

Rolnummers 1878 en 1927
Arrest nr. 17/2001 van 14 februari 2001

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse en E. De Groot, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

a. Bij vonnis van 20 januari 2000 in zake S. Milosiu tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Anderlecht, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 1 februari 2000, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 57, §2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1992 en 15 juli 1996, en bij het arrest uitgesproken door het Arbitragehof op 22 april 1998, de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 23 en 191 van die Grondwet, 3, 6 en 13 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en 1, 6, 16 en 23 van het Verdrag van New York van 28 september 1953 [lees : 1954] betreffende de status van staatlozen, doordat dit artikel 57, § 2, een verschil in behandeling instelt, wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, tussen, enerzijds, de Belgen en de vreemdelingen die wettig in het Rijk verblijven of die voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld tot vernietiging of tot schorsing van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat hun werd betekend en, anderzijds, de vreemdelingen die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen dat definitief is geworden, ofwel omdat geen beroep werd ingesteld, ofwel omdat de rechtsmiddelen tegen dat bevel zijn uitgeput, en die voor de rechtbanken van de Belgische rechterlijke orde een vordering hebben ingesteld tot erkenning als staatloze, vordering die nog niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane beslissing ?

Is het antwoord op deze vraag verschillend wanneer die vreemdelingen, in hun aanvraag om als vluchteling erkend te worden, zich op een bepaalde nationaliteit hebben beroepen en vervolgens, met het oog op hun erkenning als staatloze, doen gelden dat zij voorheen of eventueel achteraf, middels een persoonlijke verklaring of middels een verklaring die uit hun naam werd afgelegd door hun wettelijke vertegenwoordigers, in werkelijkheid aan die nationaliteit hebben verzaakt ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1878 van de rol van het Hof.

b. Bij vonnis van 15 maart 2000 in zake N. Brajevic en R. Halilovic tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Hoei, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 29 maart 2000, heeft de Arbeidsrechtbank te Hoei de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 57, §2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals gewijzigd bij artikel 65 van de wet van 15 juli 1996, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang 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, doordat artikel 57, § 2, een verschil in behandeling instelt wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft ten aanzien van, enerzijds, de Belgen en de vreemdelingen die legaal in het Rijk verblijven en, anderzijds, de vreemdelingen die gevraagd hebben om als vluchteling erkend te worden, wier aanvraag is verworpen en die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen, zolang de beroepen die zij voor de Raad van State hebben ingesteld tegen de beslissing genomen door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, met toepassing van artikel 63/3 van de wet, of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen niet zijn beslecht, en de vreemdelingen die geen document kunnen overleggen dat hen machtigt om in België te verblijven of die illegaal in België verblijven, zolang hun aanvraag om ertoe gemachtigd te worden in België te verblijven, ingediend met toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, niet is beslecht ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1927 van de rol van het Hof.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

In de zaak nr. 1878

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is door het O.C.M.W. van Anderlecht de maatschappelijke dienstverlening geweigerd die zij vroeg op grond van het feit dat het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (hierna : C.G.V.S.) had beslist haar het verblijf te weigeren (beslissing gegrond op het frauduleus karakter van de aanvraag) met bevel om het grondgebied te verlaten en dat zij dat bevel voor de Raad van State niet had betwist.

Voor de Rechtbank betwist zij die beslissing tot weigering door onder meer aan te voeren dat zij - enkele dagen na de beslissing van het C.G.V.S. - voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een procedure heeft ingesteld met het oog op de erkenning van haar staatloosheid en dat, aangezien die procedure nu hangende is, de maatschappelijke dienstverlening haar verschuldigd is om de werkzaamheid van die procedure te verzekeren, naar analogie met het arrest nr. 43/98 van het Arbitragehof.

De Rechtbank merkt op, enerzijds, dat uit die aanvraag blijkt dat de ouders van de eiseres aan hun Roemeense nationaliteit hebben verzaakt toen zij nog minderjarig was, zodat het verlies van de nationaliteit van de ouders ook voor haar het verlies van de nationaliteit meebracht en, anderzijds, dat de eiseres zich integendeel op haar Roemeense nationaliteit heeft beroepen tijdens het onderzoek van de procedure tot asielaanvraag; de Rechtbank is van mening dat er op zijn minst twijfel bestaat over de hoedanigheid van staatloze maar, vermits de betrokkene vraagt dat aan het Hof een prejudiciële vraag zou worden gesteld over het recht op maatschappelijke dienstverlening gedurende de procedure tot erkenning als staatloze, is zij van mening dat voor zover het nuttig kan zijn en om een oplossing te bieden, niet alleen voor onderhavig geschil maar voor de talrijke soortgelijke geschillen waarin kandidaat-vluchtelingen een aanvraag tot erkenning als staatloze indienen na te hebben verzaakt aan de nationaliteit waarop ze zich voordien beriepen, de hierboven vermelde prejudiciële vragen aan het Hof moeten worden voorgelegd.

Ondertussen is de Rechtbank van oordeel dat, gelet op de voorafgaande overwegingen, er geen aanleiding is om de vordering in te willigen.

In de zaak nr. 1927

N. Brajevic en zijn echtgenote betwisten voor de Arbeidsrechtbank de beslissing van het O.C.M.W. van Hoei om de maatschappelijke dienstverlening die het hun had toegekend in augustus 1999, bij hun terugkeer in België, op te schorten en vervolgens te weigeren; ze hadden er met hun gezin reeds verbleven tussen 1994 en 1997 maar toen werd beslist dat zij geen verblijfsvergunning kregen (artikel 52 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen), beslissing waartegen een beroep was ingesteld.

Bij hun terugkeer in België (dankzij een visum uitgereikt door de ambassade van Duitsland), hebben zij geen aanvraag ingediend om als vluchteling te worden erkend, hebben zij een voorlopige verblijfsvergunning voor ontheemde gekregen (de zogenaamde « Bijlage 3 » die ondertussen vervallen is) en hebben zij een aanvraag voor een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden ingediend op grond van artikel 9, derde lid, van de voormelde wet.

De Rechtbank stelt vast dat de betrokkenen - zelfs al hebben zij geen bevel gekregen om het grondgebied te verlaten - zich niet kunnen beroepen op enig document dat hen ertoe in staat zou stellen wettig in België te verblijven, en dat de beslissing van het O.C.M.W. van Hoei dus gegrond is. De Rechtbank meent dat het indienen van de aanvraag gegrond op het voormelde artikel 9, derde lid, op zich het verblijf niet wettig maakt maar dat, gelet op het grote aantal dossiers waarin dat probleem aan de orde is, de hierboven vermelde vraag aan het Hof moet worden gesteld.

III. De rechtspleging voor het Hof

a) In de zaak nr. 1878

Bij beschikking van 1 februari 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 17 maart 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 april 2000.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel heeft een memorie ingediend bij op 3 mei 2000 ter post aangetekende brief.

b) In de zaak nr. 1927

Bij beschikking van 30 maart 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 2000.

c) In de twee zaken

Bij beschikking van 5 april 2000 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Bij beschikkingen van 29 juni 2000 en 30 januari 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 1 februari 2001 en 1 augustus 2001.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 december 2000, na te hebben vastgesteld dat rechter E. Cerexhe, wettig verhinderd zitting te nemen, als lid van de zetel werd vervangen door rechter R. Henneuse.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 december 2000 :

- is verschenen : Mr. J.-F. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en E. De Groot verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- zijn de zaken 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.

IV. In rechte

- A -

Over de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

A.1.1. In de zaak nr. 1878 is de Ministerraad van mening, na te hebben herinnerd aan de evolutie van de wetgeving ter zake, de rechtspraak van het Hof en de elementen van het dossier, dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is.

A.1.2. Hij is de mening toegedaan dat de motieven die aan de prejudiciële vraag ten grondslag liggen, contradictorisch of zelfs onjuist of onwettig zijn, zodat het Hof zich niet kan uitspreken over het probleem dat is voorgelegd. De Rechtbank beslist immers de maatschappelijke dienstverlening te weigeren zonder het antwoord van het Hof af te wachten en stelt een vraag die erop gericht is te bepalen of de maatschappelijke dienstverlening verschuldigd is om de werkzaamheid van de procedure tot erkenning van het statuut van staatloze te waarborgen terwijl, tegelijkertijd, zij van mening is dat de maatschappelijke dienstverlening niet verschuldigd is om de werkzaamheid van de procedure van prejudiciële verwijzing die de kwestie moet beslechten, te waarborgen. Die overwegingen zijn trouwens gebaseerd op een onderzoek van de gegrondheid van de aanvraag tot erkenning van het statuut van staatloze, terwijl dit zonder enige twijfel tot de exclusieve bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg behoort.

Bovendien, door te verwijzen naar de oplossing die aan de talrijke soortgelijke geschillen moet worden gegeven, tast het verwijzingsvonnis het beschikkingsbeginsel aan - artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek verbiedt de hoven en rechtbanken zich bij wege van algemene beschikking uit te spreken - en tracht aan de arresten die het Hof op prejudiciële vraag wijst, een effect *erga omnes* te geven dat zij niet hebben.

Subsidiair is de Ministerraad van mening dat de Rechtbank moet worden gevraagd de motieven te preciseren die aan haar vraag ten grondslag liggen.

A.1.3. Nog meer subsidiair is de Ministerraad de mening toegedaan dat niet kan worden geantwoord op een prejudiciële vraag die, zoals te dezen, twee categorieën van personen beoogt waaraan de wetgever geen verschillende behandeling voorbehoudt : alle personen bedoeld in de eerstvermelde categorie, namelijk «de Belgen en de vreemdelingen die wettig in het Rijk verblijven of die voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld tot vernietiging of tot schorsing van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat hun werd betekend » kunnen geen aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening.

Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt inzonderheid dat, bij wijze van uitzondering op artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976, enkel de vreemdelingen aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend en die voor de Raad van State een beroep tot vernietiging of tot schorsing tegen een negatieve beslissing van het C.G.V.S. hebben ingesteld met toepassing van artikel 63/3 van de wet van 15 december 1980 of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, aanspraak kunnen maken op maatschappelijke dienstverlening.

Nog meer subsidiair stelt de Ministerraad een herformulering van de (eerste) vraag voor (op grond waarvan hij zijn onderzoek zal voortzetten) in de volgende bewoordingen :

« Schendt artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1992 en 15 juli 1996, en bij het arrest uitgesproken door het Arbitragehof op 22 april 1998, de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 23 en 191 van die Grondwet, 3, 6 en 13 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en 1, 6, 16 en 23 van het Verdrag van New York van 28 september 1953 [lees : 1954] betreffende de status van staatlozen, doordat dit artikel 57, § 2, een verschil in behandeling instelt, wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, tussen, enerzijds, de Belgen en de vreemdelingen die wettig in het Rijk verblijven of aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend naar aanleiding waarvan zij voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld tegen de beslissing van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, genomen met toepassing van artikel 63/3 van de wet van 15 december 1980 of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, dat nog steeds hangende is, en, anderzijds, de vreemdelingen die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen dat definitief is geworden, ofwel omdat geen beroep werd ingesteld, ofwel omdat de rechtsmiddelen tegen dat bevel zijn uitgeput, en die voor de rechtbanken van de Belgische rechterlijke orde een vordering hebben ingesteld tot erkenning als staatloze, vordering die nog niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane beslissing ? »

A.1.4. Na te hebben herinnerd aan de rechtspraak van de hoven en rechtbanken en van het Hof betreffende het «definitief » of «uitvoerbaar » karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten, is de Ministerraad nog van mening dat de vraag onontvankelijk is bij gebrek aan voorwerp : de vraag heeft wel degelijk betrekking op de draagwijdte van een «uitvoerbaar » bevel om het grondgebied te verlaten vermits zij het Hof verzoekt zich uit te spreken over de rechtsgevolgen van het indienen van een aanvraag tot erkenning van het statuut van staatloze voor de rechtbank van eerste aanleg, over de invloed ervan op het recht op maatschappelijke dienstverlening en over de grondwettigheid van artikel 57, § 2, wat reeds is onderzocht in de arresten nrs. 43/98, 108/98 en 80/99. De vraag heeft betrekking op de weerslag van het indienen van een aanvraag tot erkenning van het statuut van staatloze op het uitvoerbaar of definitief karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten. Het is evident dat een dergelijk beroep geen beroep is dat is ingesteld « voor de Raad van State tegen de beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet » noch «tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen ». Krachtens die vaste rechtspraak dient artikel 57, § 2, te dezen te worden toegepast.

De Ministerraad stelt in die omstandigheden vast dat de Arbeidsrechtbank te Brussel niet heeft nagegaan « of het beroep voor de Raad van State nog hangende is en, indien zulks het geval is, of het behoort tot een van die twee categorieën van beroepen tegen de beslissing waarbij wordt geweigerd het statuut van staatloze toe te kennen » overeenkomstig het voormelde arrest nr. 80/99.

Ten aanzien van de vergelijkbaarheid

A.2.1. In de zaak nr.1878 is de Ministerraad subsidiair van mening dat de in de vraag bedoelde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn.

A.2.2. De Ministerraad meent dat het recht op maatschappelijke dienstverlening afhankelijk is van dwingende economische en sociale vereisten waaraan de overheid het hoofd moet bieden, zodat de omvang ervan evolueert en fluctueert, dat het geen universeel karakter vertoont dat vergelijkbaar is met dat van de burgerrechten en politieke rechten en dus kan worden toegepast op sommige categorieën van verzoekers, namelijk zij die op het grondgebied van het Rijk verblijven, en niet kan worden toegepast op andere categorieën, namelijk zij die er niet verblijven en die, *a fortiori*, er niet wettig verblijven en die onder dwang ervan kunnen worden verwijderd, met inbegrip van de kandidaat-staatlozen aan wie een definitief geworden bevel om het grondgebied te verlaten is betekend; zij kunnen geen aanspraak maken op dergelijke rechten, vermits hun aanwezigheid op het grondgebied onzeker is (de wet eist immers dat zij het grondgebied verlaten en hun aanwezigheid op het grondgebied is het gevolg van een weigering om gevolg te geven aan een definitief bevel om het grondgebied te verlaten).

De tegenstrijdigheid die erin bestaat aan die personen maatschappelijke dienstverlening toe te kennen, illustreert dat het niet om vergelijkbare categorieën gaat, wat wordt bevestigd door het Europees Sociaal Handvest (artikel 13.4) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (artikelen 2.1 en 11.1).

A.2.3. De Ministerraad is van mening dat de kandidaat-vluchteling aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten is betekend en die, in sommige omstandigheden, aanspraak kan maken op maatschappelijke dienstverlening, niet vergelijkbaar is met de vreemdeling aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten is betekend en die voor de gewone hoven en rechtbanken een beroep heeft ingesteld tot erkenning van het statuut van staatloze :

a) er is immers een verschil tussen de aard van de staatloosheid en die van de situatie van politiek vluchteling, zoals blijkt uit de bepalingen van de internationale verdragen waarin die statuten worden gedefinieerd : terwijl de politieke vluchteling een - als politiek gekwalificeerde - vervolging vreest waarvoor hij niet aansprakelijk kan worden geacht en die hem letterlijk verplicht zijn toevlucht te zoeken tot een andere Staat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit of, bij gebreke daarvan, waarin hij zijn gewone verblijfplaats heeft, wordt de staatloze aangewezen door een objectief criterium, dat geen rekening houdt met de omstandigheden die aan de oorsprong liggen van zijn bijzondere situatie; hij kan persoonlijk hebben bijgedragen tot zijn situatie, of er zelfs volledig aansprakelijk voor zijn, vermits hij niet alleen vrijwillig van zijn nationaliteit kan hebben afgezien, maar hem ook zijn nationaliteit ontnomen kan zijn wegens een foutief gedrag, terwijl de politieke vluchteling slechts als zodanig zal worden erkend indien hij het voorwerp is van politieke vervolging die een geval van overmacht vormt, in de zin van de internationale verdragen. In dat geval zal de erkenning van het statuut worden toegekend hoofdzakelijk op grond van de omstandigheden die aan de oorsprong liggen van de asielaanvraag;

b) er is ook een verschil tussen de procedures waarbij die statuten worden vastgelegd : terwijl de procedure betreffende de erkenning van het statuut van vluchteling een inquisitoriaal karakter heeft, waarbij de ingereedheidbrenging afhankelijk is van de bevoegde overheid of het bevoegde rechtcollege, is de procedure betreffende de staatlozen een gerechtelijke procedure van het accusatoire type, waarbij de ingereedheidbrenging afhankelijk is van de kandidaat die zal beslissen of het al dan niet nodig is bepaalde bewijsstukken voor te leggen, procedurestukken neer te leggen, de procedure op gang te brengen, termijnen in te stellen voor de conclusies, de zaak te doen vaststellen, of gelijk welke stappen te ondernemen waartoe hij door het Gerechtelijk Wetboek gemachtigd is.

A.2.4. De Ministerraad is van mening dat de categorieën *a fortiori* evenmin vergelijkbaar zijn wanneer de kandidaat-staatloze eerst een verzoek tot erkenning van het statuut van vluchteling heeft ingediend en zich daarbij op een bepaalde nationaliteit heeft beroepen en wanneer hij vervolgens, voor de erkenning van het statuut van staatloze, doet gelden dat hij tevoren of nadien in werkelijkheid van die nationaliteit had afgezien door een persoonlijke verklaring of door een verklaring uit zijn naam afgelegd door zijn wettelijke vertegenwoordigers.

Ten gronde

A.3.1. De Ministerraad is van mening dat, indien de in de prejudiciële vragen bedoelde categorieën vergelijkbaar zijn (*quod non*), de betwiste bepaling door objectieve redenen wordt verantwoord, dat zij wettige doelstellingen nastreeft, namelijk de uitgaven van de Staat in de hand houden, en dat de wetgever gewettigde motieven had om een verschillende regeling inzake maatschappelijke dienstverlening in te voeren voor de kandidaat-vluchteling - wiens statuut het voorwerp vormt van een onderzoek waarvoor de overheden volledig verantwoordelijk zijn - en voor de kandidaat-staatloze, die zelf verantwoordelijk is voor het statuut waarvan hij de erkenning vraagt en voor de ingereedheidbrenging van de procedure tot erkenning van dat statuut. Het zou niet gewettigd zijn geweest te bepalen dat de indiening van de aanvraag tot erkenning van het statuut van staatloze op zich tot gevolg zou hebben dat het onwettig karakter van het verblijf zou worden opgeschort (zoals dat het geval is inzake het asielrecht). Een dergelijke maatregel zou de kandidaat-staatloze de gelegenheid bieden het voordeel van die maatregel afhankelijk te maken van een procedure waarvan hij in beginsel de duur kan bepalen, wat natuurlijk niet het geval is voor de kandidaat-vluchteling. *A fortiori* zou het niet gerechtvaardigd zijn wanneer het gaat om een kandidaat-staatloze die eerst een verzoek tot erkenning van het statuut van vluchteling heeft ingediend en derhalve maatschappelijke dienstverlening heeft genoten, door zich op een bepaalde nationaliteit te beroepen en die vervolgens, voor de erkenning van het statuut van staatloze, doet gelden dat hij tevoren in werkelijkheid aan die nationaliteit heeft verzaakt of dat hij daarna daaraan zou hebben verzaakt door een persoonlijke verklaring of door een verklaring uit zijn naam afgelegd door zijn wettelijke vertegenwoordigers.

A.3.2. Het al dan niet regelmatig karakter van het verblijf, het verschil tussen de statuten van vluchteling en van staatloze en het verschil tussen de procedures om die statuten vast te stellen vormen volgens de Ministerraad criteria van onderscheid die onbetwistbaar objectief zijn.

A.3.3. Tot slot herinnert de Ministerraad aan de grondslagen van de rechtspraak van het Hof van Cassatie ten aanzien van de interpretatie die moet worden gegeven aan het begrip « definitief bevel om het grondgebied te verlaten »; de in het geding zijnde bepaling vormt slechts een toepassing van de grondbeginselen van het administratief recht : zodra de vreemdeling niet meer de mogelijkheid heeft om een opschortend beroep in te dienen, is het bevel om het grondgebied te verlaten, dat hem werd betekend, definitief en uitvoerbaar. Door daaraan geen gevolg te geven plaatst hij zich in een situatie van onregelmatig verblijf op het grondgebied en is hij, derhalve, in overtreding. Het is in die omstandigheden geenszins onredelijk dat de wetgever hem, inzake maatschappelijke dienstverlening, niet dezelfde rechten toekent als aan de Belgen en de vreemdelingen die hier regelmatig verblijven. Het instellen van beroepen voor de Raad van State kan die analyse niet wijzigen. Uit zichzelf schorten die beroepen immers niet de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten op.

In dat opzicht is de Ministerraad overigens van mening dat de arresten nrs. 43/98, 108/98 en 89/99 van het Hof, in zoverre zij vaststellen dat artikel 57, § 2, discriminerend is, een opschortend effect geven aan het instellen van sommige beroepen voor de Raad van State, een effect dat ingaat tegen de voormelde beginselen en tegen de wetten van openbare orde die de procedure voor de Raad van State organiseren. Bovendien vreest hij dat de toepassing van die rechtspraak een discriminatie zou kunnen inhouden ten aanzien van de Belgen en de vreemdelingen die zich in een regelmatige situatie bevinden, die doorgaans geen opschortend effect genieten voor het indienen van een beroep voor de Raad van State.

A.3.4. De Ministerraad is van mening dat het verschil tussen vluchtelingen en staatlozen geen inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel, zelfs wanneer de kandidaat-staatloze niet aansprakelijk is voor het statuut waarvan hij de erkenning vraagt. Op dat ogenblik bevindt hij zich weliswaar in een situatie die vergelijkbaar is met die van de politieke vluchteling, maar overeenkomstig artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 heeft hij de mogelijkheid aan de Minister van Binnenlandse Zaken om humanitaire redenen de opschorting te vragen van de uitvoering van het hem betekende bevel om het grondgebied te verlaten; indien dat

verzoek wordt ingewilligd, zal de maatschappelijke dienstverlening worden gehandhaafd volgens de modaliteiten bepaald in artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976. Het bestaan van dat willig beroep getuigt voldoende van het feit dat de wetgever op een redelijkerwijze evenredige manier ervoor heeft gezorgd dat de situatie van de illegaal verblijvende vreemdeling niet in strijd zou zijn met de menselijke waardigheid en dat hem humanitaire omstandigheden zouden worden gewaarborgd; de kandidaat-staatloze beschikt, overeenkomstig de rechtspraak, over de mogelijkheid om de minister ertoe te dwingen uitspraak te doen over zijn verzoek tot regularisatie van zijn verblijf om humanitaire redenen, vermits de rechter in kort geding zich bevoegd verklaart om de bevoegde overheden te bevelen de verblijfsdocumenten aan een vreemdeling uit te reiken en zulks tot een in kracht van gewijsde gegane beslissing uitspraak doet over de aanvraag van staatloosheid die hij heeft ingediend en voor zover deze kan aantonen dat het bestaan van een recht voldoende waarschijnlijk is.

A.3.5. De betwiste maatregel veroorzaakt volgens de Ministerraad geen verschil in behandeling dat in strijd is met de grondbeginselen die zijn vastgelegd in de Grondwet en in het internationaal recht en beperkt niet op een onevenredige manier het recht op daadwerkelijke rechtshulp: dit heeft enkel tot doel aan de bestuurden procedurele waarborgen toe te kennen, zodat zij over een nuttige en rechtvaardige procedure beschikken teneinde de verdediging van hun rechten te verzekeren en niet een of ander recht op maatschappelijke dienstverlening te waarborgen gedurende de tijd die nodig is voor het onderzoek van de beroepen die kunnen worden ingesteld: dit maakt het voorwerp uit van andere bepalingen en beginselen, zoals artikel 23 van de Grondwet en de internationale verdragen waarvan reeds is aangetoond dat zij door de in het geding zijnde bepaling niet worden geschonden. Het recht op daadwerkelijke rechtshulp wordt des te minder bedreigd daar de procedures die van toepassing zijn voor de Raad van State het mogelijk maken de geldigheid van een administratieve handeling en de uitvoering ervan snel in het geding te brengen (artikel 17 en volgende van de gecoördineerde wetten en artikel 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948) en daar het beroep op de rechter in kort geding mogelijk is.

A.3.6. De Ministerraad is aldus van mening dat de in het geding zijnde maatregel geen buitensporige gevolgen heeft voor andere categorieën van personen: mocht de maatschappelijke dienstverlening worden toegekend aan illegaal verblijvende vreemdelingen om reden dat zij een aanvraag tot erkenning van het statuut van staatloze hebben ingediend voor de gewone rechtscolleges, dan zouden de beginselen van de continuïteit van de openbare dienst, van de uitvoerbare beslissing en van het niet-opschortend karakter van de beroepen in bestuurszaken worden aangetast en het zou discriminerend zijn dat sommige categorieën van personen, met uitsluiting van elke andere, een opschortend effect zouden kunnen genieten bij het indienen van een beroep voor de gewone rechtscolleges.

De maatregel houdt geen onmenselijke en vernederende behandeling in die verboden is door de internationale verdragen en hij waarborgt steeds dringende medische hulp.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

In de zaak nr. 1927

B.1.1. Uit een door de verwerende partij voor de verwijzende rechter bijgebracht en door het Arbeidshof te Luik toegezonden afschrift van het arrest van het Arbeidshof te Luik van 14 juli 2000 blijkt dat het hoger beroep tegen het verwijzende vonnis ontvankelijk en gegrond

werd verklaard en de oorspronkelijke vordering werd ingewilligd zonder dat de door de Arbeidsrechtbank te Hoei gestelde prejudiciële vraag werd overgenomen.

De vraag is thans zonder voorwerp.

In de zaak nr. 1878

B.1.2. De Ministerraad is van mening dat de vragen niet ontvankelijk zijn, doordat de motieven van het vonnis waarin de gevraagde maatschappelijke dienstverlening wordt geweigerd zonder het antwoord af te wachten op de vragen die aan het Hof worden voorgelegd, tegenstrijdig, zelfs verkeerd of onwettig zouden zijn, doordat de Rechtbank, door te verwijzen naar andere geschillen waarin een analoog probleem zou zijn opgeworpen, een algemene draagwijdte zou willen geven aan haar beslissing en aan het arrest van het Hof waarin het op de gestelde vragen antwoordt en doordat die vragen zonder voorwerp zouden zijn, vermits het Hof zich in zijn arresten nrs. 43/98, 108/98 en 80/99 reeds heeft uitgesproken over de draagwijdte van het «uitvoerbaar » bevel om het grondgebied te verlaten, dat in de in het geding zijnde bepaling wordt bedoeld.

B.1.3. De partijen voor het Hof vermogen niet de toepassing die de rechtscolleges aan artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 geven, in het geding te brengen en het staat niet aan het Hof de motieven af te keuren van de beslissingen die zijn genomen door de rechtscolleges die zich tot het Hof richten. De omstandigheid dat, in andere zaken dan die welke aan het Hof zijn voorgelegd, gewag zou worden gemaakt van het arrest dat het Hof zou wijzen - en waarvan het gevolg bepaald is door artikel 28 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 - maakt het niet mogelijk ervan uit te gaan dat de vraag onontvankelijk zou zijn. Zij bevat overigens de noodzakelijke elementen op grond waarvan het Hof uitspraak kan doen, zodat er geen aanleiding is om de Rechtbank te verzoeken de motieven die haar beslissing gronden, te verduidelijken.

B.1.4. De omstandigheid dat het Hof zich vroeger over een rechtsvraag zou hebben uitgesproken, maakt het niet mogelijk ervan uit te gaan dat een prejudiciële vraag over die rechtskwestie zonder voorwerp of onontvankelijk zou zijn. Overigens verzoekt de verwijzende

rechter het Hof te dezen situaties te onderzoeken die niet op alle punten soortgelijk zijn aan die welke in de geciteerde arresten aan de orde waren.

B.1.5. De excepties van onontvankelijkheid die door de Ministerraad werden opgeworpen ten aanzien van de prejudiciële vragen die in de zaak nr. 1878 zijn gesteld, worden verworpen.

Ten gronde

B.2.1. Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de O.C.M.W.-wet), vervangen bij artikel 65 van de wet van 15 juli 1996 «tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », bepaalt :

« § 2. In afwijking van de andere bepalingen van deze wet, is de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt 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 illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

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

De hierboven vermelde intentieverklaring kan slechts eenmaal worden ondertekend. Het centrum verwittigt zonder verwijl de Minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, evenals de betrokken gemeente, van de ondertekening van de intentieverklaring. »

B.2.2. Het Hof heeft met zijn arrest nr. 43/98 van 22 april 1998 geoordeeld dat het nieuwe artikel 57, § 2, derde en vierde lid, van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond, in zoverre het van toepassing was op de vreemdeling die gevraagd had om als vluchteling te worden erkend, wiens verzoek was verworpen en die een bevel had gekregen het grondgebied te verlaten, zolang de beroepen die hij voor de Raad van State had ingesteld tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de voormelde wet van 15 december 1980 had genomen of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, niet waren beslecht.

De bij dat arrest uitgesproken vernietiging heeft dus enkel betrekking op het derde en het vierde lid van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet, in zoverre zij handelen over vreemdelingen die hebben gevraagd om als vluchteling te worden erkend.

In zijn arrest nr. 80/99 van 30 juni 1999 heeft het Hof daaraan toegevoegd dat, indien de maatregel waarin artikel 57, § 2, voorziet, wordt toegepast op personen die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid zijn gevolgd te geven aan het bevel België te verlaten, die bepaling eveneens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.2.3. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 57, § 2, van de O.C.M.W.-wet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen of verdragsbepalingen. Met betrekking tot het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt het Hof verzocht een vergelijking te maken tussen, enerzijds, de Belgen en de vreemdelingen die wettig in het Rijk verblijven of «die voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld tot vernietiging of tot schorsing van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat hun werd betekend » en, anderzijds, de vreemdelingen die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen dat definitief is geworden (omdat geen beroepen werden ingesteld of de rechtsmiddelen waren uitgeput) en die een vordering tot erkenning als staatloze hebben ingesteld (waarop nog geen beslissing is gewezen die in kracht van gewijsde is gegaan) : het recht op maatschappelijke dienstverlening, dat in de in het geding zijnde bepaling is gedefinieerd, zou tijdens de duur van het rechtsgeding aan de eerstgenoemden maar niet aan de laatstgenoemden worden gewaarborgd.

B.2.4. Uit de motivering van het verwijzingsvonnis blijkt dat de Rechtbank, door te verwijzen naar de « vreemdelingen [...] die voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld tot vernietiging of tot schorsing van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat hun werd betekend », de vreemdelingen bedoelt die hebben gevraagd als vluchteling te worden erkend, van wie de aanvraag is verworpen en die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, maar die voor de Raad van State een beroep hebben ingesteld, waarover nog geen uitspraak is gedaan, tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet heeft genomen of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

B.2.5. Uit hetzelfde vonnis vloeit voort dat die categorie van personen moet worden vergeleken met de vreemdelingen die hebben gevraagd als vluchteling te worden erkend, wier aanvraag is verworpen, die de hun geboden beroepsmogelijkheden hebben uitgeput of geen gebruik ervan hebben gemaakt en die vervolgens vragen het statuut van staatloze te kunnen krijgen.

B.3. Het in het geding zijnde artikel 57, § 2, is aldus opgevat met de bedoeling rekening te houden met de bijzonderheden van de procedure die op de asielaanvragen van toepassing is :

« 2°) Gegeven de bijzonderheid van de asielprocedure wordt in een tweede lid verduidelijkt dat een asielzoeker wiens aanvraag afgewezen is en aan wie een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend, illegaal in het land verblijft; m.a.w. dat alsdan, overeenkomstig het algemeen principe in het eerste lid, de maatschappelijke dienstverlening voor hem beperkt is tot de dringende medische hulpverlening. Deze bepaling, die slechts een specificatie is van het in het eerste lid vermelde algemeen principe t.a.v. asielzoekers, volgt de zienswijze van de bevoegde diensten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken inzake het begrip 'illegaal verblijf'. » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, p. 59)

B.4. De in B.2.4 beschreven categorie van vreemdelingen is wezenlijk verschillend van die welke in B.2.5 is beschreven. De eerstgenoemden hebben een beroep ingesteld om te doen erkennen dat zij in hun land van oorsprong worden vervolgd, terwijl ten aanzien van de tweede categorie is vastgesteld, met beslissingen die definitief zijn geworden, dat dit gevaar niet bestond.

B.5.1. Wanneer een Staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet doeltreffend zijn, is het niet onredelijk dat hij niet dezelfde verplichtingen op zich neemt ten aanzien van de noden van diegenen, enerzijds, die op wettige wijze op zijn grondgebied verblijven (zijn onderdanen en bepaalde categorieën van vreemdelingen), en van de vreemdelingen, anderzijds, die er zich nog bevinden na het bevel het grondgebied te verlaten te hebben ontvangen.

B.5.2. Rekening houdend met de omvang van het risico van aanwending van de procedures voor andere doeleinden dan die waarvoor ze bestemd zijn, eisen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de grondwets- en verdragsbepalingen die in de vragen zijn bedoeld, niet dat de maatschappelijke dienstverlening die aan de kandidaat-vluchtelingen wordt toegekend, teneinde in hun noden te voorzien, die na het bevel om het grondgebied te verlaten een beroep voor de Raad van State instellen (tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet heeft genomen of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen), ook wordt toegekend aan de personen die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen dat definitief is geworden, ofwel omdat geen beroep werd ingesteld, ofwel omdat de rechtsmiddelen tegen dat bevel zijn uitgeput, en die voor de rechtbanken van de Belgische rechterlijke orde een vordering hebben ingesteld tot erkenning als staatloze, vordering die nog niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane beslissing.

B.5.3. De omstandigheid, vermeld in de tweede vraag van de Arbeidsrechtbank te Brussel, dat de betrokkene zich bij een voorgaande procedure met het oog op het verkrijgen van het statuut van vluchteling zou hebben beroepen op een nationaliteit en vervolgens zou doen gelden dat zij aan die nationaliteit heeft verzaakt, heeft geen weerslag op de oplossing van het probleem.

B.6. De vragen dienen 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, gewijzigd bij de wetten van 30 december 1992 en 15 juli 1996 en door het gevolg van het arrest gewezen door het Arbitragehof op 22 april 1998, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 23 en 191 van de Grondwet, 3, 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 1, 6, 16 en 23 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, doordat dit artikel 57, §2, de hulp die aan vreemdelingen kan worden verleend, tot de dringende medische hulp beperkt, wanneer het vreemdelingen betreft die een bevel om het grondgebied te verlaten hebben ontvangen dat definitief is geworden, ofwel omdat geen beroep werd ingesteld, ofwel omdat de rechtsmiddelen tegen dat bevel zijn uitgeput, en die voor de rechtbanken van de Belgische rechterlijke orde een vordering hebben ingesteld tot erkenning als staatloze, vordering die nog niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane beslissing.

- De prejudiciële vraag gesteld in de zaak nr. 1927 is zonder voorwerp.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 februari 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior