

Rolnummer 3804
Arrest nr. 68/2006 van 3 mei 2006

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 2, 1°, 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 A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. Lavrysen, 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 nr. 150.696 van 26 oktober 2005 in zake A. Akdag tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 november 2005, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2, 1<sup>o</sup>, 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat deze wetsbepaling een verschillende behandeling impliceert tussen aanvragers van een regularisatieaanvraag die de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben aangevraagd zonder een uitvoerbare beslissing te hebben ontvangen en die de termijn waarbinnen deze uitvoerbare beslissing niet ontvangen werd, bepaalt op vier jaar voor de aanvragers die geen ouder zijn van een gezin met schoolgaande kinderen, terwijl deze termijn op drie jaar wordt bepaald voor een ouder die wel deel uitmaakt van een gezin met schoolgaande kinderen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- A. Akdag, woonplaats kiezend bij zijn raadsman te 2018 Antwerpen, Broederminstraat 38;

- de Ministerraad.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 maart 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Jespers, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor A. Akdag;

. Mr. C. Decordier, advocaat bij de balie te Gent, tevens *loco* Mr. E. Matteredne, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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

A. Akdag diende op 25 juli 1993 een asielaanvraag in. Het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen verwierp die aanvraag op 23 december 1996. De beslissing van het Commissariaat-generaal werd op 21 januari 1997 aan de betrokkene ter kennis gebracht en op 31 januari 1997 werd hem bevel gegeven het grondgebied te verlaten.

Op 28 januari 2000 diende A. Akdag een aanvraag tot verblijfsregularisatie in op grond van artikel 2, 1° 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. Hij verklaarde op 1 oktober 1999 aanwezig te zijn geweest op het Belgische grondgebied.

De Commissie voor regularisatie verleende op 28 mei 2003 een ongunstig advies betreffende de aanvraag van A. Akdag. In haar advies stelt de Commissie onder meer vast dat uit de voorgelegde stukken niet blijkt dat de verzoeker op 1 oktober 1999 op Belgisch grondgebied verbleef en dat er tussen het indienen van zijn asielaanvraag en het verkrijgen van een uitvoerbare beslissing een tijdspanne van minder dan vier jaar ligt.

Op 4 december 2003 verwierp de Minister van Binnenlandse Zaken de aanvraag tot regularisatie door zich aan te sluiten bij de overwegingen van het advies van de Commissie voor regularisatie. Die beslissing wordt door A. Akdag voor de Raad van State bestreden.

De Raad van State stelt onder meer vast dat, wat de beweerde schending van de materiële motiveringsplicht betreft, de verzoekende partij niet erin slaagt aan te tonen dat de feitelijke vaststellingen van de verwerende partij niet correct zouden zijn, noch dat de gevolgtrekkingen die zij daaruit afleidt kennelijk onredelijk zouden zijn. Alvorens uitspraak te doen, stelt de Raad van State evenwel, op verzoek van A. Akdag, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

## III. In rechte

- A -

A.1.1. Volgens de Ministerraad heeft de prejudiciële vraag tot onderwerp, niet te doen beoordelen of de wetgever, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, de regularisatie van het verblijf van al dan niet gewezen kandidaat-vluchtelingen zonder op 1 oktober 1999 in België verblijvende minderjarige schoolgaande kinderen, kan laten afhangen van het gebrek aan een uitvoerbare beslissing over hun asielaanvraag binnen een termijn van vier jaar, maar wel te doen beoordelen of hij, door die termijnvereiste te stellen terwijl hij voor al dan niet gewezen kandidaat-vluchtelingen met op 1 oktober 1999 in België verblijvende minderjarige schoolgaande kinderen slechts een driejarig uitblijven van een uitvoerbare beslissing over de asielaanvraag vergt, impliciet vermag te weigeren die driejarige termijn ook toepasselijk te maken ten aanzien van de eerstgenoemde categorie van al dan niet gewezen kandidaat-vluchtelingen. Het Hof zou evenwel niet bevoegd zijn om een beslissing van impliciete weigering tot het nemen van een wetgevende maatregel te censureren.

A.1.2. Volgens A. Akdag dient het Hof zich uit te spreken over het ganse artikel 2, 1°, van de regularisatiewet van 22 december 1999. Wanneer het Hof een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vaststelt, betekent dit dat de rechter het betrokken artikel niet kan toepassen wat die schending betreft. De wetgever heeft te dezen een maatregel genomen en niet, zoals de Ministerraad voorhoudt, impliciet geweigerd een maatregel te nemen.

A.2.1. De Ministerraad werpt vervolgens op dat het beantwoorden van de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het geschil voor de verwijzende rechter. Het verblijf in België op 1 oktober 1999 is immers een voorafgaande toepassingsvoorwaarde die in artikel 2 van de wet van 22 december 1999 op algemene wijze wordt gesteld en waarvan elk nuttig onderzoek naar de vervulling van de andere regularisatiecriteria dan ook afhankelijk is. Het is derhalve niet dienstig te peilen naar de grondwettigheid van artikel 2, 1°, van de wet van 22 december 1999 wanneer de betrokken vreemdeling niet kan bogen op een aangetoond verblijf in België op 1 oktober 1999, zoals te dezen het geval blijkt te zijn. Bovendien zou de

eventuele vaststelling van een discriminatie naar het oordeel van de Ministerraad enkel kunnen leiden tot de niet-toepassing van de termijn van drie jaar en dus tot de toepassing van de termijn van vier jaar, hetgeen de betrokkene niet vooruit zou helpen en de verwijzingsrechter dus geen dienstige informatie zou verstrekken.

A.2.2. Wanneer het Hof tot discriminatie besluit, zo merkt A. Akdag op, leidt dit tot de schorsing en vernietiging door de Raad van State van de beslissing tot verwerping van de aanvraag tot regularisatie. Het dossier zal opnieuw door de Minister moeten worden behandeld en de mogelijkheid bestaat dat hij een nieuw advies vraagt aan de Commissie voor regularisatie. Hij wijst erop dat het begrip « verblijf op het Belgische grondgebied op 1 oktober 1999 » door de verenigde kamers van de Commissie voor regularisatie, hierin gevolgd door de Minister van Binnenlandse Zaken, wordt geïnterpreteerd als « verblijf in België in 1999 ». In tegenstelling tot de Ministerraad is A. Akdag ten slotte van oordeel dat de discriminatie dient te worden opgeheven in de voor de rechtsonderhorige meest voordelige zin.

A.3.1. Het verschil in behandeling steunt volgens de Ministerraad op een objectief criterium en is verantwoord omdat de aanwezigheid van minderjarige schoolgaande kinderen een factor is die de maatschappelijke integratie van het gezin waartoe zij behoren bevordert en versnelt en derhalve een element is dat wijst op het bestaan van duurzame sociale bindingen in België. Die verantwoording zou perfect passen binnen de wettige doelstellingen van de wetgever om de regularisatieoperatie, als tijdelijke versoepeling van de verblijfsregeling, in omvang te beperken door de regularisatie slechts toe te staan als een op individuele basis verleende gunst aan degenen die sedert geruime tijd in onzekerheid zijn over hun verblijfstoestand en die zich in die periode geleidelijk in de Belgische maatschappij hebben geïntegreerd. Dat een asielaanvraag werd ingediend en daaromtrent niet binnen een bepaalde termijn een beslissing is genomen, is in het kader van de toepassing van de wet van 22 december 1999 niet zozeer van belang wegens het gegeven dat die aanvraag strekt tot erkenning als vluchteling, dan wel wegens het feit dat eruit blijkt dat, ten eerste, de betrokkene op die basis een poging heeft ondernomen om zijn verblijfstoestand te doen regelen en, ten tweede, die poging te lang zonder uitvoerbaar gevolg is gebleven. Dit zou ook verantwoord zijn dat de regularisatieaanvragers op grond van artikel 2, 4°, aan strengere voorwaarden worden onderworpen dan de regularisatieaanvragers op grond van artikel 2, 1°, nu zij niet het nadeel hebben ondervonden van een te lange behandeling van een aanvraag tot erkenning als vluchteling.

Het stemt naar het oordeel van de Ministerraad overeen met de basisfilosofie van de wetgever dat hij niet uitsluitend rekening houdt met het criterium van de overschrijding van de normale behandelingsduur van een asielaanvraag, maar tevens met de integratie van de betrokkene tijdens die procedure en derhalve met de gunstige invloed die de aanwezigheid van minderjarige schoolgaande kinderen heeft op de snelheid van de ontwikkeling van dit integratieproces.

Het verschil in behandeling heeft volgens de Ministerraad geen onevenredige gevolgen voor de al dan niet gewezen kandidaat-vluchtelingen zonder minderjarige schoolgaande kinderen omdat (1) de wet van 22 december 1999 hoe dan ook slechts een tijdelijke en voorwaardelijke gunstregeling instelt die afwijkt van het in de regel toepasselijke recht op het vlak van het verblijf van vreemdelingen in het rijk, (2) binnen het kader van dat bijzondere stelsel nog andere regularisatiegronden bestaan die ruimere mogelijkheden bieden, (3) het coherent is dat de vreemdeling die niet aan die andere regularisatiegronden kan voldoen ook niet kan terugvallen op de in het geding zijnde regularisatiegrond en (4) de mogelijkheid blijft bestaan om basis van het gemene vreemdelingenrecht tot verblijf in het rijk te worden gemachtigd of toegelaten.

A.3.2. A. Akdag wijst erop dat het basiscriterium de lange asielprocedure is. Het feit of er al dan niet schoolgaande kinderen zijn, heeft op zich niets te maken met de asielprocedure of de lange duur ervan. Er zou geen enkele logische, redelijke of objectieve reden zijn om in het kader van het voormelde criterium een onderscheid te maken tussen bepaalde categorieën van asielzoekers. Hij aanvaardt dat het hebben van schoolgaande kinderen, in het kader van artikel 2, 4°, van de regularisatiewet, sneller als humanitaire reden kan worden beschouwd en sneller een duurzame sociale band creëert, maar niet dat het een relevante factor is wanneer de lange asielprocedure in aanmerking wordt genomen. De wetgever zou aldus twee van elkaar onderscheiden criteria hebben vermengd, door ook met betrekking tot het criterium van de lange asielprocedure een onderscheid te maken tussen personen met en personen zonder schoolgaande kinderen. Waar een onderscheid dat steunt op sociale bindingen verantwoord zou kunnen zijn in het kader van een specifiek humanitair en sociaal criterium, zou er geen enkele objectieve en redelijke argumentatie bestaan om binnen de categorie van asielzoekers dit criterium te hanteren.

- 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 ».

B.2. De bij de wet van 22 december 1999 geregelde regularisatie betreft verschillende categorieën van vreemdelingen die zich, op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan, ofwel sinds meerdere jaren in de asielpprocedure, ofwel in een onwettige verblijfssituatie bevonden en bijzondere omstandigheden konden aanvoeren. Zij kent niet de hoedanigheid van vluchteling toe, maar biedt de betrokken vreemdelingen een kans om een wettige verblijfsstatus te verkrijgen. De in de artikelen 12, § 4, en 13 van die wet beoogde beslissing kent de betrokkenen, indien zij gunstig is, een machtiging tot verblijf voor onbeperkte duur toe (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 234/1, p. 10).

B.3. Krachtens artikel 2, 1°, is de wet van 22 december 1999 van toepassing op vreemdelingen die op 1 oktober 1999 daadwerkelijk in België verbleven en die op het ogenblik van de aanvraag tot regularisatie van het verblijf de erkenning van vluchteling hebben aangevraagd zonder een uitvoerbare beslissing te hebben ontvangen binnen een

bepaalde termijn. Die termijn bedraagt drie jaar voor de gezinnen met minderjarige kinderen die op 1 oktober 1999 in België verbleven en die de leeftijd hebben om naar school te gaan en vier jaar voor de andere vreemdelingen.

B.4. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of de aangehaalde bepaling een discriminatie inhoudt ten aanzien van de vreemdelingen zonder minderjarige kinderen die op 1 oktober 1999 in België verbleven en die de leeftijd hebben om naar school te gaan. Zij vallen immers vlugger buiten het toepassingsgebied van de regularisatiewet dan de vreemdelingen met minderjarige kinderen die op 1 oktober 1999 in België verbleven en die de leeftijd hebben om naar school te gaan.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, vloeit het verschil in behandeling voort uit de voorgelegde bepaling. De exceptie van onbevoegdheid van het Hof kan niet worden aangenomen.

B.5. 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. Dat daaruit een verschil in behandeling voortvloeit tussen vreemdelingen is het logische gevolg van de inwerkingstelling van voormeld beleid.

B.6.1. Nog afgezien van de vraag of, zoals de Ministerraad opwerpt, het antwoord op de prejudiciële vraag wel dienend is voor de oplossing van het geschil voor de verwijzende rechter, omdat de verzoeker voor de Raad van State, behalve aan de betwiste termijnvereiste, ook niet aan een andere voorwaarde zou voldoen - een aangetoond verblijf in België op 1 oktober 1999 - om voor regularisatie in aanmerking te komen, stelt het Hof vast dat de wetgever bij het uitwerken van de regularisatieregeling een bijzonder belang heeft gehecht aan de integratie in de Belgische maatschappij van de vreemdelingen die voor regularisatie in aanmerking zouden komen. Dit blijkt niet alleen uit de wet in haar geheel maar inzonderheid ook uit de in het geding zijnde bepaling, die ermee rekening houdt dat de maatschappelijke

aanpassing sneller verloopt bij schoolgaande kinderen (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 234/1, p. 7).

B.6.2. Bij het bepalen van de in het geding zijnde termijn om voor regularisatie in aanmerking te komen, vermag de wetgever, zonder zijn appreciatiebevoegdheid op dat vlak te overschrijden, rekening te houden met alle relevante factoren. De aanwezigheid van schoolgaande kinderen kan in dat verband redelijkerwijze als een relevante factor worden beschouwd. De wetgever heeft kunnen oordelen dat niet alleen de kinderen zelf, maar ook de ouders van schoolgaande kinderen geacht kunnen worden doorgaans sneller en beter geïntegreerd te zijn in de Belgische samenleving dan vreemdelingen zonder schoolgaande kinderen.

B.6.3. Het verschil in termijn waarbinnen beide categorieën van vreemdelingen die op 1 oktober 1999 daadwerkelijk in België verbleven en die op het ogenblik van de aanvraag tot regularisatie van het verblijf de erkenning van vluchteling hebben aangevraagd, geen uitvoerbare beslissing mochten hebben ontvangen - respectievelijk drie jaar en vier jaar - om voor regularisatie in aanmerking te komen, kan in dat verband niet als kennelijk onevenredig worden beschouwd.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2, 1°, 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 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 3 mei 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts