

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 octobre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume", a donné le 25 octobre 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 oktober 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de regularisatie van verblijf bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk", heeft op 25 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"En raison de l'urgence motivée par l'insécurité juridique et l'incertitude croissantes dans lesquelles se trouvent les étrangers pouvant se prévaloir des critères de régularisation énoncés dans l'arrêté royal du 6 octobre 1999 déterminant les critères justifiant l'introduction d'une demande de régularisation de séjour sans devoir faire la preuve des circonstances exceptionnelles visées à l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, 2°, des lois coordonnées."

*

*

*

Observations générales

I. L'avant-projet de loi et le temps

L'avant-projet de loi tend à mener une "vaste opération de régularisation" permettant à plusieurs catégories d'étrangers d'obtenir une autorisation de séjour illimitée dans le temps.

La principale caractéristique de l'avant-projet est d'être temporaire.

.../...

L'article 17 prévoit, en effet, qu'elle

"entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge et cesse de produire ses effets au 30 novembre 2000. Ce délai peut être prorogé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sans que ce nouveau délai puisse être supérieur à un an."

La loi s'adresse aux étrangers qui "séjournaient déjà effectivement en Belgique avant le 1er octobre 1999" (article 2).

Ceux qui désirent bénéficier de la mesure doivent satisfaire aux critères déterminés par la loi "au moment de leur demande" (article 2), laquelle doit être introduite "dans un délai de trois semaines à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi" (article 4, alinéa 1er).

Deux des quatre critères de régularisation retenus contiennent également des conditions qui font référence au temps.

Ainsi le premier critère vise les étrangers "qui ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans, ce délai étant ramené à trois ans pour les familles avec des enfants en âge de scolarité".

Le quatrième critère de régularisation concerne les étrangers "qui peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays".

.../...

Ces références multiples au temps soulèvent plusieurs questions.

1. Le caractère temporaire de l'avant-projet conduit à s'interroger sur sa conformité avec les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination.

La question se pose, en effet, si la différence entre le traitement que l'avant-projet réserve aux étrangers qui remplissent les conditions prévues à l'article 2 dans le délai de trois semaines établi par l'article 4, et le traitement réservé aux autres étrangers qui ne se trouvent remplir les mêmes conditions qu'après l'expiration du même délai, repose sur des éléments suffisamment significatifs pour justifier raisonnablement la discrimination que provoque le caractère temporaire de l'avant-projet.

L'exposé des motifs justifie ce caractère temporaire et l'inégalité qu'il risque d'engendrer par la nécessité d'assainir une situation désastreuse héritée du passé. Cette considération ne suffit cependant pas à conjurer tout grief d'inégalité propre à entraîner l'annulation de l'avant-projet.

Encore faut-il, en effet, pour éviter tout risque d'encourir cette critique, que les étrangers qui n'auront pas pu bénéficier des faveurs de l'avant-projet, ne se trouvent pas, à l'avenir, à leur tour, dans une situation aussi regrettable que celle à laquelle le Gouvernement cherche à porter remède par l'avant-projet.

.../...

C'est d'ailleurs pourquoi l'exposé des motifs assure que le Gouvernement veillera à ce que soient prises toutes les mesures nécessaires pour que les désordres du passé ne se reproduisent plus. A cet égard, l'exposé des motifs s'exprime en ces termes :

"En outre, pour la fin de l'année 2000, la nouvelle procédure d'asile devrait entrer en vigueur. Elle doit permettre de traiter en temps réel l'ensemble des demandes d'asile qui sont introduites chaque jour. C'est également le délai que s'est donné le Gouvernement pour résorber l'essentiel de l'arriéré actuel des instances concernées (plus de 20.000 dossiers). Cette volonté d'assainir toute la procédure d'asile n'a aucune raison d'être si le processus de régularisation n'est pas limité dans le temps.

L'engagement politique du Gouvernement est clair : toute la situation doit être apurée dans ce laps de temps. Une condition sine qua non de cet apurement ainsi que d'une procédure de régularisation crédible est la possibilité de pouvoir continuer à procéder effectivement à des éloignements tant à l'encontre de ceux qui sont définitivement déboutés de leur demande d'asile qu'à l'encontre de ceux dont la régularisation a été refusée."

Quant au problème particulier que soulève le sort réservé aux personnes ayant introduit une demande d'asile à une date telle que son troisième ou quatrième anniversaire n'advient qu'après l'expiration du délai prévu par l'article 4, il semble que le principe d'égalité serait plus sûrement respecté par une règle qui fixerait une date à laquelle cette condition doit être remplie et à partir de laquelle toute demande d'asile pendante ou nouvelle serait désormais traitée dans le délai maximal de trois ou quatre ans, selon le cas.

.../...

2. Comme on l'a relevé plus haut, l'avant-projet de loi prévoit, d'une part, que les demandes doivent être introduites dans un délai de trois semaines qui suivent son entrée en vigueur, les conditions de régularisation devant être remplies au moment de la demande, et, d'autre part, que la loi cessera "de produire tout effet le 30 novembre 2000", ce délai pouvant "être prorogé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sans que ce nouveau délai puisse être supérieur à un an".

Par contre, il ne fixe aucun délai dans lequel les décisions doivent être prises.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'interroge, dès lors, sur le sens de ce délai au terme duquel la loi cessera d'être en vigueur. Il ne pourrait, en effet, être admis que des étrangers dont les demandes auraient été valablement introduites dans le délai de trois semaines à partir de l'entrée en vigueur de la loi puissent être privés du bénéfice de la régularisation pour le seul motif que le ministre n'aurait pas pris de décision avant la date à laquelle la loi cessera d'être en vigueur ou que des recours seraient encore pendants à ce moment. En effet, dans cette hypothèse, la loi serait discriminatoire.

Si, en revanche, on considère que des régularisations pourront être accordées après cette date, dès lors que la demande en a été introduite en temps utile, soit parce qu'une décision de refus aurait été suspendue ou annulée par le Conseil d'Etat, alors ce terme d'application de la loi est inutile, le délai de forclusion prévu pour l'introduc-

.../...

tion des demandes étant suffisant pour circonscrire dans le temps les effets de la mesure envisagée.

Aussi, plutôt que de prévoir une date à laquelle la loi cessera de produire tout effet, mieux vaut fixer un délai dans lequel le ministre aura à traiter les demandes.

3. L'article 2 du présent avant-projet de loi prévoit qu'elle s'applique "aux demandes de régularisation de séjour introduites par des étrangers qui séjournaient déjà effectivement en Belgique avant le 1er octobre 1999".

L'article 4, quant à lui, dispose :

"La demande de régularisation est introduite auprès du bourgmestre de la localité où séjourne le demandeur."

Il est donc clair, d'une part, que le demandeur doit "séjourner" en Belgique au moment de sa demande et, d'autre part, qu'il doit y avoir séjourné "avant le 1er octobre".

L'avant-projet laisse, par contre, incertaine la question de savoir si l'étranger qui avait quitté, volontairement ou non, le territoire, avant le 1er octobre, et qui remplit un des quatre critères de l'article 2, peut, s'il rentre en Belgique, introduire une demande de régularisation.

.../...

Le mot "déjà" qui figure à l'article 2, alinéa 1er, n'est pas suffisamment explicite à cet égard et ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'apportent une certitude.

4. L'article 2, 1°, ne résout pas la question si une personne, qui a introduit une demande d'asile et qui a reçu une décision négative exécutoire dans un délai supérieur à quatre ans (ou trois ans pour les familles avec des enfants en âge de scolarité), peut également bénéficier de la mesure ou si, au contraire, peut seule en profiter la personne qui est toujours, depuis trois ou quatre ans ou plus, en attente d'une décision exécutoire au moment où elle introduit sa demande.

Dans la seconde hypothèse (1), il convient que le Gouvernement explique les raisons pour lesquelles les personnes ayant déjà reçu une décision exécutoire après plus de trois ou quatre ans d'attente ne bénéficieraient pas d'une régularisation au même titre que celles n'ayant pas encore reçu semblable décision.

Pour le reste, il est fait référence à l'observation générale I.1, in fine.

(1) Selon cette interprétation, toute décision exécutoire sur une demande d'asile introduite depuis trois ou quatre ans ou plus, intervenant jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi, aura pour effet d'exclure le demandeur du bénéfice de la disposition; le droit d'introduire une demande, conformément au présent avant-projet, serait fonction de la diligence de l'administration.

5. Les justifications données par l'exposé des motifs pour surmonter l'objection tirée du non-respect du principe d'égalité ne revêtent pas la même pertinence selon qu'il s'agit de l'article 2, 1° et 4°, ou qu'il s'agit de l'article 2, 2° et 3°.

Les personnes qui, pendant le cours du délai prévu par l'article 4, sont dans l'impossibilité de retourner dans le pays où ils ont séjourné habituellement avant leur arrivée en Belgique ou dans le pays dont ils sont nationaux, peuvent, selon l'avant-projet, bénéficier d'une mesure de régularisation tandis que les personnes ne venant à se trouver dans la même situation qu'après l'expiration du même délai ne le peuvent pas.

On ne peut pas négliger cette différence au motif que les personnes qui ne pourraient être régularisées pourraient néanmoins toujours bénéficier de l'autorisation prévue par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, puisque la pratique administrative et la jurisprudence ont fréquemment reconnu que ces situations (obstacle au retour ou maladie grave) sont des "circonstances exceptionnelles" au sens de cette disposition de la loi du 15 décembre 1980.

Il existe, en effet, une différence notable entre la régularisation envisagée et l'autorisation de séjour prévue à l'article 9, alinéa 3, de la loi. Alors que, dans le premier cas, l'autorisation de séjour est accordée pour une durée illimitée, elle peut, dans le second cas, être de durée limitée.

.../...

6. Le quatrième critère de régularisation fait une référence moins précise au temps. L'article 2, 4°, prévoit que le demandeur, qui fait valoir des circonstances humanitaires, doit avoir "développé des attaches sociales durables dans le pays".

Toutefois, l'article 9, 9., précise que les étrangers visés à l'article 2, 4°, doivent apporter "la preuve que leur présence en Belgique remonte à plus de six ans ou plus de cinq ans pour les familles avec enfants en âge de scolarité et/ou, le cas échéant, la preuve qu'ils ont séjourné légalement en Belgique et/ou une déclaration écrite établissant qu'ils ne sont pas sous le coup d'un ordre de quitter le territoire depuis au moins cinq ans".

La place de cette disposition et sa formulation suscitent des interrogations sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire du Ministre de l'Intérieur pour apprécier ce quatrième critère.

Ainsi, par exemple, la personne qui apporte la preuve qu'elle séjourne depuis plus de six ans, ou de cinq ans pour les familles aura-t-elle droit à la régularisation, dès lors qu'elle apporte tous les éléments requis par l'article 9, ou bien doit-elle également fournir les éléments faisant valoir "des circonstances humanitaires" et "des attaches sociales durables" ?

Inversement, la personne qui apporterait la preuve d'un séjour illégal légèrement inférieur à six ou cinq ans, selon le cas, mais qui ferait valoir des circonstances

.../...

humanitaires et des attaches sociales durables, peut-elle bénéficier d'une régularisation ?

L'auteur de l'avant-projet doit préciser davantage ses intentions et veiller à ne pas mêler, dans une même disposition, des conditions de forme et des conditions de fond.

II. L'avant-projet de loi et le droit à l'aide sociale

La question se pose si les personnes qui introduisent une demande conformément au présent avant-projet auront droit à l'aide sociale.

Dans son arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994, la Cour d'arbitrage a dit pour droit :

"B.4.1. L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, qui fait l'objet des recours, réduit l'aide sociale pour deux catégories d'étrangers ayant reçu un ordre de quitter le territoire. Il établit ainsi une distinction entre ces étrangers, d'une part, et les Belges et les autres étrangers, d'autre part.

B.4.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

.../...

B.4.3. Lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas ou ne sont guère efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter. En disposant de telle manière que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire avant une date déterminée sache que s'il n'a pas obtempéré, il ne recevra, un mois après cette date, plus aucune aide des centres publics d'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, le législateur a adopté, afin d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi. Ce moyen n'est pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantit à l'intéressé l'aide matérielle nécessaire pour quitter le territoire, pendant un mois, et l'aide médicale urgente, sans délai."

L'article 14 de l'avant-projet prévoit que :

"hormis les mesures d'éloignement motivées par l'ordre public ou la sécurité nationale, il ne sera pas procédé matériellement à un éloignement entre l'introduction de la demande et le jour où une décision négative a été prise en application de l'article 12 de la présente loi. Si la demande ne contient pas tous les éléments requis en application de l'article 9, les mesures d'éloignement ne seront pas matériellement exécutées pendant le délai visé à l'article 4."

Une telle disposition qui revient à suspendre le caractère obligatoire de l'ordre de quitter le territoire pendant un délai déterminé, l'usage de la contrainte étant effectivement légalement exclu, pourrait être jugée contraire aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination si elle ne s'accompagnait pas d'une dérogation inscrite dans l'avant-projet, et valant pour la

.../...

durée de la procédure de régularisation, à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 précitée de manière à octroyer le droit à l'aide sociale aux étrangers concernés.

En effet, l'objectif d'inciter les intéressés à obtempérer à l'ordre de quitter le territoire ne pourrait plus être invoqué pour justifier une mesure qui prive de l'aide sociale, à l'exception de l'aide matérielle nécessaire pour quitter le territoire et de l'aide médicale urgente, les étrangers dont la loi prévoirait qu'ils ne peuvent être "matériellement" éloignés.

Si, dans son arrêt n° 51/94 précité, la Cour d'arbitrage a considéré qu'il n'était pas déraisonnable que l'Etat ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter, elle a, dans son arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999, jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dans la mesure où cette disposition traitait "de la même manière, sans justification raisonnable, des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes : celles qui peuvent être éloignées et celles qui ne peuvent l'être pour des raisons médicales" (1).

(1) Point B.5.2.

Observations particulières

Article 1er

L'article 3, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet déroge à l'article 293 du Code judiciaire.

Cette disposition règle donc une matière visée à l'article 77 de la Constitution (1).

Article 2

Outre les observations générales, cette disposition appelle encore les observations particulières suivantes.

1. Il convient de préciser au 1° si la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est une demande introduite en Belgique conformément aux articles 50 et 51 de la loi du 15 décembre 1980 ou une demande pour laquelle la Belgique est reconnue comme responsable du traitement, conformément à la Convention relative à la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés

(1) L'article 293 figure dans la deuxième partie du Code judiciaire, relative à l'organisation judiciaire, et relève donc de l'"organisation des cours et tribunaux", matière visée à l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18).

européennes, faite à Dublin le 15 juin 1990, à Rome le 7 décembre 1990 et à Luxembourg le 13 juin 1991, approuvée par la loi du 11 mai 1995 (1).

2. Il y a lieu de préciser également ce qu'il y a lieu d'entendre par "enfants en âge de scolarité". S'agit-il des enfants soumis à l'obligation scolaire (2), ou des enfants en âge d'aller à l'école (3), et dans ce cas, est-il nécessaire qu'ils la fréquentent effectivement ?

3. En ce qui concerne le deuxième critère, l'avant-projet ne tient pas compte de l'hypothèse de l'étranger qui, ayant reçu un ordre de quitter le territoire, ne peut retourner ni dans le pays où il a séjourné habituellement avant son arrivée en Belgique, ni dans le pays dont il tient sa nationalité, mais qui doit être remis, "en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique", "par les autorités belges aux autorités des Etats contractants" (article 7, 10°, de la loi du 15 décembre 1980), ou dont "l'éloignement peut être réalisé vers tout autre [pays] dans lequel son admission est possible,

(1) Comparez avec la circulaire du 15 décembre 1998 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la régularisation de situations particulières (Moniteur belge du 19 décembre 1998, p. 40497).

(2) Le texte néerlandais utilise le mot "schoolplichtige".

(3) Dans cette hypothèse, il y a lieu d'attirer l'attention sur ce que l'âge peut varier d'une communauté à l'autre.

notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les Parties Contractantes" à l'Accord de Schengen (article 23, paragraphe 4, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 (1)).

Article 3

1. L'alinéa 4 prévoit que le Roi fixe les "moyens d'investigation" dont dispose la commission.

Selon le fonctionnaire délégué, il ne s'agit pas de donner des pouvoirs d'enquêtes ou d'instruction à la commission. L'intention est seulement de permettre de faire appel à des experts, notamment lorsque le demandeur invoque des données médicales, hypothèse expressément prévue par le commentaire de l'article.

2. La procédure de régularisation instituée par l'avant-projet donnera naissance, selon toute vraisemblance, à un nouveau contentieux qui viendra s'ajouter à celui déjà existant. En vue de faire face au flux de demandes de régularisation, l'avant-projet ne fixe pas, dès à présent,

(1) Cette disposition trouve actuellement son fondement dans les articles 62, paragraphe 3, et 63, paragraphe 3, CE, en vertu de la décision du Conseil 1999/436/CE du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen (J.O., n° L. 176/17 du 10 juillet 1999).

le nombre de chambres composant la commission de régularisation, "afin de pouvoir répondre, de manière souple au nombre de demandes après évaluation".

L'exposé des motifs ne fournit pas davantage d'informations quant à l'effectif appelé à jouer un rôle important dans l'examen des demandes.

L'attention du Gouvernement est attirée sur le fait que le Conseil d'Etat, section d'administration, sera appelé à connaître des recours qui seront introduits contre les décisions de refus de régularisation, contentieux dont il n'est pas possible, actuellement, de mesurer l'importance. Il devra en même temps continuer à tenter de résorber l'arriéré actuel (1).

Sans doute, conviendra-t-il également d'avoir égard à cette situation nouvelle.

Article 4

1. Si, compte tenu du nombre potentiel de demandes, le Ministre de l'Intérieur doit être habilité à déléguer sa compétence de décision, il convient de le prévoir expressément, à l'instar de l'article 9, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

(1) En ce qui concerne le seul contentieux des étrangers, le greffe de la section d'administration enregistrait, en moyenne et pour les deux rôles linguistiques, 210 requêtes par mois, en cette matière, durant l'année judiciaire 1997-98 et enrôle désormais, par mois, 520 demandes en moyenne, depuis le mois de janvier 1999.

2. La question se pose si l'article 13 de la loi précitée, qui prévoit que l'étranger autorisé à séjourner pour une durée illimitée reçoit un titre de séjour valable pendant un an, ce délai pouvant être prorogé ou renouvelé, à la demande de l'intéressé, par l'administration communale du lieu de sa résidence, est également applicable dans le cas visé à l'article 4. Selon le fonctionnaire délégué, la réponse est négative.

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle il en irait ainsi dans cette hypothèse, et non dans celle actuellement visée à l'article 9, alinéa 3, de la loi.

Article 8

1. Selon le fonctionnaire délégué, le rapport que le bourgmestre transmet à la Commission n'implique pas que celui-ci fasse une enquête. Il s'agit simplement de faire part d'éléments dont il aurait connaissance.

L'intention de l'auteur de l'avant-projet doit être mieux expliquée dans l'exposé des motifs et le texte, être adapté en conséquence.

2. La disposition examinée précise que : "Le bourgmestre de la localité ... transmet ... un rapport ..., ainsi que les pièces complémentaires que le demandeur doit transmettre en vertu de l'article 9 de la présente loi et qui ne figuraient pas en annexe à sa demande".

.../...

A lire le commentaire de l'article, il semble bien qu'il s'agit, en réalité, des pièces manquantes lors de l'introduction de la demande de régularisation.

Eu égard à l'importance du caractère complet ou incomplet de la demande pour la suite de la procédure, il importe que l'article 8 de l'avant-projet précise le délai dont dispose l'intéressé pour déposer les pièces manquantes. De ce point de vue, la disposition examinée ne fournit aucune garantie lorsqu'elle prévoit que le bourgmestre transmet, dans le mois suivant la réception de la demande, celle-ci ainsi que le rapport social et les pièces dont il s'agit, la transmission pouvant s'opérer à n'importe quel moment du délai sans que l'intéressé en soit averti.

Article 9

1. Outre les adaptations rendues nécessaires par les observations générales et celles figurant au regard de l'article 2, l'article 9 appelle les observations suivantes.

Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, l'intention n'est pas, au point 5, d'obliger le demandeur à élire domicile à sa résidence.

Dès lors, on écrira :

"5. L'indication de l'adresse où le demandeur élit domicile pour les besoins de la procédure;".

.../...

2. Au point 9, dernière phrase, l'intention de l'auteur de l'avant-projet serait mieux traduite en remplaçant les mots "qu'ils ne sont pas sous le coup d'un ordre de quitter le territoire depuis au moins 5 ans" par les mots "qu'ils n'ont pas reçu l'ordre de quitter le territoire au cours des cinq années qui précèdent la demande".

Article 12

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, précise :

"Lorsque le secrétariat de la commission de régularisation constate que le dossier qui est joint à la demande est incomplet, il transmet celle-ci au ministre pour décision, avec un avis négatif.".

Il convient de prévoir que cet avis négatif soit notifié à l'intéressé de manière à ce qu'il puisse, le cas échéant, faire valoir son point de vue auprès du ministre.

Article 14

La deuxième phrase doit être omise. C'est en effet au ministre qu'il appartient de décider si la demande contient les éléments requis par l'article 9.

Article 15

Comme les demandeurs de régularisation ne sont pas nécessairement avisés que leur dossier a été transmis, pour

.../...

avis, à une commission de régularisation créée par une décision du Conseil des ministres du 4 octobre 1998 (1), il importe qu'ils en soient informés officiellement de manière à pouvoir exercer, en connaissance de cause, le choix que leur donne l'article 15 de l'avant-projet.

Article 16

Il est renvoyé à l'observation générale I.5 dans la mesure où l'article examiné englobe les hypothèses envisagées aux 2° et 3° de l'article 2 de l'avant-projet.

(1) Cette décision est mentionnée dans la circulaire du 15 novembre 1998 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la régularisation de situations particulières (Moniteur belge du 19 décembre 1998).

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"En raison de l'urgence motivée par l'insécurité juridique et l'incertitude croissantes dans lesquelles se trouvent les étrangers pouvant se prévaloir des critères de régularisation énoncés dans l'arrêté royal du 6 octobre 1999 déterminant les critères justifiant l'introduction d'une demande de régularisation de séjour sans devoir faire la preuve des circonstances exceptionnelles visées à l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, 2°, des lois coordonnées."

*

*

*

Algemene opmerkingen

I. Het voorontwerp van wet en de tijd

Het voorontwerp van wet strekt ertoe een "uitgebreide regularisatieoperatie" op te zetten om het verscheidene categorieën vreemdelingen mogelijk te maken een machtiging tot verblijf te verkrijgen die niet beperkt is in de tijd.

.../...

Het belangrijkste kenmerk van het voorontwerp is dat het tijdelijk is.

Artikel 17 van het voorontwerp luidt immers als volgt :

"Deze wet treedt in werking de dag dat ze in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd wordt en houdt op uitwerking te hebben op 30 november 2000. Deze termijn kan echter verlengd worden door een in Ministerraad genomen koninklijk besluit, zonder dat de nieuwe termijn langer mag zijn dan één jaar."

De wet is bedoeld voor de vreemdelingen die "reeds daadwerkelijk in België verbleven vóór 1 oktober 1999" (artikel 2).

Degenen die onder de toepassing van de maatregel wensen te vallen, moeten voldoen aan de criteria bepaald in de wet "op het ogenblik van de aanvraag" (artikel 2), welke aanvraag moet worden ingediend "binnen een termijn van drie weken vanaf de inwerkingtreding van deze wet" (artikel 4, eerste lid).

Twee van de vier criteria die voor de regularisatie worden gehanteerd, bevatten eveneens voorwaarden die naar de tijd verwijzen.

Zo is in het eerste criterium sprake van de vreemdelingen die "de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben aangevraagd zonder een uitvoerbare beslissing te hebben ontvangen binnen een termijn van vier jaar; deze termijn wordt herleid tot drie jaar voor de gezinnen met schoolplichtige kinderen".

.../...

Het vierde criterium voor de regularisatie heeft betrekking op de vreemdelingen die "humanitaire redenen kunnen laten gelden en duurzame sociale bindingen in het land hebben ontwikkeld".

Dat veelvuldig verwijzen naar de tijd doet verscheidene vragen rijzen.

1. De tijdelijke aard van het voorontwerp doet vragen rijzen omtrent de overeenstemming ervan met de grondwettelijke regels van gelijkheid en non-discriminatie.

Het is immers de vraag of het verschil in de behandeling, krachtens het voorontwerp, van de vreemdelingen die binnen de termijn van drie weken gesteld in artikel 4 voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 2, en van de overige vreemdelingen, die pas na het verstrijken van diezelfde termijn aan diezelfde voorwaarden voldoen, steunt op gegevens die belangrijk genoeg zijn om een redelijke grond op te leveren voor de ongelijke behandeling waartoe de tijdelijke aard van het voorontwerp leidt.

In de memorie van toelichting wordt als reden voor de tijdelijke aard van de ontworpen wet en de ongelijkheid die daardoor kan ontstaan, opgegeven dat de catastrofale toestand, een erfenis van het verleden, moet worden rechtgezet. Die overweging is echter niet doorslaggevend genoeg om elk op ongelijkheid gebaseerd bezwaar te ontkrachten dat kan leiden tot de nietigverklaring van de wet die thans nog in de ontwerpfase verkeert.

.../...

Om elk gevaar voor blootstelling aan zulke kritiek te voorkomen, zou er immers op moeten worden toegezien dat de vreemdelingen die nu uit de ontworpen wet geen voordeel kunnen halen later niet op hun beurt in een even betreurenswaardige situatie verzeilen als die welke de Regering met dit voorontwerp wil verhelpen.

Dat is overigens de reden waarom in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Regering erop zal toezien dat alle noodzakelijke maatregelen worden getroffen opdat de verwarde situaties uit het verleden zich niet opnieuw voordoen. In dat verband staat in de memorie van toelichting het volgende te lezen :

"Bovendien moet tegen eind 2000 de nieuwe asielprocedure in werking treden. Zij moet de onmiddellijke verwerking van alle asielaanvragen die dagelijks ingediend worden, mogelijk maken. De Regering heeft die termijn gesteld om de huidige achterstand bij de betrokken instanties (meer dan 20.000 dossiers) weg te werken. Deze wil om de hele asielprocedure gezond te maken, heeft geen enkele bestaansreden als het regularisatieproces niet in de tijd beperkt wordt.

Het politieke engagement van de Regering is duidelijk : de hele situatie moet in deze tijdsspanne geklaard worden. Een voorwaarde sine qua non voor die gezondmaking en voor een geloofwaardige regularisatieprocedure is de mogelijkheid om daadwerkelijk tot verwijderingen te kunnen overgaan, zowel ten opzichte van de personen wier asielaanvragen definitief afgewezen zijn als ten opzichte van de personen van wie de regularisatie geweigerd werd."

.../...

Wat betreft het specifieke probleem dat rijst in verband met hetgeen moet gebeuren met mensen wier asielaanvraag op zulk een tijdstip is ingediend dat de derde of de vierde verjaardag van de indiening ervan pas na afloop van de in artikel 4 gestelde termijn valt, laat het zich aanzien dat de naleving van het gelijkheidsbeginsel beter gegarandeerd zou zijn aan de hand van een regel houdende vaststelling van een datum waarop aan die voorwaarde moet zijn voldaan en vanaf wanneer elke nieuwe of reeds aanhangige asielaanvraag binnen de maximumtermijn van, naar gelang van het geval, drie of vier jaar zal worden afgehandeld.

2. Zoals hierboven opgemerkt is, bepaalt het voorontwerp van wet enerzijds dat de aanvragen binnen een termijn van drie weken na de inwerkingtreding van de wet ingediend moeten worden, waarbij de regularisatievoorwaarden op het ogenblik van de aanvraag vervuld moeten zijn, en anderzijds dat de wet "volledig (...) op(houdt) uitwerking te hebben op 30 november 2000", welke termijn kan "worden verlengd door een in Ministerraad genomen koninklijk besluit, zonder dat de nieuwe termijn langer mag zijn dan één jaar".

Het voorontwerp bepaalt daarentegen geen termijn waarin de beslissingen genomen moeten zijn.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, derhalve niet duidelijk wat de zin is van die termijn na afloop waarvan de wet ophoudt uitwerking te hebben. Het zou

.../...

immers onaanvaardbaar zijn dat vreemdelingen wier aanvraag binnen de termijn van drie weken na de inwerkingtreding van de wet geldig ingediend is, niet kunnen worden geregulariseerd alleen omdat de minister geen beslissing genomen heeft vóór de datum waarop de wet ophoudt uitwerking te hebben of omdat er op dat ogenblik nog beroepen hangende zijn. In dat geval immers zou de wet discriminatoir zijn.

Als er daarentegen van uitgegaan wordt dat er na die datum regularisaties kunnen worden toegekend, doordat de aanvragen tot regularisatie te rechter tijd ingediend zijn, of omdat de Raad van State een weigeringsbeslissing zou hebben geschorst of vernietigd, heeft in dat geval de termijn waarin de wet van toepassing is geen zin, omdat de vervaltermijn die voor het indienen van de aanvragen bepaald is, volstaat om de gevolgen van de overwogen maatregel in de tijd te beperken.

Derhalve is het beter een termijn te bepalen waarin de minister de aanvragen zal moeten behandelen, veeleer dan een datum te bepalen waarop de wet volledig ophoudt van kracht te zijn.

3. Artikel 2 van het voorontwerp van wet bepaalt dat de wet van toepassing is "op de aanvragen tot regularisatie van verblijf die ingediend worden door vreemdelingen die reeds daadwerkelijk in België verbleven vóór 1 oktober 1999".

.../...

Artikel 4 bepaalt zijnerzijds :

"De aanvraag tot regularisatie wordt ingediend bij de burgemeester van de plaats waar de aanvrager verblijft."

Het is dus duidelijk, enerzijds dat de aanvrager op het ogenblik van zijn aanvraag in België moet "verblijven" en, anderzijds dat hij er "vóór 1 oktober" verblijven moet hebben.

Het voorontwerp geeft daarentegen geen uitsluitel over de vraag of de vreemdeling die al dan niet vrijwillig vóór 1 oktober het grondgebied verlaten had en die voldoet aan een van de vier criteria van artikel 2, als hij opnieuw naar België komt, een aanvraag tot regularisatie mag indienen.

Het woord "reeds" in artikel 2, eerste lid, is in dit opzicht niet voldoende expliciet en noch de memorie van toelichting, noch de artikelsgewijze commentaar verschaffen zekerheid daaromtrent.

4. Artikel 2, 1°, biedt geen antwoord op de vraag of een persoon die een asielaanvraag ingediend heeft en een uitvoerbare weigeringsbeslissing ontvangen heeft binnen een termijn die langer dan vier jaar is (of langer dan drie jaar voor gezinnen met schoolplichtige kinderen), eveneens op de maatregel aanspraak kan maken, dan wel of daarentegen alleen de persoon die, op het ogenblik waarop hij zijn aanvraag indient, reeds sedert drie of vier jaar of langer wacht op een uitvoerbare beslissing, daarop aanspraak kan maken.

.../...

In het tweede geval (1) dient de Regering uit te leggen om welke redenen de personen die na meer dan drie of vier jaar wachten reeds een uitvoerbare beslissing ontvangen hebben, niet zouden worden geregulariseerd, net zoals degenen die nog geen soortgelijke beslissing ontvangen hebben.

Voor het overige wordt verwezen naar de algemene opmerking I.1 in fine.

5. De verantwoording die in de memorie van toelichting wordt gegeven om het bezwaar uit de weg te ruimen dat het gelijkheidsbeginsel niet nageleefd is, is niet altijd even relevant naargelang het gaat om artikel 2, 1° en 4°, of om artikel 2, 2° en 3°.

De personen die in de loop van de in artikel 4 bepaalde termijn in de onmogelijkheid verkeren om terug te keren naar het land waar ze vóór hun aankomst in België gewoonlijk verbleven hebben of naar het land waarvan ze de nationaliteit hebben, kunnen, volgens het voorontwerp, worden geregulariseerd, terwijl de personen die pas na het verstrijken van dezelfde termijn in dezelfde situatie verkeren, dat niet kunnen.

-
- (1) Volgens die uitlegging heeft iedere uitvoerbare beslissing over een asielaanvraag die reeds drie of vier jaar geleden of nog vroeger ingediend is, welke beslissing tot de inwerkingtreding van de wet zou worden uitgevaardigd, tot gevolg dat de aanvrager geen aanspraak kan maken op de maatregel; het recht om overeenkomstig het onderhavige voorontwerp een aanvraag in te dienen zou afhangen van de naarstigheid van de overheid.

.../...

Dat verschil mag niet uit het oog verloren worden, omdat de personen die niet zouden kunnen worden ge-regulariseerd, toch altijd de machtiging zouden kunnen krijgen waarin artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 voorziet, aangezien die situaties (niet kunnen terugkeren of ernstige ziekte) in de bestuurlijke praktijk en de rechtspraak dikwijls erkend worden als "buitengewone omstandigheden" overeenkomstig die bepaling van de wet van 15 december 1980.

Er bestaat immers een duidelijk verschil tussen de overwogen regularisatie en de machtiging tot verblijf waarin artikel 9, derde lid, van de wet voorziet. In het eerste geval wordt de machtiging tot verblijf voor onbeperkte tijd toegekend, terwijl ze in het tweede geval voor een beperkte tijd kan worden toegekend.

6. De tijdsaanduiding bij het vierde criterium voor regularisatie is minder nauwkeurig bepaald. In artikel 2, 4° wordt gesteld dat de aanvrager die humanitaire redenen kan doen gelden, "duurzame sociale bindingen in het land (moet) hebben ontwikkeld".

Artikel 9, 9., bepaalt evenwel dat de in artikel 2, 4°, bedoelde vreemdelingen "een bewijs (moeten leveren) dat hun aanwezigheid in België teruggaat tot meer dan zes jaar, of tot meer dan vijf jaar voor de gezinnen met schoolplichtige kinderen, en/of in het voorkomend geval het bewijs dat ze wettelijk verbleven in België en/of een schriftelijke verklaring waaruit blijkt dat ze geen bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen sedert ten minste vijf jaar".

.../...

De plaats van deze bepaling en de formulering ervan doen vragen rijzen over de draagwijdte van de discretionaire bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken wat de beoordeling van dat vierde criterium betreft.

Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of de persoon die het bewijs levert sedert meer dan zes jaar, of meer dan vijf jaar voor de gezinnen, in het land te verblijven, recht zal hebben op regularisatie zodra hij alle in artikel 9 vereiste gegevens aanvoert, dan wel of hij tevens de gegevens dient aan te brengen waaruit "humanitaire redenen" en "duurzame sociale bindingen" blijken ?

Omgekeerd is het de vraag of de persoon die het bewijs levert van een illegaal verblijf van iets minder dan zes of vijf jaar, naargelang van het geval, maar die humanitaire redenen kan aanvoeren en duurzame sociale banden kan aantonen, in aanmerking komt voor regularisatie ?

De steller van het voorontwerp behoort zijn intenties duidelijker te bepalen en erop toe te zien dat hij in één en dezelfde bepaling vormvereisten en voorwaarden wat de grond van de zaak betreft niet met elkaar vermengt.

II. Het voorontwerp van wet en het recht op maatschappelijke bijstand

De vraag rijst of de personen die een aanvraag indienen conform het onderhavige voorontwerp, recht hebben op maatschappelijke bijstand.

.../...

In arrest nr. 51/94 van 29 juni 1994 heeft het Arbitragehof het volgende voor recht verklaard :

"B.4.1. Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het onderwerp van de beroepen, beperkt de hulpverlening voor twee categorieën van vreemdelingen die een bevel hebben ontvangen het grondgebied te verlaten. Het maakt zo een onderscheid tussen die vreemdelingen, enerzijds, en de Belgen en de andere vreemdelingen, anderzijds.

B.4.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.3. Wanneer een Staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet of nauwelijks 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 tot verlaten te hebben ontvangen. Door op die wijze te bepalen dat degene die een definitief bevel heeft ontvangen het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten, weet dat hij, indien hij er niet op ingaat, een maand na die datum geen dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn meer zal ontvangen, met als enige uitzondering dringende medische dienstverlening, heeft de wetgever, om de belanghebbenden aan te sporen het ontvangen bevel op te volgen, een middel gekozen waarvan de gevolgen het mogelijk maken het nagestreefde

.../...

doel te bereiken. Dat middel is niet onevenredig met die doelstelling vermits het aan de betrokkene de materiële hulp waarborgt die noodzakelijk is om het grondgebied te verlaten, gedurende een maand, en de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd."

Artikel 14 van het voorontwerp bepaalt dat :

"behalve voor maatregelen tot verwijdering, die gemotiveerd zijn door de openbare orde of de nationale veiligheid, (...) er niet materieel (zal) worden overgegaan tot verwijdering tussen de indiening van de aanvraag en de dag waarop een negatieve beslissing wordt genomen krachtens art. 12. Indien de aanvraag niet al de in art. 9 vereiste elementen bevat, zal de verwijdering materieel niet worden uitgevoerd gedurende de in art. 4 bedoelde termijn."

Zulk een bepaling, die erop neerkomt de verplichting om het grondgebied te verlaten gedurende een welbepaalde termijn op te schorten, gelet op het feit dat het opleggen van dwang immers wettelijk wordt uitgesloten, zou strijdig kunnen worden geacht met de grondwettelijke bepalingen inzake gelijkheid en niet-discriminatie, mocht deze bepaling in het voorontwerp niet vergezeld gaan van een afwijking van artikel 57, § 2, van de voornoemde wet van 8 juli 1976, die zou gelden voor de duur van de regularisatieprocedure, en die het mogelijk zou maken aan de betrokken vreemdelingen het recht op maatschappelijke bijstand te verlenen.

De doelstelling de betrokkenen ertoe aan te zetten gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten, zou immers niet meer kunnen worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een maatregel die de vreemdelingen, voor wie in de wet zou worden bepaald dat ze "materieel" niet

.../...

kunnen worden verwijderd, het recht op maatschappelijke bijstand ontnemt, met uitzondering van de noodzakelijke materiële hulp om het grondgebied te verlaten en de dringende medische hulp.

Hoewel het Arbitragehof in zijn voornoemd arrest nr. 51/94 geoordeeld heeft dat het niet onredelijk is dat de Staat 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 tot verlaten te hebben ontvangen, heeft het evenwel in zijn arrest nr. 80/99 van 30 juni 1999 geoordeeld dat artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling "zonder redelijke verantwoording op dezelfde wijze personen (behandelt) die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden : diegenen die kunnen worden verwijderd en diegenen die om medische redenen niet kunnen worden verwijderd"(1).

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Artikel 3, tweede en derde lid, van het voorontwerp wijkt af van artikel 293 van het Gerechtelijk Wetboek.

(1) Punt B.5.2.

Deze bepaling regelt dus een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (1).

Artikel 2

Naast de algemene opmerkingen zijn bij deze bepaling nog de volgende bijzondere opmerkingen te maken.

1. In 1° behoort te worden verduidelijkt of de aanvraag om een erkenning van de hoedanigheid van vluchteling een aanvraag is die overeenkomstig de artikelen 50 en 51 van de wet van 15 december 1980 in België is ingediend, dan wel een aanvraag waarvoor België erkend wordt als staat die verantwoordelijk is voor de behandeling ervan, zoals bepaald in de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij één van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, gedaan te Dublin op 15 juni 1990, te Rome op 7 december 1990 en te Luxemburg op 13 juni 1991, goedgekeurd bij de wet van 11 mei 1995 (2).

(1) Artikel 293 is opgenomen in deel II "Rechterlijke Organisatie" van het Gerechtelijk Wetboek en heeft dus betrekking op de "organisatie van de hoven en rechtbanken", een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet (verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervormingen der instellingen, Gedr. St., Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-19/2°, blz. 18).

(2) Vergelijk met de circulaire van 15 december 1998 over de 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 en de regularisatie van bijzondere situaties (Belgisch Staatsblad van 19 december 1998, blz. 40497).

2. Voorts behoort te worden verduidelijkt wat onder "schoolplichtige kinderen" moet worden verstaan. Gaat het om kinderen die onder de schoolplicht vallen of om kinderen die er de leeftijd voor hebben naar school te gaan (1), en in dat geval, is het dan noodzakelijk dat ze werkelijk regelmatig naar school gaan ?

3. Wat het tweede criterium betreft, wordt in het voorontwerp geen rekening gehouden met het geval waarin zich de vreemdeling bevindt die het bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten, maar die niet kan terugkeren naar het land waar hij vóór zijn aankomst in België gewoonlijk heeft verbleven, noch naar het land waarvan hij de nationaliteit heeft, maar die "met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden", "door de Belgische overheden aan de overheden van de overeenkomstsluitende Staten moet overgedragen worden" (artikel 7, 10°, van de wet van 15 december 1980) of van wie "de verwijdering kan geschieden naar (...) enig ander land waar diens toelating mogelijk is, in het bijzonder ingevolge de relevante bepalingen van de door de Overeenkomstsluitende Partijen gesloten terugname-overeenkomsten", welke Partijen het Akkoord van Schengen hebben ondertekend (artikel 23,

(1) In dat geval moet erop gewezen worden dat de leeftijd niet in alle gemeenschappen dezelfde is.

lid 4, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (1)).

Artikel 3

1. In het vierde lid staat er te lezen dat de Koning bepaalt over welke "onderzoeksmiddelen" de commissie beschikt.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het niet de bedoeling om de commissie onderzoeksbevoegdheden te verlenen. Het is alleen de bedoeling een beroep te kunnen doen op experts, inzonderheid wanneer de aanvrager medische redenen aanvoert, een geval dat uitdrukkelijk vermeld wordt in de commentaar op het artikel.

2. De regularisatieprocedure die bij het voorontwerp wordt ingesteld, zal naar alle waarschijnlijkheid tot gevolg hebben dat er, naast de reeds bestaande geschillen, nog nieuwe geschillen zullen ontstaan. Opdat het hoofd zou kunnen worden geboden aan de toevloed van regularisatieaanvragen wordt in het voorontwerp nog niet bepaald uit

(1) Deze bepaling ontleent thans haar rechtsgrond aan de artikelen 62, lid 3, en 63, lid 3, E.G., krachtens het besluit van de Raad 1999/436/EG van 20 mei 1999 tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB. L. 176/17 van 10 juli 1999).

hoeveel kamers de commissie voor regularisatie zal bestaan, "zodat na evaluatie soepel zou kunnen worden ingespeeld op het aantal aanvragen".

De memorie van toelichting bevat evenmin informatie over de personeelsbezetting, die een belangrijke rol zal spelen bij het onderzoeken van de aanvragen.

De Regering wordt erop attent gemaakt dat de Raad van State, afdeling administratie, kennis zal moeten nemen van de beroepen die tegen de beslissingen tot weigering van regularisatie zullen worden ingesteld. Op dit ogenblik is het onmogelijk te bepalen om hoeveel geschillen het zal gaan. Tegelijk zal de Raad van State de huidige achterstand verder moeten trachten weg te werken (1).

Met die nieuwe situatie moet ongetwijfeld eveneens rekening worden gehouden.

Artikel 4

1. Indien, gelet op het mogelijke aantal aanvragen, aan de Minister van Binnenlandse Zaken machtiging moet worden verleend om zijn beslissingsbevoegdheid over te dragen, dan moet dit net als in artikel 9, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 uitdrukkelijk worden bepaald.

(1) Voor de vreemdelingengeschillen alleen al registreerde de griffie van de afdeling administratie gedurende het gerechtelijk jaar 1997-1998 voor de beide taalrollen samen gemiddeld 210 verzoekschriften per maand. Sinds januari 1999 worden echter gemiddeld 520 aanvragen per maand op de rol ingeschreven.

2. De vraag rijst of artikel 13 van de genoemde wet, dat bepaalt dat de vreemdeling die een machtiging voor een verblijf van onbepaalde duur heeft gekregen, een verblijfsvergunning krijgt die geldig is voor een jaar, waarbij die termijn op aanvraag van de belanghebbende door het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats verlengd of hernieuwd kan worden, ook van toepassing is in het in artikel 4 genoemde geval. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dat niet zo.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom dat in dit geval zou gelden en niet in het geval dat thans wordt omschreven in artikel 9, derde lid, van de wet.

Artikel 8

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar onderstelt het verslag dat de burgemeester aan de commissie bezorgt, niet dat deze een onderzoek voert. Het gaat slechts om het meedelen van gegevens waarvan hij kennis zou hebben.

De bedoeling van de steller van het voorontwerp moet beter worden uiteengezet in de memorie van toelichting en de tekst van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. In de voorliggende bepaling staat het volgende :
"De burgemeester van de plaats ... maakt ... een verslag over ..., met inbegrip van de aanvullende stukken die de aanvrager krachtens artikel 9 moet overmaken maar die niet gevoegd waren bij de aanvraag".

.../...

Uit de toelichting bij het artikel blijkt dat het in werkelijkheid wel degelijk gaat om stukken die ontbreken bij het indienen van de regularisatieaanvraag.

Aangezien het voor het verdere verloop van de procedure van belang is te weten of de aanvraag volledig dan wel onvolledig is, behoort in artikel 8 van het voorontwerp de termijn te worden vastgesteld waarover de belanghebbende beschikt om de ontbrekende stukken in te dienen. Uit dat oogpunt biedt de voorliggende bepaling geen enkele waarborg wanneer ze voorschrijft dat de burgemeester, binnen een maand na de ontvangst van de aanvraag, deze aanvraag, alsook het sociaal verslag en de bewuste stukken verzendt, aangezien zulks op om het even welk tijdstip binnen die termijn kan geschieden, zonder dat de belanghebbende daarvan in kennis wordt gesteld.

Artikel 9

1. Bij artikel 9, waarin reeds de aanpassingen moeten worden aangebracht die voortvloeien uit de algemene opmerkingen en de opmerkingen gemaakt bij artikel 2, behoren nog de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, is het niet de bedoeling in onderdeel 5 de aanvrager te verplichten zijn verblijfplaats als woonplaats te kiezen.

Men schrijve derhalve :

"5. De opgave van het adres waar de aanvrager woonplaats kiest in het kader van de procedure;"

.../...

2. In onderdeel 9, laatste zin, zou de bedoeling van de steller van het voorontwerp beter weergegeven worden door de woorden "dat ze geen bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen sedert ten minste vijf jaar" te vervangen door de woorden "dat ze in de loop van de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag geen bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen".

Artikel 12

Paragraaf 1, eerste lid, bepaalt het volgende :

"Wanneer het secretariaat van de commissie voor regularisatie vaststelt dat het dossier dat gevoegd werd bij de aanvraag onvolledig is, maakt hij (lees : het) dit met een negatief advies over aan de minister voor beslissing."

Er behoort daarbij te worden bepaald dat dat negatieve advies ter kennis wordt gebracht van de belanghebbende, zodat deze, in voorkomend geval, zijn standpunt uiteen kan zetten aan de minister.

Artikel 14

De tweede zin moet vervallen. Het staat immers aan de minister te beslissen of de aanvraag de in artikel 9 voorgeschreven gegevens bevat.

.../...

Artikel 15

Aangezien de personen die regularisatie hebben aangevraagd, niet noodzakelijk ervan op de hoogte worden gebracht dat hun dossier voor advies is overgezonden naar een regularisatiecommissie die bij een beslissing van de Ministerraad d.d. 4 oktober 1998(1) is opgericht, is het van belang dat ze daarvan officieel op de hoogte worden gebracht, zodat ze met kennis van zaken de keuze kunnen maken die artikel 15 van het voorontwerp hen biedt.

Artikel 16

Verwezen wordt naar de algemene opmerking I.5, voor zover het voorliggende artikel slaat op de gevallen genoemd in de onderdelen 2° en 3° van artikel 2 van het voorontwerp.

(1) Deze beslissing is vermeld in de circulaire van 15 november 1998 over de 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 en de regularisatie van bijzondere situaties (Belgisch Staatsblad van 19 december 1998).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

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
M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

R. ANDERSEN