

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.469/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.469/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 november 2002 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, wat de personen betreft die activiteiten mogen verrichten in het kader van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap", heeft op 3 december 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 29 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne les personnes autorisées à exercer des activités dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi", a donné le 3 décembre 2002 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de hangende regularisatieprocedure en het steeds kleiner wordende toepassingsveld van (artikel 2 van het om advies voorgelegde voorstel van wet)".

*
* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Artikel 8, § 3, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, somt de categorieën van personen op die activiteiten mogen verrichten in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap.

Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe deze opsomming van categorieën aan te vullen met de vermelding van de categorie van "vreemdelingen die een aanvraag hebben ingediend overeenkomstig artikel 2 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk" (ontworpen artikel 8, § 3, eerste lid, 3°, van de besluitwet van 28 december 1944).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1.1. De ontworpen regeling doet vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Dat ook de

.../...

adviesvragende overheid zich daarvan bewust is, blijkt uit de brief van de Voorzitter van de Senaat van 28 november 2002 waarin hij schrijft dat "(hij) inzonderheid (...) graag uitsluitel (had) omtrent de vraag naar de bestaanbaarheid van artikel 2 van het voorstel met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet".

1.2. Gelet op de specifieke situatie waarin de in het ontworpen artikel 8, § 3, eerste lid, 3°, van de besluitwet van 28 december 1944, bedoelde categorie van vreemdelingen zich bevindt, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de vraag of het onderscheid dat het voorstel tussen de betrokken categorie van vreemdelingen en andere categorieën van vreemdelingen maakt, verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

1.3. Artikel 2 van het voorstel beperkt de toegang tot het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap tot de vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend overeenkomstig artikel 2 van de wet van 22 december 1999.

Om te beginnen rijst de vraag waarom andere categorieën van vreemdelingen die ook een regularisatieaanvraag kunnen indienen, geen toegang wordt geboden tot de activiteiten van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap. Dat is met name het geval voor de vreemdelingen die 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, om een regularisatie verzoeken ⁽¹⁾.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen objectief en in redelijkheid aanvaardbaar motief dat het onderscheid kan verantwoorden dat artikel 2 van het voorstel op het vlak van de toegang tot activiteiten van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap maakt tussen de twee voornoemde categorieën van regularisatieaanvragers.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet evenmin welk motief kan verantwoorden dat asielzoekers, die geen regularisatieaanvraag hebben ingediend, eveneens van het toepassingsgebied van artikel 2 van het voorstel worden uitgesloten. De in dat artikel bedoelde regularisatieaanvragers moeten immers worden geacht, zoals door het Hof

⁽¹⁾ Artikel 15 van de wet van 22 december 1999 bestempelt aanvragen op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 uitdrukkelijk als "regularisatieaanvragen".

van Cassatie in een arrest van 17 juni 2002 ⁽²⁾, is aangenomen, evenzeer als de asielzoekers, recht op maatschappelijke dienstverlening te hebben, zodat tussen beide categorieën van vreemdelingen op dat punt geen onderscheid bestaat en daarin derhalve geen verantwoording kan worden gezien voor de ongelijke behandeling die artikel 2 van het voorstel invoert tussen asielzoekers en de beoogde categorie van regularisatieaanvragers.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, gelet op het zo-even vermelde arrest van het Hof van Cassatie, het beperken van het toepassingsgebied van artikel 2 van het voorstel tot uitsluitend de in artikel 2 van de wet van 22 december 1999 bedoelde regularisatieaanvragers, niet verenigbaar lijkt met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet immers geen objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven om de zo-even genoemde andere categorieën van vreemdelingen van de ontworpen regeling uit te sluiten.

Tenzij de stellers van het voorstel van oordeel zouden zijn dat wel degelijk dergelijke motieven bestaan, in welk geval het aanbeveling verdient dat die motieven in de toelichting worden opgenomen, dient het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 8, § 3, eerste lid, 3°, van de besluitwet van 28 december 1944 (artikel 2 van het voorstel), te worden aangepast, rekening houdend met de bezwaren die in dit advies met betrekking tot de niet-naleving van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie zijn geformuleerd.

2. Zoals het ontworpen artikel 8, § 3, eerste lid, 3°, van de besluitwet van 28 december 1944 is geredigeerd, kan niet worden uitgemaakt tot wanneer de machtiging tot het verrichten van activiteiten in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap geldt. Nochtans zou dergelijke verduidelijking bijzonder op haar plaats zijn ingeval bijvoorbeeld de regularisatieaanvraag wordt afgewezen. Vraag is derhalve of, onverminderd de opmerking onder 1.3, de ontworpen bepaling op dat punt niet moet worden aangevuld.

⁽²⁾ J. dr. jeun., 2002, nr. 219, 59; Rev. dr. étr., 2002, nr. 118, 233; J.L.M.B., 2002/26,1158.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de hangende regularisatieprocedure en het steeds kleiner wordende toepassingsveld van (artikel 2 van het om advies voorgelegde voorstel van wet)".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

L'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs énumère les catégories de personnes qui peuvent accomplir des activités dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi.

La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'ajouter à cette énumération de catégories celle des "étrangers qui ont introduit une demande conformément à l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume" (article 8, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944).

EXAMEN DU TEXTE

1.1. Les règles en projet conduisent à s'interroger sur leur compatibilité avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. La lettre du Président du Sénat du 28 novembre 2002 qui précise, notamment, que "inzonderheid had ik graag uitsluitel omtrent de vraag naar de bestaanbaarheid van artikel 2 van het voorstel met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet" montre que l'auteur de la demande, lui aussi, est conscient de ce problème.

.../...

1.2. Compte tenu de la situation spécifique dans laquelle se trouve la catégorie d'étrangers visée à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, le Conseil d'Etat, section de législation, se limite à examiner la question de savoir si la distinction que la proposition opère entre la catégorie concernée d'étrangers et les autres catégories d'étrangers se concilie avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

1.3. L'article 2 de la proposition limite l'accès à l'agence locale pour l'emploi aux étrangers qui ont introduit une demande de régularisation conformément à l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999.

La première question qui se pose est celle de savoir pour quelle raison d'autres catégories d'étrangers qui peuvent, eux aussi, introduire une demande de régularisation ne bénéficient pas d'un accès aux activités de l'agence locale pour l'emploi. Tel est notamment le cas des étrangers qui demandent une régularisation en 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 ⁽¹⁾.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas de motif objectif et raisonnablement admissible qui puisse justifier la distinction qu'opère l'article 2 de la proposition entre les deux catégories précitées de demandeurs de régularisation en ce qui concerne l'accès aux activités de l'agence locale pour l'emploi.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas davantage le motif qui pourrait justifier que des demandeurs d'asile, qui n'ont pas introduit de demande de régularisation, soient également exclus du champ d'application de l'article 2 de la proposition. Il faut considérer, en effet, comme la Cour de cassation l'a admis dans un arrêt du 17 juin 2002 ⁽²⁾, que les demandeurs de régularisation visés dans cet article ont droit à l'aide sociale au même titre que les demandeurs d'asile, en sorte qu'il n'est pas établi de distinction sur ce point entre les deux catégories d'étrangers et que rien ne permet, dès lors,

⁽¹⁾ L'article 15 de la loi du 22 décembre 1999 qualifie explicitement de "demandes de régularisation" celles qui se fondent sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

⁽²⁾ J. dr. jeun., 2002, n° 219, 59; Rev. dr. étr., 2002, n°118, 233; J.L.M.B., 2002/26, 1158.

d'y voir une justification du traitement inégal que l'article 2 de la proposition instaure entre les demandeurs d'asile et la catégorie visée de demandeurs de régularisation.

Il résulte de ce qui précède que, eu égard à l'arrêté précité de la Cour de cassation, la limitation du champ d'application de l'article 2 de la proposition aux seuls demandeurs de régularisation visés à l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999, ne paraît pas pouvoir se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. En effet, le Conseil d'Etat, section de législation, ne distingue pas de motifs objectifs et raisonnablement admissibles pour exclure des règles en projet les autres catégories d'étrangers qui viennent d'être évoquées.

A moins que les auteurs de la proposition n'estiment que pareils motifs existent effectivement, auquel cas il est recommandé de les indiquer dans les développements, il faut adapter le champ d'application de l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (article 2 de la proposition), compte tenu des objections formulées dans le présent avis à propos du non-respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

2. L'énoncé de l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne permet pas de déterminer jusqu'à quelle date s'applique l'autorisation d'accomplir des activités dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Une pareille précision serait toutefois particulièrement de mise dans le cas, par exemple, où la demande de régularisation serait rejetée. La question se pose de savoir, dès lors, si sous réserve de l'observation formulée sous 1.3, il n'y a pas lieu de compléter la disposition en projet sur ce point.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME