

Rolnummer 4671

Arrest nr. 198/2009
van 17 december 2009

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het van kracht was vóór de vervanging ervan bij artikel 28 van de wet van 15 september 2006, gesteld door het Arbeidshof te Brussel

Het Grondwettelijk Hof,

samen gesteld uit de voorzitters P. Martens en M. Bossuyt, en de rechters M. Melchior, R. Herméuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 26 maart 2009 in zake A.G. tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Etterbeek, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 april 2009, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals het van kracht was vóór de wijziging ervan bij de artikelen 28 en 29 van de wet van 15 september 2006, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het aan de erkende staatloze geen recht op verblijf toekent dat vergelijkbaar is met datgene dat het aan de erkende vluchteling toekent, waardoor het personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden verschillend behandelt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- A.G.;
- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Etterbeek, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1040 Brussel, Dokter Jean Jolystraat,
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2009 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Hubert, advocaat bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Etterbeek;
 - . Mr. F. Laheyne en Mr. D. Daie *loco* Mr. E. Derriks, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

A.G. stelt voor de verwijzende rechter hoger beroep in tegen een vonnis van de Arbeidsrechtbank te Brussel waarmee die laatste met name de weigering van het OCMW van Etterbeek om de appellante een leefloon toe te kennen, geldig verklaart.

De appellante, geboren in Azerbeidzjan en van Armeense afkomst, is in 1998 in België aangekomen. Zij heeft een asielaanvraag ingediend, die is verworpen, en vervolgens een aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze, hoedanigheid die haar is toegekend bij een arrest van het Hof van Beroep te Brussel op 7 december 2006. Zij heeft daarnaast een tijdelijke machtiging tot verblijf genoten die na 20 november 2004 niet meer is hernieuwd, maar haar opnieuw is toegekend vanaf 24 april 2007. Sinds 28 juni 2007 is zij ingeschreven in het vreemdelingenregister.

De verwijzende rechter stelt vast dat de appellante, voor de periode van 7 december 2006 tot 23 april 2007, dankzij haar statuut van staatloze, behoort tot een van de categorieën van personen die een leefloon kunnen genieten, zoals opgesomd in artikel 3, 3^o, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie; hij is evenwel van mening dat zij niet voldoet aan de voorwaarde met betrekking tot de werkelijke verblijfplaats in België bepaald in artikel 3, 1^o, van dezelfde wet, daar zij gedurende die periode geen voorlopige machtiging tot verblijf genoot en de erkenning van de status van staatloze niet automatisch de toekenning van een verblijfsrecht inhoudt. Hij stelt ook vast dat het voormelde artikel 3, 1^o, ten uitvoer is gelegd door artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, dat bepaalt dat de werkelijke verblijfplaats afhankelijk is gemaakt van een machtiging tot verblijf op het grondgebied en is van oordeel dat die bepaling niet onwettig is, aangezien artikel 23 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960, zelf een voorwaarde met betrekking tot de rechtmatige verblijfplaats vaststelt en aangezien artikel 3, 1^o, van de voormelde wet van 26 mei 2002 de Koning toe heeft gemachtigd het begrip « werkelijke verblijfplaats in België » te definiëren; in dat verband merkt hij op dat, in zoverre de wet de maatschappelijke integratie in beginsel alleen voorbehoudt aan de vreemdelingen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, met uitsluiting dus van diegenen die alleen in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven, het paradoxaal zou zijn om in het toepassingsgebied van de wet te staatlozen op te nemen die nog niet tot een verblijf zijn gemachtigd.

De verwijzende rechter onderzoekt het statuut van de staatlozen en merkt op dat de ontstentenis van een verblijfsrecht voor de erkende staatlozen in het algemeen wordt bekritiseerd, maar dat die ontstentenis is bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie van 19 mei 2008. Hij is van mening dat het Verdrag van New York van 28 september 1954 de verdragsluitende Staten met andere woorden niet ertoe verplicht het verblijfsrecht toe te kennen aan de erkende staatlozen en dat het verbod van uitzetting bepaald in artikel 31 van het Verdrag alleen van toepassing is op de staatlozen die rechtmatig verblijven op het grondgebied. Hij merkt ook op dat het Hof in zijn arresten nrs. 17/2001 van 14 februari 2001 en 89/2002 van 5 juni 2002 heeft geoordeeld dat te aanzien van het voordeel van de maatschappelijke hulpverlening, de persoon die een aanvraag tot het verkrijgen van de status van staatloze heeft ingediend, niet wordt beschouwd als iemand die zich bevindt in een situatie die vergelijkbaar is met die van de kandidaat-vluchtelingen, althans wanneer de aanvraag tot het verkrijgen van de status van staatloze volgt op de weigering van de asielaanvraag. Toch staat de verwijzende rechter stil bij het eventuele bestaan van een discriminatie tussen de vluchtelingen die automatisch tot een verblijf zijn toegelaten en de erkende staatlozen die alleen door de erkenning van hun status geen recht op verblijf hebben. Hij formuleert in dat verband verschillende opmerkingen : de artikelen 31 van het Verdrag van New York (staatlozen) en 32 van het Verdrag van Genève (vluchtelingen) erkennen in identieke bewoordingen het verblijfsrecht van de betrokkenen, waarbij dat recht overigens een middel vormt om de uitoefening mogelijk te maken van de rechten die de internationale verdragen hun toekennen; de ontstentenis van het verblijfsrecht van de staatloze is in strijd geacht met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens; het gevaar dat procedures worden misbruikt, waarnaar wordt verwezen in de voormelde arresten nrs. 17/2001 en 89/2002 van het Hof, is niet meer aan de orde zodra de status van staatloze is erkend; de artikelen 49/2 en 48/4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, sluiten sinds de wet van 15 september 2006 niet langer uit dat een geweigerde kandidaat-vluchteling een automatisch verblijfsrecht kan genieten; ten slotte blijkt dat, te dezen, de appellante geen staatloze is omdat zij afstand heeft gedaan van haar nationaliteit, maar omdat, zoals wordt vastgesteld in het voormelde arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 7 december 2006, de autoriteiten van Azerbeidzjan niet bereid zijn haar die toe te kennen.

De verwijzende rechter is van mening dat het niet aan hem toekomt te beslissen of het eventuele onverantwoorde verschil in behandeling tussen de vluchtelingen en de erkende staatlozen vervat ligt in artikel 98

van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, dat preciseert dat « de staatloze en zijn familieleden zijn onderworpen aan de algemene reglementering » of in artikel 49 van de wet van 15 december 1980, in zoverre het niet voorziet in de toekenning, aan de erkende staatlozen, van een verblijfsrecht dat gelijkwaardig is aan datgene dat aan de vluchtelingen is toegekend, en stelt aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

A.1. Het OCMW van Etterbeek herinnert aan de feiten van de zaak en aan de toepasselijke bepalingen. In hoofddorde voert het aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, omdat bij de verwijzende rechter een geschil aanhangig is gemaakt met betrekking tot de voorwaarden inzake de toekenning van het leefloon dat is ingevoerd bij de wet van 26 mei 2002 (waarvan artikel 3 van de begunstigde vereist dat hij een verblijfplaats in België heeft), terwijl hij het Hof ondervraagt over een discriminatie die zou voortvloeien uit een bepaling van hoofdstuk II van de wet van 15 december 1980. Dat hoofdstuk handelt echter over de vluchtelingen, zodat een discriminatie die de staatlozen zou treffen, niet hieruit zou kunnen voortvloeien; het verschil in behandeling vindt zijn oorsprong dus niet in de in het geding zijnde bepaling en het geschil houdt niet aan verband met artikel 49 dat hij aan de toetsing van het Hof voorlegt. In de veronderstelling dat de erkende staatloze het slachtoffer is van een onverantwoord verschil in behandeling, zou nog moeten worden geoordeeld dat hij daarom nog niet zou voldoen aan de cumulatieve voorwaarden bepaald in artikel 3 van de wet van 26 mei 2002 en meer bepaald die in verband met de werkbereidheid (artikel 3, 5°).

Ten gronde

A.2.1. In haar memorie herinnert A.G. aan het doel van de in het geding zijnde bepalingen en wijst zij erop dat, in tegenstelling tot de erkende vluchtelingen, die een verblijfsvergunning van onbepaalde duur genieten vanaf de beslissing tot erkenning van de hedanigheid van vluchteling, de erkende staatlozen zijn onderworpen aan het gemeenrechtelijk stelsel en een aanvraag voor de machtiging tot verblijf moeten indienen op grond van artikel 9 van de wet van 15 december 1980, machtiging die hun alleen wordt verleend indien zij hun identiteit aantonen, alsook het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden die de terugkeer naar hun land van oorsprong onmogelijk of bijzonder moeilijk maken en wanneer zij grondige motieven aangeven die tot de toekenning van een verblijfsvergunning kunnen leiden. De laatste twee elementen vallen onder de discretionaire beoordeling van de bevoegde minister.

A.2.2. A.G. geeft aan dat de erkende vluchteling de persoon is die niet kan terugkeren naar zijn land van oorsprong wegens het door hem aangevoerde gevaar van vervolging, terwijl de erkende staatloze de persoon is die over geen enkele nationaliteit beschikt. Die laatste heeft geen verblijfsrecht, noch na de erkenning, noch gedurende de procedure die daartoe leidt en die zeer lang kan zijn, zoals dat voor haar het geval was (vier jaar, waarbij de machtiging tot verblijf haar pas is toegekend vijf maanden na haar erkenning als staatloze).

A.2.3. A.G. is van mening dat de situatie van de vluchtelingen en van de staatlozen vergelijkbaar is, waarbij de eerstgenoemden niet kunnen terugkeren naar hun land van oorsprong wegens de vrees om te worden vervolgd, en de laatstgenoemden het grondgebied niet kunnen verlaten doordat zij over geen enkele nationaliteit beschikken en worden geconfronteerd met het feit dat geen enkel land hun bescherming biedt. De ontstentenis van een verblijfsvergunning vloeit vaak voort uit het feit dat de staatloze vroeger in een ander land leefde. De vraag of hij beschikt over de nationaliteit van dat land is afhankelijk van verschillende factoren : territoriale ontmanteling, combinatie van wetten die op verschillende criteria steunen, onzekere familiebanden, willekeur van de buitenlandse overheden, niet-erkenning van Staten door het geheel of een deel van de internationale gemeenschap. De staatloze kan weliswaar een land van oorsprong hebben, maar kan geen aanspraak maken op de bescherming ervan.

A.2.4. In zijn memorie van antwoord is de Ministerraad van mening dat de situatie van beiden niet vergelijkbaar is. Hij herinnert eraan dat de internationale gemeenschap hun statuut in onderscheiden

instrumenten heeft geregeld en dat het criterium van onderscheid dat daarin wordt afgeleid uit het bestaan van een gevaar voor de erkende vluchteling, in acht moet worden genomen door de ondertekenende Staten. In het arrest nr. 89/2002 van 5 juni 2002 is overigens verwezen naar het criterium van de « situatie van gevaar ».

Hij wijst ook op een tweede criterium van onderscheid, waarbij de vluchteling wordt geconfronteerd met een vervolging waarvoor hij niet verantwoordelijk is, terwijl de staatloze vrijwillig afstand kan hebben gedaan van zijn nationaliteit.

A.2.5. In haar memorie van antwoord geeft A.G. toe dat de situaties van de enen en de anderen niet vergelijkbaar zijn ten aanzien van het bestaan van een vervolgingsmiddel; de situaties zijn wel vergelijkbaar ten aanzien van de onmogelijkheid of de moeilijkheid voor de vluchteling en de staatloze om terug te keren naar het land van oorsprong, daar, voor de laatstgenoemde, is erkend dat hij geen enkele nationaliteit bezat. In beide gevallen blijkt het Belgisch grondgebied het enige waar hij wettig kan verblijven.

A.3.1. A.G. voert aan dat het verschil in behandeling tussen vluchtelingen en staatlozen vaststaat; zij geeft aan dat geen enkel mechanisme het mogelijk maakt te bepalen of een staatloze als dusdanig kan worden erkend door zijn land van oorsprong of een verblijfsvergunning kan genieten in een derde land. Het gaat dus om een persoon die het Belgisch grondgebied niet kan verlaten, vermits die niet naar een andere plaats kan gaan waar hij rechten zou kunnen genieten die verbonden zijn aan zijn nationaliteit of aan een beschermend statuut.

A.3.2. Volgens A.G. zijn het profiel van staatloze en dat van vluchteling, hoewel ze niet identiek zijn, doch zeer vergelijkbaar en is het verschil inzake de op hen toepasselijke regels onevenredig. Zelden geniet de staatloze een verblijfsvergunning in zijn land van oorsprong en rechten die daaraan zouden zijn verbonden waardoor zou kunnen worden beschouwd dat hij geen beschermende regeling moet genieten in de vorm van de toekenning van een verblijfsvergunning. De toekenning van de vergunning zou integendeel de rechten moeten zijn, waarbij de ontstentenis van een vergunning alleen zou kunnen worden verantwoord wanneer vaststaat dat hij in een derde land over rechten beschikt. Wanneer hij in België niet over rechten beschikt, kan hij er niet werken, noch socialezekerheidsprestaties genieten, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening.

Het feit dat men een persoon aldus in een illegale situatie laat, kan een onmenselijke of vernederende behandeling zijn ten aanzien van artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens, zoals is beslist in het arrest nr. 75.896 gewezen op 23 september 1998 door de Raad van State, alsook een aantasting van het recht op het privéleven gewaarborgd bij artikel 8 van hetzelfde Verdrag, dat, luidens het arrest *Niemetz* t. Duitsland van 16 december 1992 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het recht omvat om sociale betrekkingen aan te knopen. In het arrest *Aristimuno Mendizabal* van 17 januari 2006 geeft dat laatste Hof aan dat artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet zo ver gaat dat het de betrokkene het recht waarborgt op een bijzondere soort van verblijfsvergunning, op voorwaarde dat de door de overheid gebodene oplossing hem in staat stelt de rechten die hij put uit artikel 8, ook op professioneel en commercieel gebied, ongehinderd uit te oefenen. Een langdurige weigering om een verblijfsrecht te erkennen, is door het Hof beschouwd als een inmenging in het privéleven, waarbij de beoordelingsruimte waarover de Staten op het vlak van ordehandhaving beschikken, niet verantwoordt dat de door het Verdrag erkende rechten slechts een denkbeeldige en theoretische draagwijdte hebben.

Bovendien kan de erkende staatloze die zich in een illegale situatie bevindt, onmogelijk een reisvergunning verkrijgen en het Belgisch grondgebied verlaten.

A.3.3. In haar memorie van antwoord voegt A.G. eraan toe dat het niet is omdat de wetgever of de rechtspraak een verschil in behandeling vaststellen, dat dit verschil wettig is. Het feit dat misbruiken zouden zijn vastgesteld, volstaat niet om te verantwoorden dat een verblijfsvergunning niet stelselmatig wordt toegekend aan de erkende staatlozen. Te dezen heeft A.G. aangetoond dat zij niet kan terugkeren naar haar land van oorsprong doordat zij geen nationaliteit meer heeft en die omstandigheid staat los van elke wil of elke fraude. Dat is ook het geval voor de meerderheid van de staatlozen, die, doordat zij geen verblijfsvergunning hebben, de maatschappelijke hulpverlening niet kunnen genieten en bijgevolg evenmin aanspraak kunnen maken op het recht om een menswaardig leven te leiden. Bovendien heeft de Dienst Vreemdelingenzaken te dezen beslist de verzoekster te regulariseren omdat was aangetoond dat zij onmogelijk kon terugkeren naar haar land van oorsprong. Gerichte fraude kan de in het geding zijnde maatregel dus niet verantwoorden.

A.4.1. De Ministerraad herinnert aan de feiten van de onderhavige zaak en aan de bepalingen die nuttig zijn voor het onderzoek van de prejudiciële vraag.

Hij voert aan dat het criterium van onderscheid objectief en pertinent is. Het begrip van staatloze heeft zich geleidelijk onderscheiden van dat van vluchteling, waarbij dat laatste is gedefinieerd op grond van de vluchtmotieven. Het Verdrag van Genève en vervolgens het Verdrag van New York hebben de status van de vluchtelingen en daarna van de staatlozen gedefinieerd en de daarin vervatte definities maken het mogelijk de vluchteling, die zijn land ontvlucht wegens ondergane vervolgingen of de vrees voor vervolging, duidelijk te onderscheiden van de staatloze, die juridisch gezien geen enkele band heeft met eender welke Staat, om redenen die niet noodzakelijk te maken hebben met de vrees voor vervolging. Een vluchteling kan zijn nationaliteit hebben behouden en in staat zijn terug te keren naar het land waarvan hij onderdaan is wanneer die vrees voor vervolging is verdwenen, terwijl de staatloze niet noodzakelijk wegens vervolgingen het land heeft verlaten waarin hij zijn gewoonlijke verblijfplaats had. Het gaat dus niet om vergelijkbare situaties.

A.4.2. De Ministerraad merkt op dat het verwijzingsarrest refereert aan de subsidiaire beschermingsstatus die voortaan is opgenomen in artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980. Die status heeft betrekking op de vreemdeling die zijn land ontvlucht uit vrees voor zijn leven en die automatisch een verblijfsvergunning wordt toegekend.

A.5. De Ministerraad voert aan dat het door de wetgever nagestreefde doel wettig is. Hij voert aan dat het Verdrag van Genève en het Verdrag van New York, die geen verblijfsrecht aan de begunstigden van die Verdragen toekennen, de Staten de procedures laten kiezen voor de toekenning van de daarin beoogde statussen en de gevolgen ervan. In België zijn het afzonderlijk bevoegde overheden en door aan de vluchteling een verblijfsrecht van onbepaalde duur toe te kennen, wilde de wet van 15 december 1980 verder gaan dan de internationale verplichtingen van België, die beperkt zijn tot het verbod om strafrechtelijke sancties toe te passen ten aanzien van de vreemdeling die België binnenkomt zonder de vereiste documenten en die zich vluchteling verklaart. De wetgever vermocht op rechtmatige wijze ervan af te zien een dergelijk verblijfsrecht toe te kennen aan de erkende staatloze (vermits hij zich niet bevindt in een vergelijkbare situatie van gevaar en van vereiste bescherming) en hem te onderwerpen aan het algemene machtigingsstelsel dat van toepassing is op de vreemdelingen (artikelen 9, 10 en volgende en 40 en volgende van de wet van 15 december 1980). Het is in die zin dat de Raad van State en het Hof van Cassatie uitspraak doen.

A.6. De Ministerraad voert aan dat de aangewende middelen redelijk evenredig zijn met het nagestreefde doel. De hoven en rechtbanken hebben herhaaldelijk geoordeeld dat de ontstentenis van een verblijfsrecht niet *ipso facto* voor de erkende staatloze een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vormt, daar de erkenning niet noodzakelijk voor de staatloze betekent dat hij absoluut onmogelijk kan terugkeren naar het land van oorsprong om de vergunningen te verkrijgen die nodig zijn voor het indienen van de aanvraag voor de machtiging tot verblijf overeenkomstig artikel 9 van de wet van 15 december 1980. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (*Ghiban* t. Duitsland van 16 oktober 2004, beslissing ten aanzien van de ontvankelijkheid) hebben de Belgische rechtscolleges vastgesteld dat de onmogelijkheid om terug te keren naar het land van oorsprong of om de oorspronkelijke nationaliteit terug te krijgen, niet was aangetoond.

De keuze van de wetgever is verantwoord, te meer daar verschillende ontsporingen zijn vastgesteld, waarbij de status van staatloze soms met opzet werd aangevraagd teneinde een verblijfsrecht en andere in de Belgische wet bepaalde voordelen te kunnen genieten. De Raad van State heeft, in de arresten van 8 april, 4 juni en 13 juli 2004, de aanvraag waarmee sommige vreemde ouders die zich niet schikken naar hun nationale wet en die met opzet ervan afzien hun in België geboren kind in te schrijven bij de ambassade of het consulaat van hun land van oorsprong teneinde de Belgische nationaliteit te verkrijgen voor hun kind en op die manier, voor zichzelf, een verblijfsrecht te eisen als ouder van het Belgisch kind, aldus gekwalificeerd als « juridische spitstechnologie ».

A.7. In zijn memorie van antwoord voegt hij eraan toe dat het Verdrag van New York de verdragsluitende Staten alleen ertoe verplicht aan de staatlozen de regeling toe te kennen waarin zij voorzien voor de vreemdelingen in het algemeen en de uitoefening van sommige rechten koppelt aan een voorwaarde van een regelmatig verblijf op het grondgebied van het gastland. De wetgever vermocht zich dus te houden aan zijn internationale verplichtingen, ermee rekening houdend dat de staatloze zich niet bevindt in een situatie van gevaar die vergelijkbaar is met die waarin de vluchteling zich bevindt, en dat de situatie van de eerstgenoemde niet altijd onvrijwillig is.

Hij voert aan dat de erkende staatloze een verblijfsrecht kan aanvragen op grond van de artikelen 9 en volgende van de wet van 15 december 1980 en dat de administratieve overheid, die in dat opzicht over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, ertoe verplicht is rekening te houden met de bepalingen die de rechten van de mens beschermen. Jurisdictionele beroepen staan open, waarbij de betrokkenen beschikken over de middelen

waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet om de procedure te versnellen; zij hebben de procedure overigens in de hand wat de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling betreft.

Hij betwist ten slotte dat het niet toekennen van een verblijfsrecht aan de staatloze, gelijkstaat met een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en voert in dat opzicht de rechtspraak aan van de justitiële gerechten die beslissen dat de beoordelingsbevoegdheid van de Staten ten aanzien van de toegang, het verblijf en de verwijdering van de niet-onderdanen geen aantasting vormt van de bij die bepaling gewaarborgde rechten. Dat is zeker niet het geval wanneer een beslissing tot verwijdering wordt genomen ten aanzien van een vreemdeling voor wie is aangetoond dat hij het Belgisch grondgebied onmogelijk kan verlaten.

De Ministerraad betwist ten slotte de relevantie van de verwijzing naar artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat niet wordt beoogd in de prejudiciële vraag en waarvan het mogelijke verband met de situatie van de erkende staatloze niet door A.G. wordt aangetoond.

A.8.1. In ondergeschikte orde voert het OCMW van Etterbeek aan dat de in het geding zijnde bepaling niet discriminerend is, aangezien geen enkele internationaalrechtelijke bepaling de Belgische wetgever ertoe verplicht een verblijfsrecht automatisch toe te kennen aan de erkende staatloze. De toepassing van de algemene reglementering, met inbegrip van het stelsel van de machtiging tot verblijf, is bevestigd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State. Zoals dat het geval is geweest voor A.G. beschikt de erkende staatloze aldus over de mogelijkheid om te worden gemachtigd tot een verblijf in België, door ~~erich~~ in overeenstemming te brengen met een procedure waarvan de erkende vluchteling door de wetgever ~~kan~~ worden vrijgesteld, ermee rekening houdend dat, in zijn geval, het gevaar van vervolging in geval ~~een~~ terugkeer is onderzocht door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, zodat ~~een~~ verblijfsrecht hem automatisch kon worden toegekend.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herinnert regelmatig eraan dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als dusdanig voor een vreemdeling geen ~~en~~ recht waarborgt om het grondgebied van een bepaald land binnen te komen of er te verblijven. De mogelijkheid geboden door de wet van 15 december 1980 om een machtiging tot verblijf te verkrijgen, sluit een ~~verandering~~ van artikel 3 van het Verdrag uit. Zoals het Hof heeft aangegeven in zijn arrest nr. 95/2008 ~~saat~~ de discretionaire bevoegdheid die de minister uit de voormelde wet put, hem niet toe de artikelen 3 ~~en~~ 8 van het Verdrag te schenden. In zijn memorie van antwoord voegt het eraan toe dat artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens noch tot doel, noch tot gevolg heeft een verblijfsrecht aan de ~~vreemdeling~~, zelfs de erkende staatloze, toe te kennen, en dat artikel 8 van hetzelfde Verdrag zonder ~~pertinente~~ wordt aangevoerd, vermits de uiteenzettingen die daarop betrekking hebben, het onderwerp ~~van~~ de prejudiciële vraag overstijgen; in elk geval wordt de eerbiediging van het privéleven gewaarborgd door de mogelijkheid om tot een verblijf te worden gemachtigd op grond van de algemene reglementering en artikel 8 laat aan de Staat een ruime beoordelingsruimte.

A.8.2. ~~Uit~~ OCMW van Etterbeek refereert, zoals de verwijzende rechter, aan de subsidiaire beschermingsstatus opgenomen in artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 bij de wet van 15 september 2006, en geeft aan dat die bepaling de omzetting is van de internationale verbintenissen van België (richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004) en voorziet in de toekenning van een verblijfsvergunning van een jaar, termijn die verlengbaar en hernieuwbaar is. Een dergelijke mogelijkheid tot subsidiaire bescherming bestond reeds vóór de hervorming van 2006, waarbij het vroegere artikel 9, derde lid, en artikel 63/5, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 het de vreemdeling die uitzonderlijke omstandigheden kon aantonen (zoals de onmogelijkheid om terug te keren naar zijn land van oorsprong) mogelijk maakten een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden te verkrijgen.

A.8.3. In zijn memorie van antwoord voegt het OCMW van Etterbeek eraan toe dat iedere erkende staatloze vrijwillig kan beslissen het Belgisch grondgebied te verlaten en dat het voor die laatstgenoemde niet automatisch onmogelijk is om dat te doen. Misbruiken blijven nog altijd mogelijk, zoals de Ministerraad aangeeft, zodat het gewettigd en niet onevenredig is om aan de erkende staatloze geen automatisch verblijfsrecht voor te behouden. Indien de erkende staatloze aantoont dat hij niet rechtmatig kan verblijven in een ander land, kan hij maatschappelijke hulpverlening genieten, waarbij het Hof van Cassatie in zijn arrest van 18 december 2000 heeft aangenomen dat die hypothese een geval van overmacht vormt.

- B -

B.1. Artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vóór de wijziging ervan bij de artikelen 28 en 29 van de wet van 15 september 2006, bepaalde :

« Als vluchteling in de zin van deze wet worden beschouwd en tot verblijf of vestiging in het Rijk worden toegelaten :

1° de vreemdeling die krachtens de internationale akkoorden van vóór het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchteling, en van de Bijlagen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, in België de hoedanigheid van vluchteling bezat vóór de inwerkingtreding van de wet van 26 juni 1953 houdende goedkeuring van genoemd verdrag;

2° de vreemdeling die als vluchteling is erkend door de Minister van Buitenlandse Zaken of door de internationale overheid waaraan de Minister zijn bevoegdheid heeft overgedragen;

3° de vreemdeling die als vluchteling wordt erkend door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

Als vluchteling in de zin van deze wet wordt eveneens beschouwd, de vreemdeling die, nadat hij als vluchteling werd erkend terwijl hij zich op het grondgebied bevond van een andere Staat, verdragsluitende partij bij het internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, door de Minister of diens gemachtigde tot verblijf of vestiging in het Rijk is toegelaten, op voorwaarde dat zijn hoedanigheid van vluchteling bevestigd wordt door de overheid bedoeld in het eerste lid 2° of 3° ».

B.2. Artikel 98 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalt :

« De staatloze en zijn familieleden zijn onderworpen aan de algemene reglementering.

Wanneer de staatloze echter gemachtigd is om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven, geeft het gemeentebestuur hem een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister af waarvan de vervaldatum drie maanden vroeger valt dan die van de reistitel.

De artikelen 85 en 92 zijn van toepassing op de staatloze die gemachtigd is om in het Rijk te verblijven ».

B.3.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 49 van de wet van 15 december 1980, zoals

weergegeven in B.1, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen de vreemdeling wiens hoedanigheid van vluchteling is erkend en die hierdoor wordt toegelaten tot het verblijf of tot de vestiging in het Rijk, en de staatloze die, doordat hij niet door die bepaling wordt beoogd, uit zijn erkenning in die hoedanigheid niet het recht kan afleiden om tot het verblijf of de vestiging in het Rijk te worden toegelaten.

B.3.2. Volgens de Ministerraad bevinden de vluchtelingen en de staatlozen zich niet in vergelijkbare situaties : de twee statussen gaan niet noodzakelijkerwijs samen, waarbij de vluchtelingen doorgaans de nationaliteit hebben behouden van een land waarnaar zij zouden kunnen terugkeren wanneer de situatie waardoor zij zijn gevlucht, niet meer zou bestaan, en de staatlozen het land waar ze hun gewoonlijke verblijfplaats hadden, niet noodzakelijk uit vrees voor vervolgingen hebben verlaten.

B.3.3. Die vreemdelingen hebben gemeen dat zij zich bevinden op het grondgebied van België en er een status kregen toegekend op grond van internationale verdragen die tot doel hebben hen te beschermen. In dat opzicht bevinden zij zich in een vergelijkbare situatie.

B.4.1. Volgens het OCMW van Etterbeek zou de prejudiciële vraag onontvankelijk zijn, omdat, in het licht van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil dat betrekking heeft op de voorwaarden inzake de toekenning van het leefloon, het in het geding zijnde artikel 49 niet de enige bepaling is waarmee rekening moet worden gehouden en, doordat het betrekking heeft op de vluchtelingen, geen aanleiding zou kunnen geven tot een discriminatie die de staatlozen treft.

B.4.2. Het staat niet aan de partijen, noch in de regel aan het Hof om de toepassing of de interpretatie te betwisten van de bepalingen die de verwijzende rechter aan de toetsing van het Hof voorlegt of die hij op het door hem te beslechten geschil toepasselijk acht. Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid, voor het Hof, om een prejudiciële vraag te herformuleren, zou het Hof alleen in de hypothese van een kennelijke vergissing kunnen oordelen om die niet te moeten beantwoorden.

B.4.3. Uit het in B.3.1 omschreven verschil in behandeling vloeit te dezen voort dat de erkende vluchtelingen, in tegenstelling tot de erkende staatlozen, dankzij de verblijfsvergunning die hun erkenning als vluchteling met zich meebrengt, het recht op

maatschappelijke integratie kunnen genieten dat is toegekend bij de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en dat het voorwerp uitmaakt van het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil. Artikel 3 van die wet bepaalt :

« Om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, moet de persoon tegelijkertijd en onverminderd de bijzondere voorwaarden die bij deze wet worden gesteld :

1° zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben in de door de Koning te bepalen zin;

2° meerderjarig zijn of hiermee gelijkgesteld zijn overeenkomstig de bepalingen van deze wet;

3° behoren tot één van de volgende categorieën van personen :

- hetzij de Belgische nationaliteit bezitten;

- hetzij als burger van de Europese Unie, of als lid van zijn familie die hem begeleidt of zich bij hem voegt, genieten van een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

- hetzij als vreemdeling ingeschreven zijn in het bevolkingsregister;

- hetzij staatloos zijn en onder de toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 en goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960;

- hetzij vluchteling zijn 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.

4° niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak kunnen op maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven. Het centrum berekent de bestaansmiddelen van de persoon overeenkomstig de bepalingen van titel II, hoofdstuk II;

5° werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is;

6° zijn rechten laten gelden op uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving ».

De « werkelijke verblijfplaats » bedoeld in het hiervoor weergegeven artikel 3, 1°, vereist een machtiging tot verblijf op het grondgebied van het Rijk krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

B.4.4. De bij de verwijzende rechter ingestelde vordering heeft betrekking op de toekenning van een leefloon. Het onderzoek van de voorwaarden voor de toekenning van dat leefloon omvat met name het onderzoek van het regelmatige karakter van het verblijf van de staatloze aanvrager en kan de rechter ertoe brengen stil te staan bij een verschil in behandeling dat hij in dat opzicht tussen de categorieën van vreemdelingen zou vaststellen.

Het blijkt niet dat de verwijzende rechter aan het Hof een vraag heeft gesteld die kennelijk niet pertinent is om het aan hem voorgelegde geschil te beslechten of die steunt op een kennelijk onjuiste toepassing of interpretatie van de bepalingen waarmee hij rekening houdt.

B.4.5. De exceptie wordt verworpen.

B.5. De situatie van de staatlozen in het internationaal recht wordt geregeld door het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen van 28 september 1954, goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960 (hierna : het Verdrag van New York); die van de vluchtelingen is geregeld bij het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953 (hierna : het Verdrag van Genève).

De twee verdragen, die historisch gezien uit dezelfde demarche voortvloeien, bevatten bepalingen waarvan de draagwijdte in verschillende opzichten vergelijkbaar is. Krachtens artikel 1 van het Verdrag van Genève en artikel 7.1 van het Verdrag van New York kent België aan de vluchtelingen en aan de staatlozen de regeling toe die het aan de vreemdelingen in het algemeen toekent. Krachtens de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van New York en de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève moet België aan de vluchtelingen die rechtmatig op zijn grondgebied verblijven en aan de staatlozen die rechtmatig erop verblijven, dezelfde behandeling als die van de onderdanen toekennen op het vlak van de arbeidswetgeving, de wetgeving inzake sociale zekerheid en de bijstand van overheidswege; noch de enen, noch de anderen kunnen, indien zij rechtmatig op het grondgebied verblijven, het land worden uitgezet, tenzij om redenen van nationale veiligheid of openbare orde (artikel 31 van het Verdrag van New York en artikel 32 van het Verdrag van Genève). Geen van beide verdragen kent aan de daarin beoogde personen het recht toe om te verblijven op het grondgebied van de Staat die hen als vluchteling of als staatloze erkent.

B.6. De erkende staatlozen en de erkende vluchtelingen bevinden zich aldus in grotendeels vergelijkbare situaties, niet alleen rekening houdend met de voorschriften van die bepalingen, maar ook met het feit dat aan de overheid, door hun de hoedanigheid van, al naar gelang van het geval, staatloze of vluchteling toe te kennen, plichten worden opgelegd ten aanzien van de betrokkenen.

B.7. Wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoont dat hij geen wettig verblijf kan verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben, kan de situatie waarin hij zich bevindt op discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn grondrechten.

Hieruit vloeit voort dat, wat het verblijfsrecht betreft, het verschil in behandeling tussen de staatloze die zich in een dergelijke situatie op het Belgisch grondgebied bevindt en de erkende vluchteling, niet redelijk verantwoord is.

B.8. Die discriminatie vloeit evenwel voort uit artikel 49 van de wet van 15 december 1980, dat alleen betrekking heeft op de in België erkende vluchtelingen, maar uit de ontstentenis van een wettelijke bepaling die aan de in België erkende staatlozen een verblijfsrecht toekent dat vergelijkbaar is met datgene dat die vluchtelingen genieten.

B.9. Het komt aan de verwijzende rechter, en niet aan het Hof toe om, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, in voorkomend geval de grondwettigheid van artikel 98 van het voormelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981 na te gaan.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Rekening houdend met wat in B.8 is uiteengezet, schendt artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals die bepaling luidde vóór de wijziging ervan bij de artikelen 28 en 29 van de wet van 15 september 2006, niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 17 december 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleul

P. Martens