

Rolnummer 2206
Arrest nr. 169/2002 van 27 november 2002

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 70, 71 en 72 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, ingesteld door de v.z.w. Ligue des droits de l'homme.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman 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 het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 juni 2001 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 juli 2001, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 70, 71 en 72 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 januari 2001, tweede uitgave) door de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Onderrichtsstraat 91.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 2 juli 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 11 september 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 september 2001.

Bij beschikking van 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter E. Derycke.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 26 oktober 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 november 2001 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 12 december 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 november 2001 en 30 mei 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 29 juni 2002 en 29 december 2002.

Bij beschikking van 3 juli 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 september 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 4 juli 2002 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 3 juli 2002 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Op de openbare terechtzitting van 25 september 2002 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Kaiser, advocaat bij de balie te Brussel, en Mr. S. Sarolea, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de verzoekende partij;

. Mr. N. Van Laer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

Het verzoekschrift

A.1.1. Na haar belang om in rechte te treden te hebben toegelicht, alsook de evolutie van de wetgeving inzake maatschappelijke dienstverlening voor vreemdelingen en verscheidene arresten (nrs. 51/94, 43/98, 25/99, 80/99, 57/2000 en 17/2001) die het Hof ter zake heeft uitgesproken, voert de verzoekster een eerste middel aan, dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, *juncto* artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

In zoverre de bestreden bepalingen, voor twee categorieën van kandidaat-vluchtelingen, de maatschappelijke dienstverlening in contanten die zij voorheen genoten, door een maatschappelijke dienstverlening *in natura* vervangen, ontzeggen zij hun op discriminerende wijze het *standstill*-effect dat gekoppeld is aan het bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht op sociale bijstand.

A.1.2. De verzoekster, die vervolgens de draagwijdte van die *standstill*-verplichting toelicht, kwalificeert die draagwijdte als zeer ruim, zowel wat betreft de adressaten en de inhoud ervan – zodat elke kwantitatieve achteruitgang verboden is – als wat betreft de graad van de verleende bescherming, zodat elke uitzondering of elk « compromis wat betreft de evenredigheid » verboden is.

A.1.3. Daarna vergelijkt de verzoekster de uit de bestreden bepalingen voortvloeiende situatie met de situatie die bestond bij de inwerkingtreding van artikel 23 van de Grondwet, en besluit dat als gevolg van de voormelde bepalingen het beschermingsniveau wordt verlaagd. Doordat de toekenning van de maatschappelijke dienstverlening tegelijk *in natura* en in een centrum - en niet langer in een O.C.M.W. - voortaan verplicht wordt gesteld uitsluitend voor de in artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 bedoelde kandidaat-vluchtelingen, leiden de bestreden bepalingen tot een « klaarblijkelijke achteruitgang » in vergelijking met de vroegere situatie, inzonderheid in zoverre het in die vroegere situatie voor die kandidaten mogelijk was de maatschappelijke dienstverlening in contanten te verkrijgen.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. Na te hebben opgemerkt dat de door de verzoekster aangevoerde middelen tot vernietiging uitsluitend artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 betreffen - zodat het beroep bijgevolg onontvankelijk moet worden verklaard wat betreft de twee andere bestreden bepalingen van die wet -, stelt de Ministerraad ten aanzien van het eerste middel in eerste instantie dat artikel 71, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de kandidaat-vluchtelingen wier aanvraag al onvankelijk werd verklaard en de kandidaat-vluchtelingen voor wie dat niet het geval is, zich ertoe beperkt op veralgemenende wijze een onderscheid over te nemen dat reeds werd

gemaakt in artikel 54, § 3, van de wet van 15 december 1980, dat voorzag in de aanwijzing van een verplichte plaats van inschrijving uitsluitend voor de kandidaten wier aanvraag nog niet ontvankelijk was verklaard. De situatie van die kandidaten zou dus niet op ongunstige wijze worden gewijzigd, des te meer daar de minister, in uitzonderlijke omstandigheden, kan afwijken van de verplichting in een centrum te zijn ingeschreven. Zo er van discriminatie sprake is, zou die in ieder geval haar oorsprong vinden in dat artikel 54, dat het Hof niet langer vermag te toetsen in het kader van het vernietigingscontentieux.

A.2.2. De Ministerraad gaat vervolgens in op de grond van de zaak en zet, aan de hand van de parlementaire voorbereiding, de motieven uiteen die de wetgever ertoe hebben gebracht de opvang door centra voor die categorie van vluchtelingen verplicht te stellen : het streven om de O.C.M.W.'s te ontlasten door hun de dienstverlening enkel voor de kandidaat-vluchtelingen wier aanvraag ontvankelijk werd verklaard toe te vertrouwen, en de bescherming van recent in België aangekomen kandidaten tegen een risico van uitbuiting; bovendien wordt verduidelijkt dat die verplichte opvang in de centra niet geldt voor de aanvragen die bij de inwerkingtreding van het bestreden artikel 71 reeds hangende waren.

Antwoord van de verzoekster

A.3. Na aan de Ministerraad te hebben tegengeworpen dat het beroep eveneens slaat op artikel 70 van de wet van 2 januari 2001, dat in ieder geval onlosmakelijk verbonden is met artikel 71 van die wet, bevestigt de verzoekster, door uittreksels van haar verzoekschrift te herhalen, dat het eerste middel wel degelijk is afgeleid uit de combinatie van artikel 23 van de Grondwet met de artikelen 10 en 11 ervan. Na te hebben opgemerkt dat de kwalitatieve achteruitgang « door de Ministerraad impliciet en expliciet » zou zijn erkend en dat de schending van het *standstill*-effect impliceert dat het verschil in behandeling niet kan worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, betwist de verzoekster overigens elk van de door de Ministerraad aangevoerde verantwoordingen (cf. A.2). De werkelijke doelstelling van de bestreden bepalingen zou erin bestaan « wetgeving als ‘ vogelverschrikker ’ » in te voeren « teneinde het aantal asielaanvragen in te dijken ».

Ten aanzien van het tweede middel

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 23 van de Grondwet, artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten alsook artikel 8 van voormeld Europees Verdrag.

Doordat de gevallen waarin de maatschappelijke dienstverlening *in natura* in een open centrum wordt verleend, worden uitgebreid en doordat de verblijfsduur in dat soort van centrum wordt verlengd, doen de bestreden bepalingen afbreuk aan het bij artikel 23 van de Grondwet beschermde recht op eerbied voor de menselijke waardigheid, alsook aan verscheidene grondrechten waarvan er drie in elk van de drie onderdelen van dat tweede middel worden toegelicht.

A.4.2. In hoofdde is de Ministerraad van oordeel dat het tweede middel in zijn geheel genomen onontvankelijk is - aangezien in dat middel niet wordt verduidelijkt met welke categorieën de betrokken kandidaat-vluchtelingen worden vergeleken - en de Ministerraad verzoekt het Hof « de regelmatigheid van de bestreden bepaling te toetsen in het licht van de internationale normen en niet in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ». Vervolgens antwoordt de Ministerraad evenwel, in ondergeschikte orde, op elk van de drie onderdelen van dat middel.

A.4.3. De verzoekende partij repliceert, enerzijds, dat de personen met wie een vergelijking wordt gemaakt, de personen zijn, inclusief van vreemde nationaliteit, op wie de bestreden bepalingen niet van toepassing zijn en, anderzijds, dat het middel eveneens is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet.

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel

Het verzoekschrift

A.5. Het feit dat de duur waarvoor sommige kandidaat-vluchtelingen de maatschappelijke dienstverlening *in natura* enkel in de open centra ontvangen, wordt verlengd doet afbreuk aan het recht op vrijheid van verkeer en op vrije keuze van zijn woonplaats, dat wordt gewaarborgd bij sommige van de in het middel bedoelde grondwettelijke en internationale bepalingen.

Die belemmering kan niet worden verantwoord in het licht van de voorwaarden van wettigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid waaraan de toelaatbaarheid van een dergelijke belemmering ondergeschikt is, aangezien volgens het verzoekschrift te dezen aan geen enkele van die voorwaarden is voldaan. Er wordt in het bijzonder beklemtoond dat de werkelijke doelstelling van de verlenging van de verblijfsduur in een open centrum erin bestaat de betrokken vreemdelingen te kunnen « lokaliseren », teneinde hen eventueel te kunnen verwijderen, welke doelstelling in strijd is met het recht op het daadwerkelijke beroep dat zij, in voorkomend geval, voor de Raad van State zouden hebben ingesteld. Het middel is overigens onevenredig in het licht van de doelstelling om dilatoire beroepen te vermijden, aangezien de wet van 18 april 2000 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het koninklijk besluit van 9 juli 2000 al ertoe strekken en het mogelijk maken die doelstelling te verwezenlijken.

Standpunt van de Ministerraad

A.6. De Ministerraad merkt in eerste instantie op dat de verzoekster de verplichte inschrijving in een open centrum niet betwist wat betreft de kandidaat-vluchtelingen wier eerste aanvraag in onderzoek is en dat die verplichte inschrijving aanvaarden voor die laatsten en weigeren voor diegenen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een beslissing van onontvankelijkheid, bijgevolg discriminerend zou zijn want dat zou ertoe leiden dat voor kandidaat-vluchtelingen die zich in een meer onzekere administratieve situatie bevinden, een gunstigere regeling in aanmerking wordt genomen. De Ministerraad merkt vervolgens op dat het voordeel van de aangehaalde internationale bepalingen vooronderstelt dat de rechthebbende zich « regelmatig » of « legaal » op het grondgebied bevindt, wat niet het geval is voor de in het geding zijnde kandidaten, aangezien de beroepen voor de Raad van State geen schorsende werking hebben. Ten slotte wordt opgemerkt dat het feit dat een verplichte plaats van inschrijving aan de kandidaat-vluchteling wordt opgelegd, in het arrest van het Hof nr. 61/94, dat te dezen kan worden getransponeerd, als bestaanbaar met het gelijkheidsbeginsel werd beschouwd. Door te stellen dat de wetgever een evenwicht heeft willen vinden tussen de onzekere verblijfssituatie van de betrokken kandidaat-vluchtelingen, hun recht op een bijstand waarbij hun een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt gewaarborgd, en de mogelijkheden van daadwerkelijke dienstverlening van de O.C.M.W.'s, beklemtoont de Ministerraad dat die kandidaten hun vrijheid van beweging behouden.

Antwoord van de verzoekende partij

A.7. Zij verduidelijkt dat de lange duur van het leven in het centrum de kern van haar kritiek vormt, waarbij zij de nadruk legt op het verschil tussen de te dezen in het geding zijnde effectieve « aanwijzing van een verblijfplaats » en de gevolgen van de maatregel van administratieve inschrijving die in het arrest van het Hof nr. 61/94 werd goedgekeurd.

Ten aanzien van het tweede onderdeel van het tweede middel

A.8. In dat tweede onderdeel van het middel wordt de discriminerende schending aangevoerd van het bij artikel 8 van het Europees Verdrag gewaarborgde recht op eerbied voor de menselijke waardigheid en op eerbiediging van het privé-leven, in zoverre ten aanzien van de betrokken kandidaat-vluchtelingen beperkingen worden gesteld aan hun recht vrij sociale contacten aan te knopen alsook aan hun familie- en gezinsleven. Overigens is niet voldaan aan de voorwaarden (wettigheid, noodzakelijkheid in een democratische samenleving en evenredigheid) waaraan de beperkingen van de bij artikel 8 ingestelde vrijheid ingevolge dat artikel onderworpen zijn, inzonderheid wegens het onbeperkte karakter in de tijd van de aanwijzing van een verblijfplaats.

A.9. De Ministerraad betwist in eerste instantie dat de in een open centrum verblijvende kandidaat-vluchteling van zijn gezin en familie verwijderd moet leven : er wordt opgemerkt niet alleen dat hij zijn gezin en familie kan ontmoeten, maar bovendien dat de noodzaak zijn familie- en gezinsleven in stand te houden tijdens de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk werd aangehaald als een van de redenen die het de minister mogelijk maken van de verplichte inschrijving af te wijken. In de memorie wordt vervolgens beklemtoond dat het bij het aangehaalde artikel 8 gewaarborgde recht op het privé-leven geen absoluut recht is, zodat de in het geding zijnde opvangregeling moet worden beschouwd als aangepast aan de bijzondere situatie van de kandidaat-vluchtelingen waarop zij van toepassing is.

A.10. In antwoord daarop stelt de verzoekster dat de voordelen waarnaar de Ministerraad verwijst, uitsluitend van administratieve aard zijn, maar noch het privé-leven, noch het familie- en gezinsleven betreffen.

Ten aanzien van het derde onderdeel van het tweede middel

A.11. Volgens dat onderdeel zijn de bestreden bepalingen, doordat zij voor de betrokken kandidaat-vluchtelingen een belemmering vormen om vrij hun raadsman te kiezen en doordat zij hen verplichten, indien zij die raadsman buiten het centrum willen kiezen, aan dat centrum gegevens vrij te geven die tot hun privé-leven behoren, in strijd met artikel 23 van de Grondwet, dat « het recht op juridische bijstand verheft tot een grondwettelijk recht »; bovendien beroept de verzoekster zich op verschillende arresten van het Hof (nrs. 41/91, 19/95 en 43/98), waaruit zou voortvloeien dat het gelijkheidsbeginsel « positieve verplichtingen inzake de rechtstoegang » oplegt.

A.12. De Ministerraad antwoordt dat elke kandidaat-vluchteling kosteloos een beroep kan doen op de bijstand van inzake het vreemdelingenrecht gespecialiseerde advocaten en dat de eventuele vertaal- en verplaatsingskosten door de Staat worden gedragen.

A.13. In repliek daarop bestempelt de verzoekster het antwoord van de Ministerraad als « theoretisch », aangezien « geen enkele wettekst de levensomstandigheden in de centra regelt en de kandidaat-vluchtelingen waarborgen op dat vlak biedt ».

Ten aanzien van het derde middel

A.14. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepalingen twee vergelijkbare categorieën van vreemdelingen op het vlak van de aard van de toegekende maatschappelijke dienstverlening op discriminerende wijze behandelen.

Volgens de verzoekster zou uit het arrest van het Hof nr. 43/98 voortvloeien dat het Hof de kandidaat-vluchtelingen die voor de Raad van State een negatieve beslissing bestrijden, « op voet van gelijkheid » plaatst, ongeacht of die negatieve beslissing op de ontvankelijkheid of op de grond van de asielaanvraag slaat. De bestreden bepalingen zouden, doordat zij de solidariteit tussen die twee categorieën van kandidaat-vluchtelingen verbreken, « in werkelijkheid als enige doelstelling hebben het dispositief en de lering van [het voormelde] arrest te omzeilen » en die stelling zou bovendien worden gestaafd door de memorie van toelichting bij de wet van 2 januari 2001. Geen enkele van de door de wetgever aangevoerde verantwoordingen zou in het licht van het gelijkheidsbeginsel aanvaardbaar zijn.

A.15. Volgens de Ministerraad zouden die twee categorieën van kandidaat-vluchtelingen objectief verschillend zijn, aangezien hun asielaanvraag in het ene geval ontvankelijk werd verklaard doch niet in het andere. In de memorie wordt bovendien herinnerd aan de verantwoordingen die met betrekking tot andere middelen werden aangevoerd (A.2.2 en A.6).

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 70, 71 en 72 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

B.1.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het tegen de artikelen 70 en 72 van die wet is gericht, aangezien de door de verzoekster aangevoerde middelen uitsluitend op artikel 71 betrekking zouden hebben.

B.1.3. De verzoekende partij levert kritiek op het feit dat de toekenning van maatschappelijke dienstverlening *in natura* en in een centrum voortaan verplicht wordt gesteld voor de twee in artikel 71 bedoelde categorieën van kandidaat-vluchtelingen.

Die twee categorieën van kandidaat-vluchtelingen zou daardoor, op discriminatoire wijze in vergelijking met de andere gerechtigden van maatschappelijke dienstverlening, het *standstill*-effect worden ontzegd, dat ter zake is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet (eerste middel), alsook het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid en andere ermee verbonden rechten, die zijn gewaarborgd bij de artikelen 12 en 23 van de Grondwet en diverse internationale bepalingen (tweede middel, onderverdeeld in drie onderdelen). Ten slotte zou onder de kandidaat-vluchtelingen die bij de Raad van State een beroep hebben ingesteld, een discriminatie worden gemaakt tussen diegenen die een beslissing met betrekking tot de ontvankelijkheid van de asielaanvraag aanvechten, en diegenen die een beslissing over de grond van die aanvraag bestrijden, aangezien de maatschappelijke dienstverlening *in natura* enkel voor de eerstgenoemden verplicht wordt gesteld.

B.1.4. Gelet zowel op de door verzoekster bestreden maatregel als op de ter staving van het verzoekschrift aangevoerde middelen, stelt het Hof vast dat het beroep uitsluitend tegen artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 is gericht. Bijgevolg is het onontvankelijk wat de artikelen 70 en 72 van die wet betreft.

B.2.1. Artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 voegt in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een artikel 57ter 1 in, dat bepaalt :

« § 1. Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, wordt met toepassing van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, een door de Staat, een andere overheid of één of meerdere besturen georganiseerd centrum of plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat, als verplichte plaats van inschrijving aangeduid :

1° tot zolang de minister van Binnenlandse Zaken of diens gemachtigde, of de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of een van zijn adjuncten niet hebben beslist dat een onderzoek ten gronde van de asielaanvraag noodzakelijk is;

2° indien de vreemdeling de beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van een van zijn adjuncten, met toepassing van artikel 63/3 van voormelde wet, aangevochten heeft voor de Raad van State.

In bijzondere omstandigheden kan de minister of diens gemachtigde afwijken van het bepaalde in het vorige lid. De aanduiding bedoeld in het eerste lid blijft van kracht zolang het beroep hangende is voor de Raad van State.

§ 2. De bepalingen van § 1 zijn van toepassing :

1° op de vreemdeling die zich na de datum waarop de programmawet van 2 januari 2001 in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend;

2° op de vreemdeling die na de in 1° bedoelde datum de beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, of van één van zijn adjuncten, met toepassing van artikel 63/3, aangevochten heeft voor de Raad van State. »

B.2.2. De met die bepaling door de wetgever nagestreefde doelstellingen werden tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Momenteel voorziet de wetgeving reeds dat kandidaat-vluchtelingen een door de Staat georganiseerd of erkend centrum als verplichte plaats van inschrijving aangewezen krijgen tijdens de duur van de ontvankelijkheid van hun asielaanvraag. Algemeen wordt erkend dat een eerste onthaal in een opvangcentrum de absolute voorkeur geniet. Bovendien biedt deze vorm van opvang garanties voor kwaliteitsvolle en gedegen opvang zeker in het begin van de asielprocedure, wanneer de asielzoekers niet vertrouwd zijn met de taal, de leef- en woonomstandigheden, de voorzieningen, de aan hun statuut verbonden rechten en plichten en dergelijke. Deze vorm van opvang biedt daarenboven bescherming tegen de misbruiken die huisjesmelkers en mensensmokkelaars maken van de zwakke positie waarin vele kandidaat-

vluchtelingen verkeren en voorkomt dat de financiële steun die sommige kandidaat-vluchtelingen nu krijgen, door deze veelal malafide personen, wordt ingepikt.

Teneinde deze vorm van opvang te kunnen garanderen aan iedere nieuw toekomende asielzoeker, wordt inzake maatschappelijke dienstverlening bepaald dat elke asielaanvrager tijdens de duur van het onderzoek van de ontvankelijkheid van de asielaanvraag een onthaalcentrum moet toegewezen worden. Dit impliceert dat hij of zij enkel in dit centrum maatschappelijke dienstverlening kan bekomen en dat de OCMW's tijdens de duur van het ontvankelijkheidsonderzoek ontlast worden van het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening. De OCMW's kunnen zich op deze manier ook meer en beter toeleggen op het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening aan de behoeftige kandidaat-vluchtelingen [wier] asielaanvraag ontvankelijk verklaard is.

[...]

Conform het arrest van het Arbitragehof nr. 43/98 van 22 april 1998 hebben kandidaat-vluchtelingen die een beroep bij de Raad van State ingesteld hebben tegen een bevestigende beslissing van niet-ontvankelijkheid van de commissaris-generaal verder recht op maatschappelijke dienstverlening, ook al hebben zij *stricto sensu* geen geldige verblijfstitel meer. Ten gevolge van dit arrest is gebleken dat steeds meer kandidaat-vluchtelingen een beroep indienen bij de Raad van State tegen voormelde beslissingen van de commissaris-generaal, in bepaalde gevallen louter om langer financiële dienstverlening te kunnen bekomen. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, Doc. 50 0950/001, pp. 37-39)

Ten aanzien van de andere door de Ministerraad opgeworpen excepties

B.3.1. De Ministerraad betwist in de eerste plaats dat het Hof bevoegd is om van de eerste twee middelen kennis te nemen, aangezien zij zijn afgeleid uit de schending van - naar gelang van het geval grondwettelijke of internationale - bepalingen die niet onder de rechtstreekse toetsingsmacht van het Hof vallen. Hij werpt bovendien op dat in het tweede middel niet wordt verduidelijkt met welke categorieën van personen de in artikel 71 bedoelde kandidaat-vluchtelingen moeten worden vergeleken.

Bijgevolg zouden die twee middelen onontvankelijk zijn.

B.3.2. Zowel uit het opschrift van de eerste twee middelen als uit de toelichting ervan in het verzoekschrift volgt dat de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 23, van de Grondwet en met de in het tweede middel bedoelde internationale bepalingen, wordt aangevoerd.

Overigens blijkt uit dezelfde toelichting dat de verzoekende partij de situatie van de in artikel 71 bedoelde kandidaat-vluchtelingen vergelijkt met die van de andere gerechtigden op maatschappelijke dienstverlening - onder wie de andere categorieën van kandidaat-vluchtelingen -, waarbij enkel de eerstgenoemden, als gevolg van de bestreden maatregel, het voordeel wordt ontzegd van de rechten die zijn gewaarborgd bij de in de eerste twee middelen aangevoerde grondwettelijke en verdragsbepalingen.

B.3.3. De excepties worden verworpen.

B.4.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de eerste twee middelen ook omdat daarin, in werkelijkheid, kritiek zou worden geleverd op bepalingen die van vóór het bestreden artikel 71 dateren, inzonderheid artikel 54, § 3, van de wet van 15 december 1980, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996; die middelen zouden bijgevolg onontvankelijk zijn.

B.4.2. Artikel 54, § 3, van de wet van 15 december 1980 voorziet in de mogelijkheid, voor de minister of zijn gemachtigde, om een door de Staat georganiseerd of erkend centrum als verplichte plaats van inschrijving aan te wijzen voor de vreemdelingen die de in de artikelen 50 en 51 van dezelfde wet bedoelde verklaring of aanvraag doen. Artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 bepaalt dat voor de erin bedoelde kandidaat-vluchtelingen als verplichte plaats van inschrijving een centrum wordt aangewezen, waarin hun hulpverlening zal worden verstrekt.

Zelfs wanneer de bestreden maatregel niet als een nieuwe maatregel zou worden beschouwd, kan de vernietiging ervan door het Hof, als hernieuwde uiting van de wil van de wetgever, worden gevorderd.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

Ten aanzien van het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet

B.5. Volgens de verzoekende partij ontzegt artikel 71 van de wet van 2 januari 2001, doordat het voortaan bepaalt dat voor de erin bedoelde kandidaat-vluchtelingen als verplichte

plaats van inschrijving een centrum wordt aangewezen waar hun hulpverlening *in natura* wordt verstrekt, die categorieën van kandidaat-vluchtelingen op discriminatoire wijze het *standstill*-effect dat, ter zake, is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, inzonderheid het derde lid, 2°, ervan. De bestreden bepaling zou ingaan tegen gewaarborgde rechten door het verworven beschermingsniveau van bovenvermelde categorie kandidaat-vluchtelingen te verlagen.

B.6.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° [...]

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...]. »

B.6.2. Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden en het derde lid, 2°, vermeldt onder de economische, sociale en culturele rechten « het recht op sociale bijstand ». Die bepalingen preciseren niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, aangezien elke wetgever ermee belast is die rechten te waarborgen, overeenkomstig artikel 23, tweede lid, « rekening houdend met de overeenkomstige plichten ».

B.6.3. Wanneer artikel 23 van de Grondwet in werking is getreden, had de federale wetgever echter reeds de geëigende maatregelen genomen om het recht op sociale bijstand te waarborgen dat voortaan is ingeschreven in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2° : artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt immers dat « elke persoon [...] recht [heeft] op maatschappelijke dienstverlening » en dat « deze [...] tot doel [heeft] eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid ».

B.6.4. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 blijkt, enerzijds, dat door het recht op sociale bijstand te waarborgen, de Grondwetgever het in de organieke wet betreffende de O.C.M.W.'s gewaarborgde recht op het oog had (*Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-2/4°, pp. 99 en 100), en, anderzijds, dat de aanneming van artikel 23 de verplichting zou teweegbrengen om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan (de zogenaamde « *standstill*-verplichting ») (*ibid.*, p. 85).

B.6.5. Daaruit volgt, zonder dat het nodig is de normatieve draagwijdte van artikel 23 in zijn geheel te onderzoeken, dat inzake het recht op sociale bijstand, die grondwetsbepaling de wetgevers de verplichting oplegt om geen afbreuk te doen aan het recht dat wordt gewaarborgd in de wetgeving die van toepassing was op de dag dat artikel 23 in werking is getreden.

B.6.6. Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van de maatschappelijke dienstverlening bedoeld in de wet. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontkent hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze zou worden gewaarborgd.

B.7.1. Het bestreden artikel 71 voorziet erin dat de kandidaat-vluchtelingen op wie het van toepassing is zich moeten inschrijven in een centrum waar hun hulpverlening *in natura* wordt verstrekt.

Op het ogenblik van de totstandkoming van die bepaling bepaalde artikel 54, § 3, van de voormelde wet van 15 december 1980, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996, reeds :

« § 3. De Minister of zijn gemachtigde kan een door de Staat georganiseerd of erkend centrum als verplichte plaats van inschrijving aanwijzen aan elke vreemdeling die de verklaring of de aanvraag bedoeld in de artikelen 50 en 51 heeft afgelegd, met uitzondering

van de vreemdeling die op het ogenblik van die verklaring of aanvraag was toegelaten of gemachtigd tot vestiging of een verblijf van meer dan drie maanden.

De aanwijzing van die verplichte plaats van inschrijving neemt een einde wanneer betrokkene het bevel om het grondgebied te verlaten, dat overeenkomstig artikel 51/8, tweede lid, of artikel 52 werd genomen, heeft opgevolgd of wanneer de Minister of diens gemachtigde, of de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of een van zijn adjuncten hebben beslist dat een onderzoek ten gronde van de asielaanvraag noodzakelijk is. »

B.7.2. Het Hof merkt in de eerste plaats op dat uit dat artikel 54, § 3, volgt dat de verplichte inschrijving van sommige kandidaat-vluchtelingen - dezelfde als die bedoeld in artikel 71 - in een centrum geen maatregel vormt die bij die laatste bepaling in het leven wordt geroepen; artikel 54, § 3, voorziet reeds in de mogelijkheid om die maatregel te nemen, terwijl artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 die maatregel verplicht maakt. Die mogelijkheid ging met geen enkele beperking gepaard, zodat hij, toen al, kon worden toegepast op alle in het eerste lid van dat artikel bedoelde kandidaat-vluchtelingen.

Het Hof merkt vervolgens op dat artikel 71 de toekenning van hulpverlening behoudt en dat de uitvoering ervan *in natura* een van de vormen is van de bij de wet van 8 juli 1976 toegestane maatschappelijke dienstverlening, aangezien artikel 57, § 1, van die wet bepaalt dat de maatschappelijke dienstverlening « van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard » kan zijn.

B.7.3. Nu de toekenning *in natura* een van de toekenningsvormen van maatschappelijke dienstverlening is waarin de wet van 8 juli 1976 voorziet, doet de bestreden bepaling geen afbreuk aan het recht op sociale bijstand.

Het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 in samenhang gelezen met artikel 12 van de Grondwet en met artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

B.8. Volgens het eerste onderdeel van het tweede middel vormt artikel 71 van de wet van 2 januari 2001, doordat « de duur van het verblijf in een open centrum wordt verlengd, zonder mogelijkheid om andere maatschappelijke dienstverlening dan dienstverlening *in natura* in het centrum te krijgen » een inbreuk « op de vrijheid om te komen en te gaan en op de vrijheid om zijn woonplaats te kiezen » van de betrokken kandidaat-vluchtelingen.

B.9.1. De verplichte inschrijving van die kandidaat-vluchtelingen in een opvangcentrum heeft tot gevolg dat zij « enkel in dit centrum maatschappelijke dienstverlening [kunnen] bekomen en dat de OCMW's tijdens de duur van het ontvankelijkheidsonderzoek ontlast worden van het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, Doc. 50 0950/001, p. 38). Dat beperkte doel en het feit dat het om open centra gaat, impliceren dat niet wordt geraakt aan de vrijheid om te komen en te gaan van de betrokken kandidaat-vluchtelingen.

B.9.2. Volgens de verzoekende partij doet de toekenning van maatschappelijke dienstverlening *in natura* en in een centrum afbreuk aan het recht van kandidaat-vluchtelingen vrij hun verblijfplaats te kiezen, aangezien de vervanging van financiële hulp door hulpverlening *in natura* hun de financiële middelen onttrekt, die het hen mogelijk maken de plaats te kiezen waar zij wensen te verblijven.

In de veronderstelling dat een dergelijke beperking zou worden beschouwd als een inmenging in de rechten en vrijheden bedoeld in de in het middel aangevoerde internationale bepalingen, dient te worden opgemerkt dat zowel artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten de wetgever toestaan de uitoefening van het recht in vrijheid zijn verblijfplaats te kiezen aan beperkingen te

onderwerpen, indien die beperking, in een democratische samenleving, nodig is voor de verwezenlijking van diverse doelstellingen, waaronder de nationale veiligheid en de handhaving van de openbare orde.

Gelet, enerzijds, op de door de wetgever nagestreefde doelstellingen (B.2.2) en, anderzijds, op de modaliteiten van de in het geding zijnde inschrijvingsregeling (B.7.2), is artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde internationale verdragsbepalingen.

B.9.3. Het tweede middel, in zijn eerste onderdeel, kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het tweede onderdeel van het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

B.10. Volgens het tweede onderdeel van het tweede middel zou afbreuk worden gedaan aan het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid en aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven gewaarborgd bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat de regeling inzake het leven in een open centrum « een schending vormt van het recht van de individuele persoon om vrij en volgens zijn persoonlijke voorkeur sociale contacten te leggen » en hem verplicht « verwijderd te leven van eventuele familieleden die op het Belgische grondgebied leven, alsook van leden van zijn gemeenschap en, in voorkomend geval, van personen die zijn taal spreken of zijn godsdienst belijden ».

B.11. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen

van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. »

B.12. In zoverre wordt aangevoerd dat de bestreden bepaling afbreuk doet aan het recht van de betrokken kandidaat-vluchtelingen om vrij en naar eigen keuze sociale contacten te leggen, onder meer met leden van hun gemeenschap of met personen die hun taal spreken of hun godsdienst belijden, faalt het middel in feite : het in B.9.1 aangehaalde beperkte doel van de maatregel tot inschrijving in een centrum, net zoals het feit dat hij in een open centrum wordt uitgevoerd, impliceren dat de kandidaat-vluchtelingen waarop hij van toepassing is, in staat zijn naar eigen keuze sociale contacten te leggen.

B.13.1. Tevens wordt aangevoerd dat de verplichte inschrijving in een centrum waar hulpverlening *in natura* wordt verstrekt, de kandidaat-vluchtelingen verplicht verwijderd te leven van hun familieleden die, in voorkomend geval, reeds op het Belgische grondgebied zouden verblijven.

B.13.2. De bestreden bepaling heeft geen betrekking op de vreemdelingen bedoeld in artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980. Ze heeft evenmin betrekking op personen van vreemde nationaliteit die zouden vragen om België binnen te komen om er met hun gezin samen te leven. Ze legt aan vreemdelingen die reeds in feite op het grondgebied verblijven en zich vluchteling hebben verklaard, een verplichting van inschrijving op. Die verplichting zou hen kunnen verhinderen samen te leven met een of meer personen met wie zij een gezin vormen en die gerechtigd zijn tot maatschappelijke dienstverlening in België of die de toelating hebben verkregen om er te verblijven. Er moet worden onderzocht of de in het geding zijnde verplichting niet het risico inhoudt dat op een discriminatoire manier een onevenredige inbreuk wordt gemaakt op het privé-leven en het gezinsleven van die categorie van personen, met schending van het recht dat bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt gewaarborgd.

B.13.3. Zoals erop wordt gewezen door de Ministerraad, is die situatie niet ontgaan aan de auteurs van de ontworpen bestreden wet :

« In uitzonderlijke ernstige omstandigheden kan de minister of zijn gemachtigde afwijken van de verplichting om een onthaalcentrum toe te wijzen. Men kan hierbij denken aan de situatie waarin de vrouw van een kandidaat-vluchteling later toekomt dan haar echtgenoot die

zich reeds gevestigd heeft in een bepaalde gemeente. In zulke uitzonderlijke omstandigheden is het billijk dat de vrouw geen onthaalcentrum als verplichte plaats van inschrijving aangeduid krijgt, maar dat ze haar echtgenoot kan vervoegen in diens verblijfplaats, met desgevallend een zelfde verplichte plaats van inschrijving als haar echtgenoot. » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, Doc. 050 0950/001, p. 38)

B.13.4. Alhoewel de wetgever erin heeft voorzien dat de minister of diens gemachtigde in « bijzondere omstandigheden » kan afwijken van de verplichte toepassing van het bestreden artikel 71, is niet gepreciseerd dat hij in de hierboven beschreven « uitzonderlijke ernstige omstandigheden » hiervan dient af te wijken. Daaruit volgt dat aan een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard een verplichte plaats van inschrijving kan worden aangewezen waar hem bijstand *in natura* zou worden bezorgd, wat hem zou kunnen verhinderen samen te leven met een of meer personen met wie hij een gezin vormt en die gerechtigd zijn tot maatschappelijke dienstverlening in België of die de toelating hebben verkregen om er te verblijven.

B.13.5. Aangezien de bestreden maatregel niet heeft voorzien in een uitzondering ten gunste van die categorie van vreemdelingen, gaat hij verder dan datgene wat vereist is om de in B.2.2 beschreven doelstelling te bereiken en is hij van die aard dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het recht op eerbiediging van het gezinsleven.

B.13.6. De wetgever heeft echter in het nieuwe artikel 57ter 1, in paragraaf 1, tweede lid, ervan bepaald dat « in bijzondere omstandigheden [...] de minister of diens gemachtigde [kan] afwijken van het bepaalde in het vorige lid ».

Die bepaling moet, in het licht van de voormelde parlementaire voorbereiding, worden gelezen als een verplichting om de afwijking waarin ze voorziet toe te staan in het geval waarin, behoudens bijzondere omstandigheden die zich ertegen zouden verzetten, blijkt dat de toepassing van de regel zou verhinderen dat personen die zich in de situatie bevinden die is beschreven in het 1° en het 2° van het nieuwe artikel 57ter 1, zouden kunnen samenleven met een of meer personen met wie zij een gezin vormen en die gerechtigd zijn tot maatschappelijke dienstverlening in België of die de toelating hebben verkregen om er te verblijven.

B.13.7. Onder dat voorbehoud van interpretatie, is artikel 71 van de wet van 2 januari 2001 niet discriminerend.

Ten aanzien van het derde onderdeel van het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 23, van de Grondwet

B.14.1. Volgens het derde onderdeel van het tweede middel doet artikel 71, doordat de vrije toegang van de betrokken kandidaat-vluchtelingen tot de raadsman van hun keuze wordt belemmerd, op discriminatoire wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid en aan het recht op daadwerkelijke jurisdictionele bescherming.

B.14.2. Het blijkt niet dat de kandidaat-vluchtelingen die in een open centrum verblijven, niet de daadwerkelijke en kosteloze bijstand van een advocaat zouden kunnen genieten.

Het tweede middel, in zijn derde onderdeel, kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het derde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.15. In het middel wordt kritiek geleverd op het verschil in behandeling - dat als discriminatoir wordt aangezien - tussen kandidaat-vluchtelingen, naargelang hun asielaanvraag al dan niet reeds ontvankelijk werd verklaard, omdat enkel diegenen die zich in het tweede geval bevinden, krachtens het bestreden artikel 71 hulpverlening *in natura* en niet in contanten ontvangen.

B.16.1. In het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, die in B.2.2 werden toegelicht, is dat verschil in behandeling verantwoord. Overigens doet dat verschil in behandeling, gelet op de door de wetgever in aanmerking genomen modaliteiten - en in het bijzonder het behoud van hulpverlening, zij het *in natura*, de in de tijd beperkte aard van die toekenningsvorm alsook de afwijkingsmogelijkheid - niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de kandidaat-vluchtelingen die nog geen toelating hebben verkregen tot verblijf met het oog op het onderzoek van de gegrondheid van hun erkenningsaanvraag.

B.16.2. Het derde middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud dat artikel 57^{ter} 1, § 1, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij artikel 71 van de wet van 2 januari 2001, wordt geïnterpreteerd zoals vermeld in B.13.6, verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 27 november 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior