

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'article 57ter de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale", a donné le 22 avril 1999 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 april 1999 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging 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 en van artikel 57ter van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 22 april 1999 het volgende advies gegeven :

L'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers établit quatre catégories d'étrangers pour lesquels le ministre ou son délégué peut désigner un lieu obligatoire d'inscription.

La présente proposition habiliterait le Roi à fixer d'autres catégories d'étrangers soumis à cette disposition.

L'article 191 de la Constitution dispose :

"Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi."

Ainsi que l'a souligné la Cour d'arbitrage,

"Il s'ensuit qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par le législateur." (1).

Dans son avis n° L. 21.572/2, donné le 6 juillet 1992 sur un projet de loi devenu la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la section de législation ajoute :

"La disposition constitutionnelle entendant le mot "loi" au sens formel, une habilitation générale donnée au Roi est exclue."

(1) Arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994.

Il y a lieu d'examiner si l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 précitée n'implique qu'une simple obligation administrative ou s'il limite les droits de l'étranger, en particulier le droit d'établir librement son lieu de résidence et son droit à l'aide sociale.

Dans l'arrêt n° 61/94 précité, la Cour d'arbitrage, saisie d'un recours contre la loi du 6 mai 1993, a répondu à la question par l'affirmative en ce qui concerne le libre choix de la résidence, tout en reconnaissant que cette limitation était justifiée. Le Conseil d'Etat se réfère à ce sujet à l'avis n° L. 24.594/AG/2/V, donné respectivement les 10 octobre 1995 et 18 octobre 1995 sur un projet de loi "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers" (1).

En l'état des législations pertinentes, telles qu'elles ont été modifiées depuis cet arrêt de la Cour d'arbitrage, l'inscription obligatoire dans un lieu déterminé ne doit pas être considérée comme une obligation de résider principalement dans ce lieu (2).

(1) Doc. parl., Chambre, n° 364/1, 95-96, pp. 113 à 130.

(2) Voyez les travaux préparatoires de la loi du 6 mai 1994 : exposé des motifs (Doc. parl., Chambre, n° 1281/1 - 93/94, p. 3); déclaration du Ministre de l'Intérieur devant la Commission de l'Intérieur du Sénat (Doc. parl., Sénat, n° 1015-2, 1993-1994, p. 13). Pour de plus longs développements sur les dispositions en cause, voyez l'avis n° L. 24.594/AG/2/V, précité (doc. parl., Chambre, n° 394/1 - 95/96).

Toutefois, dans l'hypothèse où le lieu d'inscription obligatoire est un centre que l'Etat organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais, il résulte de l'article 57ter, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, inséré par la loi du 15 juillet 1996, que la personne concernée ne peut obtenir l'aide sociale que dans ce centre ou dans ce lieu.

Il s'ensuit que la personne à laquelle un tel centre a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription se voit privée de son obligation de choisir librement sa résidence, sauf à perdre son droit à l'aide sociale, ou inversement, perd son droit à l'aide sociale, si elle choisit de résider ailleurs que dans le centre désigné.

Le libre choix de la résidence est garanti par l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces conventions autorisent que des restrictions soient apportées à ce droit lorsqu'elles sont justifiées dans une société démocratique par des motifs impérieux d'intérêt général.

Quant au droit à l'aide sociale, il est garanti par l'article 23 de la Constitution.

En vertu de l'article 191 de la Constitution, les restrictions imposées aux seuls étrangers pour l'exercice de leurs droits et libertés doivent être établies par la loi.

.../...

L'habilitation donnée au Roi par la présente proposition, de désigner d'autres catégories d'étrangers auxquels un lieu obligatoire d'inscription peut être imposé, n'est pas admissible.

Compte tenu des restrictions aux droits qu'entraîne une telle désignation pour les étrangers concernés, il appartient, en effet, au législateur de fixer lui-même ces catégories. Sans qu'il soit nécessaire de définir avec précision le statut des personnes visées dans les développements de la proposition, il lui appartient, ce faisant, de mieux spécifier dans le dispositif les hypothèses qu'il désire rencontrer.

Artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onderscheidt vier categorieën van vreemdelingen voor wie de minister of zijn gemachtigde een verplichte plaats van inschrijving kan aanwijzen.

Dit voorstel zou de Koning ertoe machtigen andere categorieën van vreemdelingen te bepalen op wie deze bepaling van toepassing is.

Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

"Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen."

Het Arbitragehof heeft op het volgende gewezen :

"Hieruit volgt dat een verschil in behandeling waardoor een vreemdeling benadeeld wordt, enkel door de wetgever kan worden ingesteld." (1).

In haar advies nr. L. 21.572/2, uitgebracht op 6 juli 1992 over een ontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 6 mei 1993 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, stelt de afdeling wetgeving bovendien het volgende :

(1) Arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994.

"Daar de grondwettelijke bepaling de term "wet" in zijn formele betekenis gebruikt, is het uitgesloten dat aan de Koning een algemene machtiging wordt verleend."

Er dient te worden onderzocht of artikel 54 van de voormelde wet van 15 december 1980 slechts een loutere administratieve verplichting inhoudt, dan wel of het een beperking inhoudt van de rechten van de vreemdeling, meer bepaald van het recht vrij zijn verblijfplaats te vestigen en van zijn recht op sociale bijstand.

In het voormelde arrest nr. 61/94 heeft het Arbitragehof, geadieerd ter zake van een beroep tegen de wet van 6 mei 1993, bevestigend geantwoord op de vraag wat de vrije keuze van de verblijfplaats betreft, doch heeft toegeven dat die beperking gerechtvaardigd is. De Raad van State verwijst in dat opzicht naar advies nr. L. 24.594/AG/2/V, respectievelijk uitgebracht op 10 oktober 1995 en 18 oktober 1995 over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen" (1).

Bij de huidige stand van de relevante rechtsbepalingen, zoals ze zijn gewijzigd sedert dat arrest van het Arbitragehof, behoort de verplichte inschrijving op een

(1) Gedr. st., Kamer, nr. 364/1, 95-96, blz. 113 tot 130.

bepaalde plaats niet te worden beschouwd als een verplichting om hoofdzakelijk op die plaats te verblijven (1).

In het geval evenwel dat de plaats van inschrijving een door de Staat georganiseerd centrum of een plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat is, blijkt uit artikel 57ter, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij de wet van 15 juli 1996, dat de betrokken persoon uitsluitend in dat centrum of op die plaats sociale bijstand kan krijgen.

Daaruit volgt dat de persoon die zulk een centrum toegewezen heeft gekregen als verplichte plaats van inschrijving, niet meer vrij is in het kiezen van zijn verblijfplaats, tenzij met verlies van zijn recht op sociale bijstand, of omgekeerd, geen recht meer heeft op sociale bijstand, indien hij zijn verblijfplaats elders vestigt dan in het aangewezen centrum.

De vrije keuze van verblijfplaats wordt gewaarborgd door artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en door artikel 12 van het Internationaal

(1) Zie de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 1994 : memorie van toelichting (Gedr. St., Kamer, nr. 1218/1- 93-94, blz. 3); verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de Commissie voor de binnenlandse aangelegenheden van de Senaat (Gedr. St., Senaat, nr. 1015-2, 1993-1994, blz. 13). Voor meer toelichtingen bij de bepalingen in kwestie, zie het voormelde advies nr. L. 24.594/AG/2/V (Gedr. St., Kamer, nr. 394/1-95/96).

Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In deze verdragen wordt toegestaan dat dat recht aan bepaalde beperkingen wordt gebonden welke in een democratische samenleving gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang.

Het recht op sociale bijstand wordt gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet.

Overeenkomstig artikel 191 van de Grondwet moeten de beperkingen die alleen aan vreemdelingen worden opgelegd voor het uitoefenen van hun rechten en vrijheden, bij wet worden bepaald.

De bij dit voorstel aan de Koning verleende machtiging om andere categorieën van vreemdelingen aan te wijzen aan wie een verplichte plaats van inschrijving kan worden opgelegd, is onaanvaardbaar.

Gelet op de beperkingen van de rechten die voor de betrokken vreemdelingen voortvloeien uit zulk een aanwijzing, is het immers een aangelegenheid van de wetgever om die categorieën zelf te bepalen. Hoewel het niet noodzakelijk is dat hij in de toelichting bij het voorstel de status van de bedoelde personen nauwkeurig bepaalt, is het zijn taak om dusdoende in het dispositief duidelijker weer te geven welke gevallen hij wenst te regelen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

C. WETTINCK,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

C. WETTINCK