zijn advies omtrent het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 22 december 1999 heeft de Raad van State de vraag gesteld of artikel 14 van de wet van 22 december 1999, dat bepaalt dat in beginsel tijdens de regularisatieprocedure niet feitelijk zal worden overgegaan tot verwijdering van het grondgebied, niet gepaard moest gaan met een afwijking van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, die zou gelden voor de duur van de regularisatieprocedure en die het mogelijk zou maken aan de betrokken vreemdelingen het recht op maatschappelijke dienstverlening te verlenen. De Raad van State ging derhalve ervan uit dat het illegaal karakter van hun verblijf behouden bleef, zo niet was de vraag niet nuttig.

B.6.3. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet antwoordt de Regering daarop :

« Om tegemoet te komen aan de bemerkingen van de Raad van State dient gepreciseerd te worden dat deze wet niet de bedoeling heeft het recht op sociale uitkeringen te doen ontstaan voor wie er anders geen zou hebben. Er wordt enkel een uitzonderlijke mogelijkheid in het leven geroepen om een wettig verblijf te verkrijgen. Het louter indienen van een verzoek daartoe opent geen recht op maatschappelijke dienstverlening en houdt dan ook geen discriminatie in ten aanzien van mensen die wettig in België verblijven en schendt derhalve het gelijkheidsbeginsel van artikel 10 van de Grondwet niet. » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 5)

B.6.4. In de parlementaire voorbereiding wordt daarna meermaals beklemtoond dat een aanvraag tot regularisatie niet de juridische verblijfsstatus van de betrokkenen wijzigt en als dusdanig geen recht op maatschappelijke dienstverlening doet ontstaan. Artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet werd daarom ongewijzigd behouden (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 5, en DOC 50-0234/005, p. 60; *Hand.*, Kamer, 1999-2000, 24 november 1999, HA 50 plen. 017, pp. 7, 8, 18, 31 en 32; *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3, p. 23).

B.6.5. Uit de parlementaire voorbereiding van dezelfde wet blijkt dat werd gestreefd naar een evenwicht tussen, enerzijds, de bekommernis om een humane en definitieve oplossing te vinden voor een grote groep vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verbleven en, anderzijds, de bekommernis te waken over de beheersbaarheid van de aanvragen met het oog op het welslagen van die grootschalige operatie (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/001, pp. 3-10, en DOC 50-0234/005, pp. 5-16).

B.6.6. De wetgever heeft niet gekozen voor een automatische regularisatie, doch wel voor een procedure waarbij van geval tot geval wordt onderzocht of aan de door de wet gestelde vereisten is voldaan. Door niet erin te voorzien dat het indienen van een regularisatieaanvraag op zich een recht op maatschappelijke dienstverlening zou doen ontstaan, heeft de wetgever de financiële aantrekkingskracht van de regularisatieaanvraag willen voorkomen om onterechte aanvragen, ingediend met de enkele bedoeling maatschappelijke dienstverlening te verkrijgen, te weren en om bijkomende illegale immigratie tegen te gaan (zie : *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 10, en

DOC 50-0234/005, pp. 13, 60 en 65; *Hand.*, Kamer, 1999-2000, 24 november 1999, HA 50 plen. 017, pp. 31 en 32; *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3, pp. 4 en 6).

B.7.1. Volgens artikel 14 van de wet van 22 december 1999 zal, 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, 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.7.2. 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, DOC 50-0234/001, p. 18)

B.7.3. Artikel 14 van de wet van 22 december 1999 heeft tot gevolg dat de vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend, gedurende die procedure op het grondgebied worden gedoogd, zonder aan diegenen onder hen die illegaal op het grondgebied verblijven een verblijfsvergunning te verlenen. Indien voorheen aan de betrokkenen het bevel was gegeven het grondgebied te verlaten, blijft dat bevel gelden, ook al wordt niet effectief tot gedwongen uitvoering overgegaan (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/001, p. 18).

B.7.4. Het ware niet redelijk geweest illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen, die vaak clandestien op het grondgebied verblijven, uit te nodigen om zich bekend te maken door een regularisatieaanvraag in te dienen, zonder hun de waarborg te geven dat zij niet « feitelijk » zouden worden verwijderd. Het is echter al evenmin redelijk te stellen dat het verlenen van die waarborg grondwettelijk slechts mogelijk zou zijn, indien het gepaard zou gaan met het verlenen van een recht op maatschappelijke dienstverlening, ook al is niet uitgemaakt dat zij aan de voorwaarden voor regularisatie voldoen.

Om in aanmerking te komen voor regularisatie op grond van de wet van 22 december 1999 dient de vreemdeling trouwens in de meeste gevallen reeds geruime tijd op het grondgebied te hebben verbleven, zonder ook toen recht te hebben gehad op andere maatschappelijke dienstverlening dan dringende medische hulp.

De wetgever heeft derhalve aan artikel 14 niet het verlenen van maatschappelijke dienstverlening willen verbinden en heeft daarom artikel 57 van de O.C.M.W.-wet niet gewijzigd.

B.8.1. De bedoeling van de wetgever om hangende de procedure geen O.C.M.W.-steun te verlenen, werd na de totstandkoming van de voormelde wet van 22 december 1999 opnieuw uitdrukkelijk bevestigd door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie :

« De regularisatieaanvraag verandert in beginsel niets aan het recht op maatschappelijke dienstverlening. [...] Het feit dat de regularisatie wordt aangevraagd, geeft evenmin recht op maatschappelijke dienstverlening. » (*Hand.*, Kamer, 1999-2000, 23 maart 2000, HA 50 plen. 049, p. 12) (eigen vertaling)

B.8.2. Hetzelfde standpunt werd ingenomen door de Minister van Binnenlandse Zaken :

« Die wet is duidelijk. Ik herinner eraan dat de mogelijkheid tot regularisatie een gunst vanwege de Staat is : de regularisatieaanvraag wijzigt op zich niet de rechtstoestand van de regularisatieaanvragers op het vlak van maatschappelijke dienstverlening. Zodra zij geregulariseerd zullen zijn, zullen zij vanzelfsprekend volledige maatschappelijke dienstverlening krijgen. Dat is de wet en die moet worden toegepast. Ik kan daaraan niets toevoegen. » (*Hand.*, Kamer, 1999-2000, 6 april 2000, HA 50 plen. 051, p. 19) (eigen vertaling)

B.9. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de interpretatie dat, tijdens de procedure tot onderzoek van de aanvraag, de maatschappelijke dienstverlening aan regularisatieaanvragers die hierop op andere gronden geen recht hebben, wordt beperkt tot dringende medische hulp, steunt op de ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 57 van de O.C.M.W.-wet, dat ter zake in geen uitzondering voor die categorie van vreemdelingen voorziet en bevestigd wordt door een eenduidige parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 1999.

B.10. De verwijzende rechter legt echter artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet voor in de interpretatie volgens welke die bepaling niet van toepassing is op een vreemdeling die tijdens de procedure tot onderzoek van zijn aanvraag tot regularisatie niet feitelijk van het grondgebied zal worden verwijderd op grond van artikel 14 van de wet van 22 december 1999.

B.11.1. Te dien aanzien dient te worden opgemerkt dat artikel 57 van de O.C.M.W.-wet inzake maatschappelijke dienstverlening een onderscheid maakt tussen vreemdelingen naargelang zij al dan niet legaal op het grondgebied verblijven.

B.11.2. Het komt de wetgever toe een beleid betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen te voeren en daaromtrent, met inachtneming van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, in de nodige maatregelen te voorzien die betrekking hebben op onder meer het vaststellen van de voorwaarden volgens welke het verblijf van een vreemdeling al dan niet wettig is.

B.11.3. Hoewel in de interpretatie van de verwijzende rechter artikel 14 van de wet van 22 december 1999 de toepassing verhindert van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, kan uit die interpretatie niet worden afgeleid dat de betrokken vreemdelingen niet illegaal op het grondgebied zouden verblijven. Niet alleen heeft de wetgever bij de totstandkoming van de wet van 22 december 1999 uitdrukkelijk gesteld dat de aanvraag tot regularisatie niet de verblijfsstatus van de betrokken personen wijzigt (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0234/005, p. 60, en *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3, pp. 36 en 58), maar de regularisatie is juist bedoeld om de betrokkenen een wettig verblijfsstatuut te geven indien zij beantwoorden aan de door de wet gestelde vereisten, zodat niet staande kan worden gehouden dat ze reeds vooraleer over hun aanvraag is beslist legaal zouden zijn.

B.11.4. De wetgever heeft immers niet gekozen voor een automatische regularisatie, doch wel voor een procedure waarbij van geval tot geval wordt onderzocht of aan de door de wet gestelde vereisten is voldaan. Pas wanneer de aanvraag grondig is onderzocht, zal blijken of de betrokken vreemdeling voor regularisatie in aanmerking komt en dus een wettige verblijfsstatus kan verwerven.

B.11.5. De beperking van de maatschappelijke dienstverlening tot dringende medische hulp is niet alleen gemotiveerd door het oogmerk de illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen ertoe aan te sporen het grondgebied te verlaten, maar ook door het feit dat de Staat niet dezelfde verplichtingen op zich dient te nemen ten aanzien van de noden van wie illegaal op het grondgebied verblijft als ten aanzien van wie er op wettige wijze verblijft.

B.12.1. De interpretatie voorgelegd door de verwijzende rechter, dat artikel 14 niet alleen tot gevolg zou hebben dat de betrokkenen tijdens het onderzoek van hun aanvraag niet feitelijk van het grondgebied kunnen worden verwijderd maar bovendien ook tot gevolg zou hebben dat de regularisatieaanvragers recht krijgen op volledige maatschappelijke dienstverlening, impliceert dat, zonder een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, voor één categorie van vreemdelingen wordt afgeweken van de basisbeginselen vervat in artikel 57 van de O.C.M.W.-wet, dat het verlenen van volledige O.C.M.W.-hulp verbindt aan het hebben van een legaal verblijfsstatuut of aan het zich bevinden in een voor de bevoegde instanties hangende asielprocedure en dat aan personen die illegaal op het grondgebied verblijven, enkel dringende medische hulp waarborgt.

B.12.2. In die interpretatie wordt onder de illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen een onderscheid gemaakt tussen de vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend, voor wie volgens de prejudiciële vraag het voormelde artikel 14 de toepassing van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet zou verhinderen, en de andere illegale vreemdelingen, voor wie die in dat artikel besloten beperking onverkort geldt. In die interpretatie volstaat het louter indienen van een aanvraag tot regularisatie op basis van de wet van 22 december 1999 om volledige maatschappelijke dienstverlening te verkrijgen, ook al bevinden de betrokkenen zich niet in de voorwaarden om voor regularisatie in aanmerking te komen.

B.13.1. Bij de beoordeling van het al dan niet gerechtvaardigd karakter van de in het geding zijnde bepaling in de interpretatie van de verwijzende rechter dient voor ogen te worden gehouden dat inzake maatschappelijke dienstverlening, binnen de groep van regularisatieaanvragers, een onderscheid moet worden gemaakt. Sommige regularisatieaanvragers genoten op basis van andere juridische gronden reeds maatschappelijke dienstverlening vóór de totstandkoming van de wet van 22 december 1999 en behouden dat recht tijdens de procedure. De uitbreiding van de maatschappelijke

dienstverlening die het gevolg is van de interpretatie van de verwijzende rechter heeft dus enkel betrekking op regularisatieaanvragers die zich niet hebben gedragen overeenkomstig de bestaande verblijfsreglementering en zich door hun eigen toedoen in een onwettige verblijfssituatie bevinden, hetzij doordat zij zich zonder toestemming toegang tot het grondgebied hadden verschaft en in de clandestiniteit waren gebleven, hetzij doordat zij op het grondgebied verblijven na het verstrijken van de periode waarvoor zij de vereiste toestemming hadden verkregen, hetzij doordat zij, na een asielaanvraag te hebben ingediend, uitgeprocedeerd waren en geen gevolg hebben gegeven aan een bevel het grondgebied te verlaten.

B.13.2. Aannemen dat louter door het indienen van een regularisatieaanvraag, zonder dat is uitgemaakt of de betrokkene effectief voor regularisatie in aanmerking komt, een recht ontstaat op maatschappelijke dienstverlening, houdt in dat ook personen die weten dat zij in geen enkel opzicht voor regularisatie in aanmerking kunnen komen, te kwader trouw een aanvraag zouden kunnen indienen, waarvan het gevolg zou zijn dat ze een recht zouden krijgen op volledige maatschappelijke dienstverlening. In die interpretatie zouden de betrokken vreemdelingen ten onrechte worden bevoordeeld ten aanzien van de illegale vreemdelingen die, omdat zij meenden niet voor regularisatie in aanmerking te komen, geen aanvraag hebben ingediend, voor wie artikel 14 van de wet van 22 december 1999 niet verhindert dat zij van het grondgebied kunnen worden verwijderd en ten aanzien van wie niet wordt betwist dat ze geen recht hebben op volledige maatschappelijke dienstverlening.

B.13.3. Zoals het Hof in het arrest nr. 131/2001 heeft gesteld, is de situatie van regularisatieaanvragers objectief verschillend van de situatie van degenen die, vóór de totstandkoming van de wet van 22 december 1999, op grond van de daartoe geëigende procedures, een wettige verblijfsstatus hadden verkregen of voor de bevoegde instanties nog een asielaanvraag hangende hadden.

Gelet op dat verschil, is er in de gegeven omstandigheden geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voorhanden om die categorieën op dezelfde wijze te behandelen bij het verlenen van maatschappelijke dienstverlening en zonder een daartoe strekkende wettelijke bepaling af te wijken van de beginselen die aan de basis liggen van artikel 57 van de O.C.M.W.-wet.

B.13.4. Ten slotte zou artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet in de voorgelegde interpretatie ook een niet-gerechtigd onderscheid in behandeling instellen tussen regularisatieaanvragers en kandidaat-vluchtelingen, nu aan de eerste categorie tijdens het onderzoek van hun aanvraag geldelijke dienstverlening zou kunnen worden verstrekt, terwijl de maatschappelijke dienstverlening aan de tweede categorie overeenkomstig artikel 57ter van die wet, ingevoegd bij de wet van 2 januari 2001, beperkt wordt tot dienstverlening *in natura* in een opvangcentrum waar de betrokkenen verplicht zijn ingeschreven, alhoewel zij, in tegenstelling tot de eerste categorie, de bescherming genieten die wordt geboden door het Internationaal Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen.

B.13.5. In zijn arrest nr. 32/2001, waarmee het beroep tegen artikel 14 van de wet van 22 december 1999 werd verworpen, heeft het Hof overigens impliciet maar zeker geoordeeld dat dat artikel het voormelde artikel 57, § 2, niet had gewijzigd.

B.13.6. Krachtens artikel 9, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kan het Hof bijgevolg geen rekening houden met de interpretatie die aan het Hof wordt voorgelegd, nu zij onbestaanbaar is met wat het Hof in het arrest nr. 32/2001 heeft geoordeeld.

B.14. Aangezien de wetgever niet heeft voorzien in een automatische regularisatie, maar wel in een procedure waarbij van geval tot geval moet worden onderzocht of de betrokkenen voor regularisatie in aanmerking komen, kan artikel 57, §§ 1 en 2, van de O.C.M.W.-wet niet in die zin worden geïnterpreteerd dat de betrokkenen louter door het indienen van hun aanvraag, en voordat die aanvraag is onderzocht en hun verblijf wordt geregulariseerd, recht zouden hebben op volledige maatschappelijke dienstverlening.

B.15. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van de wet van 22 december 1999, door de verwijzende rechter zo moet worden geïnterpreteerd dat het de vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie indienen, zolang hun verblijfsstatus niet is geregulariseerd, enkel dringende medische hulp waarborgt.

Er bestaat derhalve geen verschil in behandeling tussen, enerzijds, vreemdelingen die illegaal in het land verblijven en een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend op basis van de wet van 22 december 1999 en, anderzijds, vreemdelingen die illegaal in het land verblijven en een aanvraag tot machtiging van verblijf in het Rijk hebben ingediend op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980.

B.16. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, waarvan de draagwijdte niet is gewijzigd bij artikel 14 van de wet van 22 december 1999 en dat dus van toepassing is op de vreemdeling die onwettig op het grondgebied verblijft en die een regularisatieaanvraag heeft ingediend op grond van de wet van 22 december 1999, zolang zijn verblijf niet is geregulariseerd, en dat ook van toepassing is op de illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdeling die een aanvraag tot machtiging tot verblijf in het Rijk op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 heeft ingediend, zolang hij niet tot verblijf in het Rijk is gemachtigd, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 23 en 191 van de Grondwet, met artikel 11.1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

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 21 december 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts