



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.402/1
van 8 december 2015

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 26 mei 2002
wat betreft de spreiding van
erkende vluchtelingen’
(*Parl.St. Kamer*,
nr. 54-1361/001)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.402/1
du 8 décembre 2015

sur

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
26 mai 2002 en ce qui
concerne la répartition de
réfugiés reconnus’
(*Doc. parl., Chambre*,
n° 54-1361/001)

Op 29 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 wat betreft de spreiding van erkende vluchtelingen' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-1361/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 19 november en 3 december 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2015.

*

Le 29 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 26 mai 2002 en ce qui concerne la répartition de réfugiés reconnus' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1361/001).

La proposition a été examinée par la première chambre les 19 novembre et 3 décembre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 2015.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet bepaalt dat de in artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ bedoelde vluchtelingen voor een periode van twee jaar vanaf het moment van erkenning als vluchteling enkel gerechtigd zijn op het recht op maatschappelijke integratie bij een toegewezen openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: een OCMW). Met het oog op deze toewijzing wordt de Koning gemachtigd om spreidingsregels vast te leggen, gebaseerd op het bevolkingsaantal per gemeente. De erkende vluchtelingen die hun recht op maatschappelijke dienstverlening wensen uit te oefenen, worden verplicht om ingeschreven te zijn in het vreemdelingen- of bevolkingsregister van de gemeente waartoe het OCMW behoort waaraan ze zijn toegewezen, en worden verplicht “er ook te wonen”.

Daarnaast legt het voorstel aan de OCMW's de verplichting op om actief te bemiddelen bij het zoeken naar huisvesting, en geeft het aan de OCMW's de bevoegdheid om een deel van het leefloon te bestemmen voor het betalen van huurgelden.

VERENIGBAARHEID MET HOGERE RECHTSNORMEN

2. Artikel 3 van de wet van 26 mei 2002 bepaalt welke categorieën van personen het recht op maatschappelijke integratie kunnen genieten, en aan welke basisvoorwaarden deze personen moeten voldoen. Tot de gerechtigden behoort aldus de erkende “vluchteling [...] in de zin van artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

3. Voor deze categorie van gerechtigden op maatschappelijke integratie, kortweg de erkende vluchtelingen, voert het voorstel bijkomende voorwaarden in om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten. Deze voorwaarden behelzen de inschrijving en het daadwerkelijk wonen in de gemeente van het OCMW, waaraan op basis van een bij koninklijk besluit vastgesteld spreidingsplan, de persoon is toegewezen.

4. De categorie van personen waarop het voorstel betrekking heeft, zijnde de erkende vluchtelingen, zijn personen die als vluchtelingen in de zin van het Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, moeten worden beschouwd (hierna: het Vluchtelingenverdrag).¹

Artikel 49 van de wet van 15 december 1980 verwijst immers naar de erkenning als vluchteling, terwijl artikel 48/3, § 1 van dezelfde wet verduidelijkt dat “[d]e vluchtelingenstatus wordt toegekend aan de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967”.

¹ Instemming met het Vluchtelingenverdrag werd verleend bij wet van 26 juni 1953.

5. Artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag bepaalt: “De Verdragsluitende Staten zullen de regelmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen behandelen”.

Artikel 26 van hetzelfde verdrag bepaalt: “Elke Verdragsluitende Staat zal aan de regelmatig op zijn grondgebied vertoevende vluchtelingen het recht verlenen er hun verblijf te kiezen en zich vrij op dat grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden”.

6. Steunend op artikel 78 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU)² hebben de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag een neerslag gevonden in richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘inzake normen voor erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming’.

Artikel 20 van richtlijn 2011/95 bepaalt uitdrukkelijk dat het hoofdstuk inzake de kenmerken van de internationale bescherming geldt “onverminderd de in het Verdrag van Genève (d.i. het Vluchtelingenverdrag) neergelegde rechten”.

Artikel 29, lid 1 van de richtlijn luidt: “De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten³, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat”, terwijl artikel 33 van dezelfde richtlijn bepaalt dat “[d]e lidstaten [...] op hun grondgebied het vrije verkeer toe[staan] van personen die internationale bescherming genieten onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven”.

Gelet op deze richtlijn moet de door artikel 26 van het Vluchtelingenverdrag voorgeschreven gelijke behandeling met vreemdelingen in het algemeen, voor België worden begrepen als een gelijke behandeling met zogenaamde “derde landers”, zijnde onderdanen van staten die geen lid van de Europese Unie zijn (d.w.z. personen die geen Unieburger in de zin van artikel 20, eerste lid, VWEU zijn).

7.1. De regel uit artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag die inhoudt dat de erkende vluchtelingen “op dezelfde wijze” als de Belgische onderdanen recht op sociale bijstand genieten, sluit niet elk verschil in behandeling uit. Zo’n verschil in behandeling moet echter voldoen aan de

² Artikel 78, eerste lid VWEU bepaalt dat de Unie een gemeenschappelijk beleid ontwikkelt “inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen” en dat dit “in overeenstemming [moet] zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen”.

³ Dit zijn, overeenkomstig artikel 2, b) van de richtlijn personen “aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend”.

algemene vereisten van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, en mag, om aan artikel 23 niet elke betekenis te ontnemen, niet gesteund zijn op het enkele feit dat de betrokken gerechtigde een erkende vluchteling is.

Artikel 29 van richtlijn 2011/95 bevestigt deze beginselen door aan te geven dat de erkende vluchtelingen de sociale bijstand ontvangen “zoals de onderdanen”.

Het voorstel van wet bevat specifieke voorwaarden, zijnde verblijfs- en woonvoorwaarden, voor het recht op maatschappelijke integratie, die enkel en alleen gelden voor erkende vluchtelingen.

Aldus is het voorstel in strijd met de in artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag en in artikel 29 van de richtlijn 2011/95 opgenomen regel dat de erkende vluchtelingen op dezelfde wijze als de Belgische onderdanen van het recht op sociale bijstand moeten kunnen genieten.

7.2. Het feit dat de bijkomende voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie de vorm aannemen van beperkingen van het vrij verkeer en de vrije vestiging van de erkende vluchtelingen, noopt niet tot een andere conclusie.

7.3. Een beoordeling van deze beperkingen in het licht van de in artikel 26 van het Vluchtelingenverdrag beschermde bewegingsvrijheid is enkel nodig indien de woon- en verblijfsvereisten voor erkende vluchtelingen niet het karakter zouden hebben van bijkomende voorwaarden waaraan zij moeten voldoen om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten. In dat geval zouden die vereisten immers beschouwd kunnen worden als louter beperkingen op de bewegingsvrijheid.

Zulke beperkingen zijn in beginsel mogelijk aangezien artikel 26 van het verdrag het recht om vrij verblijf te kiezen en zich vrij op het grondgebied te bewegen toekent “onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden”. Artikel 33 van richtlijn 2011/95 bevestigt dit door te bepalen dat erkende vluchtelingen het vrije verkeer genieten “onder dezelfde voorwaarden en beperkingen” als andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven.

Dergelijke beperkingen zijn dus enkel geoorloofd voor zover ze in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel in een gelijke behandeling voorzien met de andere legaal verblijvende vreemdelingen, zijnde onderdanen uit niet EU-landen. Indien de beperkingen hieraan voldoen, moet nagegaan worden of de voorschriften in overeenstemming zijn met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die aan eenieder die wettig op het grondgebied verblijft het recht geven zich vrijelijk te verplaatsen en vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen, en die slechts beperkingen toelaten die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het licht van bepaalde legitieme doelstellingen of het algemeen belang.

Onverminderd het feit dat het voorstel de woon- en verblijfsvereisten uitdrukkelijk als voorwaarden voor het recht op maatschappelijke integratie in hoofde van erkende vluchtelingen oplegt, en dus strijdt met artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag en

artikel 29 van richtlijn 2011/95, moet *in casu* vastgesteld worden dat de woon- en verblijfsvereisten in het wetsvoorstel enkel opgelegd worden aan erkende vluchtelingen en niet aan vreemdelingen in het algemeen. Ook indien deze vereisten op zich, los van het recht op maatschappelijke integratie, zouden kunnen worden beschouwd, zouden ze dus niet verenigbaar zijn met artikel 26 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 33 van richtlijn 2011/95.

8. Uit het voorgaande volgt dat het voorstel in strijd is met artikel 23 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 29 van richtlijn 2011/95, alsook, in de hiervoor aangegeven hypothese, met artikel 26 van dat verdrag en artikel 33 van die richtlijn. Het voorstel kan bijgevolg geen doorgang vinden.

*

PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis énonce que les réfugiés visés à l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' ne peuvent bénéficier du droit à l'intégration sociale auprès du centre public d'aide sociale auxquels ils sont affectés (ci-après : un CPAS) que durant deux ans à compter de la reconnaissance du statut de réfugié. En vue de cette affectation, le Roi est habilité à fixer les règles de répartition sur la base du nombre d'habitants par commune. Les réfugiés reconnus qui souhaitent exercer leur droit à l'aide sociale sont obligés d'être inscrits dans le registre des étrangers ou dans le registre de la population de la commune dont relève le CPAS auquel ils ont été affectés, et sont tenus « d'y résider ».

Par ailleurs, la proposition impose aux CPAS l'obligation de participer activement à la recherche d'un hébergement et donne aux CPAS le pouvoir d'affecter une partie du revenu d'intégration au paiement des loyers.

COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES SUPÉRIEURES

2. L'article 3 de la loi du 26 mai 2002 détermine les catégories de personnes susceptibles de bénéficier du droit à l'intégration sociale ainsi que les conditions de base auxquelles ces personnes doivent satisfaire. Figure ainsi au nombre des ayants droit le « réfugié [reconnu] au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

3. Pour cette catégorie d'ayants droit à l'intégration sociale, autrement dit les réfugiés reconnus, la proposition instaure des conditions supplémentaires pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale. Ces conditions englobent l'inscription et la résidence effective dans la commune du CPAS auquel a été affectée la personne sur la base d'un plan de répartition établi par un arrêté royal.

4. La catégorie de personnes concernée par la proposition, à savoir les réfugiés reconnus, est constituée de personnes qui doivent être considérées comme des réfugiés au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après : la Convention sur les réfugiés) ¹.

En effet, l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 vise la reconnaissance en tant que réfugié, alors que l'article 48/3, § 1^{er}, de la même loi précise que « [l]e statut de réfugié est accordé à l'étranger qui satisfait aux conditions prévues par l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 ».

5. L'article 23 de la Convention sur les réfugiés dispose : « Les États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux ».

¹ La loi du 26 juin 1953 a donné assentiment à la Convention sur les réfugiés.

L'article 26 de la même convention énonce : « Tout État Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances ».

6. Sur la base de l'article 78 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE)², les dispositions de la Convention sur les réfugiés ont été traduites dans la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'.

L'article 20 de la directive 2011/95 dispose expressément que le chapitre relatif au contenu de la protection internationale s'applique « sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève (c'est-à-dire la Convention sur les réfugiés) ».

L'article 29, paragraphe 1, de la directive s'énonce comme suit : « Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale³ reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre », alors que l'article 33 de la même directive dispose que « [l]es États membres permettent aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire ».

Eu égard à cette directive, l'égalité de traitement par rapport aux étrangers en général, prescrite par l'article 26 de la Convention sur les réfugiés, doit être comprise pour la Belgique comme un traitement égal à celui des « personnes en provenance d'États tiers », à savoir des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne (c'est-à-dire des ressortissants qui ne sont pas citoyens de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, TFUE).

7.1. La règle de l'article 23 de la Convention sur les réfugiés, qui implique que les réfugiés reconnus bénéficient du « même » droit à l'aide sociale que les ressortissants belges, n'exclut pas toute différence de traitement. Toutefois, une telle différence doit satisfaire aux exigences générales du principe d'égalité et de non-discrimination et, pour ne pas vider l'article 23 de toute sa substance, ne peut se fonder sur le simple fait que l'ayant droit concerné est un réfugié reconnu.

² L'article 78, paragraphe 1, TFUE, dispose que l'Union développe une politique commune « en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement » et que « cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents ».

³ Il s'agit, conformément à l'article 2, b), de la directive, de personnes « qui [ont] obtenu le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire ».

L'article 29 de la directive 2011/95 confirme ces principes en indiquant que les réfugiés reconnus reçoivent la même assistance sociale que celle prévue « pour les ressortissants ».

La proposition de loi contient des conditions spécifiques, à savoir des conditions de séjour et de résidence, applicables au droit à l'intégration sociale, qui ne valent que pour les réfugiés reconnus.

De ce fait, la proposition est contraire à la règle inscrite à l'article 23 de la Convention sur les réfugiés et à l'article 29 de la directive 2011/95 selon laquelle les réfugiés reconnus doivent pouvoir bénéficier du droit à l'aide sociale que de la même manière que les ressortissants belges.

7.2. La circonstance que les conditions supplémentaires prévues pour le droit à l'intégration sociale prennent la forme de restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d'établissement des réfugiés reconnus, n'appelle pas d'autre conclusion.

7.3. Une appréciation de ces restrictions au regard de la liberté de circulation garantie par l'article 26 de la Convention sur les réfugiés n'est nécessaire que dans la mesure où les exigences de résidence et de séjour des réfugiés reconnus ne revêtiraient pas le caractère de conditions supplémentaires auxquelles ils doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale. En effet, ces exigences pourraient dans ce cas être considérées comme de simples restrictions à la liberté de circulation.

Pareilles restrictions sont en principe possibles, dès lors que l'article 26 de la convention accorde le droit de choisir le lieu de résidence et de circuler librement sur le territoire, « sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances ». L'article 33 de la directive 2011/95 confirme cette disposition en prévoyant que les réfugiés reconnus bénéficient de la liberté de circulation « dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire ».

Pareilles restrictions ne sont dès lors autorisées que dans la mesure où, en conformité avec le principe d'égalité, elles prévoient un traitement égal à celui accordé aux autres étrangers résidant légalement sur le territoire, à savoir les ressortissants de pays qui ne sont pas membres de l'U.E. Si tel est le cas, il convient de vérifier si les prescriptions sont conformes à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et à l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui accordent à quiconque se trouvant régulièrement sur le territoire le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence, et qui n'autorisent que des restrictions qui sont nécessaires dans une société démocratique au regard de certains buts légitimes ou de l'intérêt général.

Indépendamment du fait que la proposition impose expressément les exigences de résidence et de séjour comme conditions au droit à l'intégration sociale pour les réfugiés reconnus, et viole donc l'article 23 de la Convention sur les réfugiés et l'article 29 de la directive 2011/95, force est de constater en l'espèce que les exigences de résidence et de séjour figurant dans la proposition de loi ne sont imposées qu'aux réfugiés reconnus et non aux

étrangers en général. Même si ces exigences, indépendamment du droit à l'intégration sociale, pouvaient être considérées en soi, elles ne seraient donc pas compatibles avec l'article 26 de la Convention sur les réfugiés et l'article 33 de la directive 2011/95.

8. Il résulte de ce qui précède que la proposition est contraire à l'article 23 de la Convention sur les réfugiés et à l'article 29 de la directive 2011/95, ainsi que, dans l'hypothèse précitée, à l'article 26 de cette convention et à l'article 33 de cette directive. La proposition ne saurait dès lors se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME