

---

---

## WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

---

### COUR D'ARBITRAGE

F. 98 — 1094

[C - 98/21177]

**Arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998**

Numéro du rôle : 1073

*En cause* : le recours en annulation partielle ou totale des articles 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 et 69, § 3, de la loi du 15 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, introduit par l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

#### I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1997 et parvenue au greffe le 25 mars 1997, l'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Poste 37, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue Watteu 6, et l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue Dejoncker 51/16, ont introduit un recours en annulation partielle ou totale des articles 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 et 69, § 3, de la loi du 15 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (publiée au *Moniteur belge* du 5 octobre 1996).

#### II. *La procédure*

Par ordonnance du 25 mars 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 mai 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 mai 1997.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 13 juin 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 juin 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1997.

Par ordonnances du 25 juin 1997 et du 25 février 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 mars 1998 et 24 septembre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 janvier 1998, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 11 février 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 22 janvier 1998.

A l'audience publique du 11 février 1998 :

— ont comparu :

. Me L. Walley et Me A. Schaus, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me P. Legros, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

— les juges-rapporteurs R. Henneuse et G. De Baets ont fait rapport;

— les avocats précités ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

— A —

*En ce qui concerne la recevabilité*

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours. Outre l'absence au dossier de la décision du conseil d'administration de chacune des associations sans but lucratif d'introduire le recours, est contestée le respect, par l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, des formalités prescrites par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif. De surcroît, l'association sans but lucratif précitée ne satisfait pas aux conditions qu'impose la jurisprudence de la Cour en matière de défense d'un intérêt collectif, par une association sans but lucratif.

A.1.2. Les parties requérantes répondent qu'ont été transmis au greffe de la Cour la preuve de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge*, les décisions des organes compétents d'introduire le recours ainsi que, en ce qui concerne le Syndicat des avocats pour la démocratie, le certificat du greffe du tribunal civil établissant le dépôt de la liste de ses membres pour l'année 1997. Tant en ce que les dispositions contestées règlent l'emploi des langues devant les autorités compétentes en matière d'asile qu'en ce qu'elles règlent les possibilités de recours devant la chambre du conseil pour l'étranger qui introduit une demande d'asile à la frontière, elles affectent l'objet social de la troisième partie requérante à divers titres (points 1, 2 et 3 de l'objet social). La Cour a d'ailleurs, à deux reprises (C.A., 4 mars 1993 et 14 juillet 1994) déclaré recevables des recours formés par cette association sans but lucratif.

*En ce qui concerne l'article 6 de la loi du 15 juillet 1976, en tant qu'il remplace l'article 3, 3°, de la loi du 15 décembre 1980*

A.2.1. Cette disposition oblige les étrangers qui franchissent la frontière, y compris ceux porteurs ou dispensés de visa, à présenter les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé. Elle introduit entre certains étrangers, d'une part, les Belges et les ressortissants européens, d'autre part — qui ne sont pas soumis à cette obligation —, une différence de traitement disproportionnée et arbitraire. En ce qu'elle laisse aux fonctionnaires chargés du contrôle aux frontières un pouvoir d'appréciation arbitraire, elle porte atteinte aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi.

A.2.2. Pour le Conseil des ministres, l'inapplicabilité de cette disposition aux ressortissants belges est une conséquence directe de l'article 3.2 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qui concerne l'inapplicabilité de l'article 3, 3°, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980 aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, elle est une conséquence directe des conventions internationales ratifiées par la Belgique et auxquelles celle-ci ne peut se soustraire. La disposition précitée est une application directe et obligée du paragraphe 1<sup>er</sup>, c), combiné avec le paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention du 19 juin 1990 portant application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes précisent leur moyen. Celui-ci porte sur le caractère arbitraire et aléatoire des motifs pour lesquels l'accès au territoire peut être refusé, d'autant plus manifeste lorsque la disposition en cause est comparée aux termes précis utilisés à l'article 3, 6°, de la loi du 15 décembre 1980, disposition dans le cadre de laquelle c'est au ministre lui-même qu'est laissée l'appréciation. En toute hypothèse, une disposition internationale ne peut justifier l'introduction en droit belge d'une disposition inconstitutionnelle.

*En ce qui concerne l'article 7, insérant un article 3bis dans la loi du 15 décembre 1980*

A.3.1. Selon les parties requérantes, cette disposition limite fortement les possibilités de l'étranger de fournir une prise en charge, tout en aggravant les responsabilités de celui qui s'engage. Elle introduit diverses discriminations entre étrangers, respectivement, selon la qualité de personne physique ou de personne morale qui les prend en charge, selon la durée pour laquelle cette personne est autorisée à séjourner en Belgique ou selon qu'ils sont étrangers en court séjour ou étudiants.

A.3.2. Pour le Conseil des ministres, l'exclusion des personnes morales se justifie par le fait que, constituant souvent des « coquilles vides », elles n'offrent aucune garantie concrète de prise en charge et que leur responsabilité peut être moins facilement engagée que celle des personnes physiques. S'agissant de la deuxième discrimination alléguée, elle se justifie par l'exigence d'un lien de rattachement durable avec la Belgique, un contrôle de solvabilité étant beaucoup plus difficile à réaliser à l'égard d'un étranger ne résidant pas en Belgique. Quant à la différence de traitement faite par rapport aux étudiants, ceux-ci bénéficient généralement d'une bourse et leur but de séjour est différent de celui des étrangers en séjour de courte durée.

A.3.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent, s'agissant de la distinction opérée entre étrangers en court séjour et étudiants étrangers, que les exigences de solvabilité devraient être plus importantes pour les seconds, dès lors qu'ils sont censés rester à charge de leur garant pendant plusieurs années; en outre, leurs moyens d'existence ne sont pas nécessairement supérieurs à ceux d'un touriste ou d'un homme d'affaires.

*En ce qui concerne l'article 11, en ce qu'il remplace l'article 7, 3°, de la loi du 15 décembre 1980*

A.4.1. Pour les parties requérantes, cette disposition substitue désormais à la dangerosité avérée de l'étranger sur le plan de l'ordre public ou de la sécurité nationale, une dangerosité potentielle. Elle opère une discrimination, entre étrangers admis au séjour en Belgique, selon qu'il s'agit d'un court séjour ou non. Un tel système, risquant de déboucher sur des décisions arbitraires, porte atteinte à la sécurité juridique et à la prévisibilité de la loi, atteinte d'autant plus grave qu'elle peut déboucher sur des mesures lourdes de conséquences, à savoir l'éloignement du territoire et la mise en détention.

Par ailleurs, la Convention du 19 juin 1990 n'imposait nullement l'adoption de la disposition en cause. Cette dernière concerne en effet l'éloignement du territoire, et non le franchissement des frontières ou la libre circulation à l'intérieur de celles-ci, que visent les dispositions avancées par le Conseil des ministres.

En outre, à supposer même que la disposition en cause constitue l'exécution de la Convention d'application de l'accord de Schengen, cela ne suffit pas à justifier la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.2. Pour le Conseil des ministres, cette disposition respecte la Convention précitée du 19 juin 1990 portant application de l'accord de Schengen, en particulier ses articles 5, paragraphes 1 et 2, 19, 29 et 23. Par ailleurs, le même critère de dangerosité potentielle est utilisé à l'article 34 de la loi sur la fonction de police.

*En ce qui concerne l'article 11, en ce qu'il modifie l'article 7, 2°, de la loi du 15 décembre 1980*

A.5.1. En étendant la durée de détention requise pour l'exécution forcée d'un ordre de quitter le territoire — auparavant d'une durée de deux mois —, la disposition en cause viole les principes d'égalité et de non-discrimination. Elle échappe au champ d'application des articles 5 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'objectif poursuivi est moins de faciliter les éloignements du territoire que de décourager le séjour illégal en le sanctionnant par une peine de détention déguisée. Le délai de huit mois ne peut être considéré comme raisonnable et excède, en ce qu'il porte atteinte à une liberté fondamentale, ce qui est strictement nécessaire. Il est relevé que, contrairement aux personnes privées de leur liberté en vertu des législations en matière de police et de détention préventive, les étrangers susceptibles de se voir appliquer cette mesure n'ont pas commis de délit, voire n'ont pas nécessairement violé la loi sur le séjour. Même au regard de l'autre objectif invoqué lors des travaux préparatoires, à savoir inciter l'étranger détenu à collaborer avec les autorités belges et étrangères en vue de l'organisation de son rapatriement, la mesure n'apparaît pas proportionnée à l'organisation pratique d'un éloignement forcé.

A.5.2. Le Conseil des ministres s'en réfère à la procédure de détention préventive, en soulignant que les personnes qui en font l'objet n'ont pas non plus, nécessairement, commis de délit, ni même violé la loi pénale. Il est relevé que la Cour, dans son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994, a considéré qu'il n'était pas en soi interdit de priver de liberté un étranger aux fins d'éloignement; la disposition en cause en l'espèce n'est pas contraire à cette jurisprudence, notamment en ce que le délai de huit mois est un délai maximal et que la prolongation du délai initial est soumise à un contrôle judiciaire.

A.5.3. Les parties requérantes, dans leur mémoire en réponse, relèvent que les différentes catégories de personnes privées de liberté (condamnés, personnes en détention préventive, internés, colloqués, personnes détenues administrativement — dont les étrangers) constituent des catégories comparables.

*En ce qui concerne l'article 22, complétant l'article 29 de la loi du 15 décembre 1980*

A.6.1. Outre la référence à l'argumentation développée au A.5.1, il est relevé que, pour les étrangers expulsés, la détention en vue de l'exécution d'une mesure d'expulsion, prise pour des motifs d'ordre public, constitue une double peine et prolonge souvent la période de détention subie en vertu d'une condamnation pénale, ce qui est en soi discriminatoire.

A.6.2. Le Conseil des ministres s'en réfère, pour sa part, à l'argumentation développée ci-dessus au A.5.2.

*En ce qui concerne l'article 55, remplaçant l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980*

A.7.1. Cette disposition impose désormais aux transporteurs de rapatrier et de payer les frais de rapatriement, non seulement lorsque le refus d'accès au territoire est fondé sur le défaut de possession des documents requis par l'article 2, mais aussi lorsque le refus est fondé sur l'article 3 de la loi, alors même que l'étranger serait en possession des documents précités; cette obligation s'ajoute aux obligations financières et aux amendes pénales et administratives que prévoyait déjà la loi du 15 décembre 1980. L'article 55 instaure ainsi une discrimination entre les transporteurs — seuls ceux qui transportent des étrangers subissant les charges financières que cette disposition instaure —, laquelle est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (A.7.2) et ne peut être justifiée par référence à l'article 26.1.a) de la Convention du 19 juin 1990 (A.7.3).

A.7.2. La discrimination précitée porte tout d'abord atteinte au droit des transporteurs de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes; en effet, l'obligation financière nouvelle résultant de l'article 55 est la conséquence d'un refus d'accès au territoire fondé sur l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, refus qu'ils ne peuvent raisonnablement prévoir.

Ensuite, ce système aboutit à confier à des personnes privées — les transporteurs — les compétences de l'Etat en matière de police des étrangers, en violation du principe constitutionnel selon lequel les pouvoirs publics sont tenus d'exercer personnellement leurs attributions et ne peuvent s'en décharger sur des tiers.

Enfin, l'article 55 entraîne des conséquences excessives à l'égard des passagers étrangers, lesquels risquent de ne plus être pris en charge par les transporteurs pour des motifs impossibles à connaître et relevant de la seule appréciation desdits transporteurs; cette conséquence apparaît particulièrement dramatique à l'égard des réfugiés contraints de fuir le pays où ils sont victimes de persécutions.

A.7.3. S'agissant de la justification tirée de l'article 26.1 de la Convention du 19 juin 1990, cette disposition n'a pas une portée aussi large que l'article 55 en cause. D'une part, il ne se prononce pas sur la prise en charge, par le transporteur, des frais de rapatriement, et d'autre part, ne met à sa charge que la seule obligation de contrôler la possession des documents de voyage requis. Les autres conventions internationales (en matière d'aviation civile internationale, de trafic maritime international et de transports internationaux ferroviaires) n'imposent également aux transporteurs que la vérification des documents de voyage requis dans le pays de destination.

Il s'ensuit que la seule obligation qui peut être justifiée dans le chef des transporteurs, au regard des diverses conventions internationales citées ci-dessus, porte sur la vérification de la possession par les passagers des documents requis; en conséquence, seul le non-respect de cette obligation peut justifier la mise en cause de la responsabilité financière des transporteurs.

A.8. Selon le Conseil des ministres, le recours en annulation est, tout d'abord, irrecevable en ce qui concerne cette disposition, à défaut pour celle-ci de porter atteinte à l'objet social des associations requérantes. Ensuite, il est relevé que l'article 55 n'opère aucune distinction entre différentes catégories de transporteurs, tous — tant privés que publics — étant concernés par lui. En toute hypothèse, à supposer même qu'il opère une différenciation, celle-ci viserait des étrangers qui ne se trouvent pas encore sur le territoire belge, et qui ne bénéficient dès lors pas du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.9. En raison de l'objectif poursuivi par l'article 55, à savoir réduire le flux migratoire, cette disposition affecte directement et défavorablement l'objet social des associations sans but lucratif requérantes.

S'agissant de l'argument tiré du fait que les étrangers visés par l'article 55 ne bénéficient pas du principe d'égalité et de non-discrimination, celui-ci est contesté, l'interdiction de discrimination s'imposant tant en vertu de la Constitution que du droit international, et limitant dès lors la liberté des Etats en matière d'accès et de séjour des étrangers.

Quant à l'argument tiré de l'absence de différence de traitement opérée entre transporteurs, à supposer même qu'il soit fondé, il n'en reste pas moins une différence de traitement faite au détriment des transporteurs, injustifiée en ce qu'elle porte atteinte à leur seul détriment aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi.

*En ce qui concerne l'article 58, remplaçant les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980*

A.10.1. Cette disposition permet le maintien des demandeurs d'asile dans un lieu situé aux frontières, actuellement le centre de transit 127 à Zaventem, des demandeurs d'asile qui ont fait l'objet d'une décision de refus d'entrée exécutoire ou d'une décision confirmative d'une telle décision; les modalités de prolongation de cet enfermement sont identiques à celles prévues par l'article 11, la partie requérante se référant à l'argumentation développée au sujet de l'article 11. Un tel enfermement peut constituer un traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et, s'agissant des enfants, est contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant.

A.10.2. Le Conseil des ministres, outre qu'il s'en réfère également à l'argumentation développée au sujet de l'article 11, conteste que l'article 58 viole l'article 3 précité de la Convention européenne. En vertu de la jurisprudence de la Cour comme de la doctrine, exigeant des souffrances d'un minimum de gravité, la mesure de prolongation de la détention ne peut être considérée comme une torture, un traitement inhumain, un avilissement ou une humiliation grave.

A.10.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent que le président du Tribunal de première instance de Bruxelles a considéré, dans une ordonnance de juin 1993, que les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile à Zaventem étaient contraires à l'article 3 précité.

*En ce qui concerne l'article 59, remplaçant les paragraphes 2, 3 et 4, de l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980*

A.11. Cette disposition permet le maintien en un lieu déterminé des étrangers qui ont pénétré irrégulièrement sur le territoire, qui ont introduit une demande d'asile et ont fait l'objet d'une décision exécutoire de refus de séjour ou d'une décision confirmative, le maintien pouvant atteindre une durée maximale de huit mois.

Tant les parties requérantes que le Conseil des ministres s'en réfèrent à l'argumentation développée ci-dessus au sujet de l'article 58.

*En ce qui concerne l'article 60, insérant un article 74/7 dans la loi du 15 décembre 1980*

A.12.1. Dès lors que cette disposition peut être interprétée comme permettant aux autorités de police de retenir au poste un étranger n'étant pas en possession des documents requis, durant vingt-quatre heures, alors même qu'il serait en situation régulière, elle introduit une discrimination par rapport aux Belges : ceux-ci, dans la même situation, ne peuvent en effet être retenus que douze heures, en vertu de l'article 34 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Cette différence de traitement ne peut être justifiée par le motif avancé lors des travaux préparatoires, à savoir laisser aux autorités le soin de procéder, outre au contrôle d'identité, aux examens nécessaires à un éventuel éloignement de l'étranger, ce type de vérification ne demandant pas plus de temps que lorsqu'elle a trait à un Belge.

A.12.2. S'agissant de l'interprétation de l'article 60, le Conseil des ministres précise que l'arrestation administrative n'est envisageable qu'à l'égard des étrangers ne disposant d'aucune pièce attestant de leur identité. Quant au fond, le but de cette arrestation administrative est double : d'une part, permettre la vérification de l'identité de l'étranger concerné et, d'autre part, permettre au ministre ou à son délégué de prendre éventuellement une mesure d'éloignement. C'est ce deuxième élément qui différencie l'arrestation administrative d'un étranger de celle d'un Belge, celui-ci ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement. En outre, l'article 60 prévoit que l'arrestation administrative ne peut intervenir que dans l'attente d'une décision du ministre ou de son délégué, de telle sorte que si les vérifications aboutissent au constat que l'étranger arrêté est en situation régulière, est ressortissant de l'Union, voire est Belge, il sera aussitôt remis en liberté.

A.12.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes invitent le Conseil des ministres à préciser la portée des termes « pièces d'identité » et « porteur » et soulignent que ces difficultés d'interprétation indiquent que l'article 60 présente de grands risques d'application arbitraire.

*En ce qui concerne l'article 65, modifiant l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale*

A.13.1. En vertu de cette disposition, indépendamment de la notification d'un ordre de quitter le territoire ou de l'existence d'un recours introduit à l'encontre d'un tel ordre, les étrangers en séjour illégal n'auront plus droit qu'à l'aide médicale urgente.

A.13.2. L'article 65 prive de l'aide sociale les étrangers en séjour illégal et les candidats réfugiés auxquels un ordre exécutoire a été notifié et, ce faisant, discrimine ces étrangers par rapport aux Belges et aux autres étrangers.

Une différence de traitement est faite entre l'étranger qui bénéficiait déjà de l'aide sociale au moment où un ordre de quitter le territoire lui est notifié et celui qui introduit sa demande en étant en situation de séjour illégal : le premier pourra continuer à bénéficier de l'aide sociale jusqu'à l'expiration du délai pour quitter le territoire, alors que le second ne pourra en bénéficier.

Cette différence de traitement viole les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution. L'article 23, assurant à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, protège en son point 2° « le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ». Ce droit n'est en rien subordonné à la légalité du séjour, à tout le moins jusqu'à l'expiration du délai d'une mesure d'éloignement définitive. En raison de sa formulation précise et inconditionnelle, l'article 23 édicte un droit subjectif d'application immédiate, bénéficiant à toute personne et qui implique, à tout le moins, un effet de *standstill* : il interdit les mesures négatives qui dérogeraient à la situation actuelle. En portant atteinte à ce droit fondamental, l'article 65 constitue une mesure disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir alléger les dépenses de l'Etat et arrêter l'immigration illégale.

Enfin, en privant l'étranger qui a introduit un recours contre un ordre de quitter le territoire, de tout droit à l'aide sociale autre que l'aide médicale urgente, la disposition en cause vide de son sens ce droit au recours institué par la loi du 15 décembre 1980; elle instaure en outre une différence de traitement entre étrangers basée sur le critère de la fortune, selon qu'ils ont ou non les moyens financiers de subvenir à leurs besoins durant la durée de la procédure.

A.14. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord que la Cour est incompétente pour contrôler le respect de l'article 23 de la Constitution. Il conteste ensuite le fait que cette disposition édicterait un droit subjectif d'application directe au bénéfice de toute personne.

Par ailleurs, il ressort de l'arrêt de la Cour n° 51/94 du 29 juin 1994 que celle-ci a admis le principe d'une limitation de l'aide sociale, sans qu'importe à cet égard le caractère définitif ou simplement exécutoire de l'ordre de quitter le territoire.

Enfin, en raison de l'absence d'effet suspensif des recours devant le Conseil d'Etat, l'étranger destinataire d'un ordre de quitter le territoire se trouve dans une situation tout aussi précaire que celle de l'étranger auquel a été signifié un ordre définitif de quitter le territoire; il n'y a donc pas entre eux la différence de situation qui est alléguée par les parties requérantes.

A.15. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répliquent à l'argument pris de l'incompétence de la Cour que la violation de l'article 23 de la Constitution n'est pas invoquée séparément mais en combinaison avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

*En ce qui concerne l'article 69, § 3*

A.16.1. Sur la base de cette disposition, la limitation à un maximum de huit mois de la privation de liberté administrative n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Il s'ensuit que les étrangers privés de liberté entre le 16 décembre 1996 (date d'entrée en vigueur de la loi) et le 30 avril 1997 (huit mois avant la date du 1<sup>er</sup> janvier 1998) pourront subir une détention de plus de huit mois, pouvant aller jusqu'à plus de douze mois. Il est fait référence, *a fortiori*, à l'argumentation relative à l'article 59. En outre, il est souligné qu'une détention opérée sans limitation de durée peut être considérée comme une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui implique le caractère disproportionné d'une telle mesure.

A.16.2. Pour le Conseil des ministres, ce moyen est irrecevable pour défaut d'intérêt, dans la mesure où les effets de la disposition transitoire critiquée seront épuisés au jour d'une éventuelle annulation. A l'appui du défaut d'intérêt, est également invoqué le fait que les parties requérantes n'ont pas demandé la suspension de cette mesure.

A.17. Les parties requérantes, à titre subsidiaire, analysent l'hypothèse dans laquelle la Cour considérerait que les articles 6, 7, 3°, et 55 de la loi du 15 juillet 1996 constituent une exécution imposée des articles 5.1.c), 5.2, 5.1.e), 19, 20, 21, 23 et 26.1.a) de la Convention du 19 juin 1990 portant application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Cette circonstance est irrelevante en ce que, comme la Cour l'a relevé à diverses reprises, un traité international ne peut autoriser un législateur à méconnaître les droits et libertés garantis par la Constitution nationale, parmi lesquels le principe d'égalité et de non-discrimination. Lorsqu'elle exécute un traité n'ayant pas d'effet direct, il appartient à l'autorité compétente d'assurer cette mise en oeuvre d'une manière conforme à la Constitution afin de ne pas introduire dans l'ordre juridique interne des normes législatives inconstitutionnelles; il est relevé qu'il en est *a fortiori* de même lorsque la norme d'exécution porte atteinte à des normes législatives inconstitutionnelles.

— B —

*En ce qui concerne la recevabilité*

B.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours. Outre l'absence au dossier de la décision du conseil d'administration de chacune des associations sans but lucratif d'introduire le recours, est allégué, en ce qui concerne l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, le non-respect des formalités prescrites par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif. En outre, cette association sans but lucratif ne satisferait pas aux conditions auxquelles est subordonnée la défense, par une association sans but lucratif, d'un intérêt collectif.

B.2. En ce qui concerne la première exception, il ressort des pièces communiquées à la Cour par les parties requérantes, d'une part, que le conseil d'administration de chacune d'entre elles a pris la décision d'introduire le présent recours et, d'autre part, que l'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie a satisfait aux formalités prescrites par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif.

B.3.1. En ce qui concerne l'exception tirée du défaut d'intérêt de cette même association sans but lucratif, il y a lieu de relever que lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis :

- que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général;
- que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres;
- que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social;
- que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association.

B.3.2. L'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie a notamment pour objet :

« 1° de promouvoir et garantir les droits de la défense et à cette fin d'assurer aux avocats comme aux autres citoyens les libertés individuelles, politiques, économiques et sociales et l'intégrité physique;

2° de promouvoir et garantir, pour les citoyens notamment les plus démunis ou victimes d'atteintes aux droits de l'homme, l'accès au meilleur droit et à une justice démocratique, moderne et humaine;

3° d'agir pour le respect des droits essentiels et des libertés fondamentales, publiques et individuelles, notamment contre tout abus de la puissance publique et de tout pouvoir; ».

Cette association poursuit un objectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de ses membres. Son objet social est réellement poursuivi, ainsi qu'en attestent les activités qu'elle exerce. Les dispositions qu'elle attaque et qui restreignent la liberté de certaines catégories d'étrangers peuvent porter atteinte aux objectifs qu'elle s'est fixés.

Tel n'est cependant pas le cas de l'article 55 de la loi du 15 juillet 1996, qui remplace l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980 par le texte suivant :

« Art. 74/4. Le transporteur public ou privé qui a amené dans le Royaume un passager dépourvu des documents requis par l'article 2 ou se trouvant dans un des autres cas visés à l'article 3, doit le transporter ou le faire transporter sans délai dans le pays d'où il vient ou dans tout autre pays où il peut être admis. Il est solidairement tenu avec le passager de payer les frais de rapatriement de ce dernier.

En outre, lorsque le passager est dépourvu des documents requis par l'article 2, le transporteur public ou privé est solidairement tenu avec lui de payer les frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé. »

Cette disposition impose des obligations non aux étrangers eux-mêmes mais aux entreprises qui les transportent. Ces entreprises ne peuvent être rangées parmi les personnes dont l'association requérante s'est donné pour objectif de défendre les droits fondamentaux. Sans doute la disposition précitée pourrait-elle avoir pour effet de modifier le comportement des transporteurs à l'égard des étrangers qui font appel à leurs services. Mais il s'agit là d'un effet indirect qui ne peut suffire à justifier l'intérêt de l'association requérante à attaquer une telle disposition.

B.3.3. L'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a pour objet « de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ».

L'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a pour but « la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ».

L'objet social de ces deux associations ne leur donne pas un intérêt direct à attaquer l'article 55, qui concerne les transporteurs.

B.3.4. Il s'ensuit que le recours est recevable, sauf en ce qu'il est dirigé contre l'article 55 de la loi du 15 juillet 1996 qui remplace l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980.

*En ce qui concerne le fond*

*En ce qui concerne l'article 6 de la loi du 15 juillet 1996, remplaçant l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980.*

B.4.1. Les parties requérantes limitent leur critique au seul article 3, 3°, nouveau, qui dispose :

« Art. 3. Sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières, l'étranger qui se trouve dans un des cas suivants :

[...]

3° s'il ne peut pas présenter, le cas échéant, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé;

[...] »

Cette disposition, traitant différemment les étrangers par rapport aux Belges et aux ressortissants européens, serait discriminatoire, en ce qu'elle porterait atteinte à la sécurité juridique, en raison du large pouvoir d'appréciation qu'elle laisse à l'autorité compétente.

B.4.2. L'article 6 entrepris a pour objet de régler les conditions du refoulement d'un étranger aux frontières de l'Etat belge et les conditions de son séjour en Belgique.

Les Belges ne pouvant être privés du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont ils sont ressortissants (article 3.2 du Protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme), ils ne sauraient, en raison de cette protection juridique particulière, entrer dans le champ d'application de l'article 6 entrepris.

Les ressortissants européens et les personnes assimilées à ceux-ci bénéficiant du droit de circuler et de séjourner librement dans les Etats membres (article 8 A du Traité C.E.), ils ne sauraient eux non plus entrer dans le champ d'application de l'article 6 entrepris. Les étrangers non européens se trouvent dans une situation qui, en raison des dispositions de ces traités, ne peut être comparée à celle des Belges et des Européens.

B.4.3. Il résulte de ce qui précède que le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, par l'article 3, 3°, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 15 juillet 1996*

B.5. L'article 7 insère dans la loi du 15 décembre 1980 un article 3bis, lequel dispose :

« Sans préjudice d'autres dispositions de la présente loi, la preuve des moyens de subsistance suffisants peut être apportée par la production d'une attestation de prise en charge, dans laquelle une personne physique qui dispose de ressources suffisantes et qui possède la nationalité belge ou qui est autorisée ou admise à séjourner en Belgique pour une durée illimitée, s'engage à l'égard de l'étranger, de l'Etat belge et de tout centre public d'aide sociale compétent, à prendre en charge pendant un délai de deux ans les soins de santé, les frais de séjour et de rapatriement de l'étranger.

La personne qui a signé l'engagement de prise en charge est, avec l'étranger, solidairement responsable du paiement des frais de soins de santé, de séjour et de rapatriement de ce dernier.

Le bourgmestre de la commune dans le registre de la population ou des étrangers de laquelle la personne qui a signé l'engagement de prise en charge est inscrite, ou son délégué, est tenu de légaliser la signature apposée au bas de l'engagement de prise en charge, si les conditions de l'authentification de la signature sont remplies.

Le bourgmestre ou son délégué peut indiquer, dans un avis adressé au Ministre ou à son délégué, si la personne qui a signé l'engagement de prise en charge dispose de ressources suffisantes. Cet avis n'est pas contraignant.

Le Roi fixe les modalités de l'engagement de prise en charge et les modalités de la récupération des sommes à charge de la personne qui a signé cet engagement.

Le Roi peut fixer les cas dans lesquels et les conditions auxquelles la validité de l'engagement de prise en charge est subordonnée à l'obligation de verser une somme auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou de fournir une garantie bancaire. »

B.6. Selon les parties requérantes, cette disposition introduit plusieurs discriminations entre étrangers : tout d'abord, selon qu'ils sont pris en charge par une personne physique ou par une personne morale, ensuite selon la durée pour laquelle la personne physique est autorisée à séjourner en Belgique et, enfin, selon que les étrangers sont ou en court séjour ou des étudiants.

B.7. Il ressort de la requête et du mémoire en réponse que les parties requérantes limitent leurs critiques à trois éléments de l'article 3bis nouveau : la prise en charge doit émaner exclusivement d'une personne physique, celle-ci doit impérativement être belge ou être autorisée à séjourner en Belgique pour une durée illimitée et la prise en charge vaut pour deux ans, à l'inverse des étudiants étrangers pour lesquels, en vertu de l'article 60 de la loi, la prise en charge vaut pour « au moins une année académique ». L'objet limité que se donne ainsi le recours implique que seul l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 3bis nouveau est soumis au contrôle de la Cour, et dans la seule mesure où cette disposition règle les trois points précités.

B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le législateur entendait « fournir une base légale claire à l'usage de l'engagement de prise en charge, hors de la situation visée à l'article 60 de la loi, et [...] éviter l'arbitraire lors de la légalisation de la signature » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 364/1, p. 14).

B.8.2. Il appartient au législateur d'exiger que le tiers qui déclare prendre un étranger en charge soit une personne physique de nationalité belge ou autorisée à séjourner en Belgique pour une durée illimitée. En effet, il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer qu'une personne qui satisfait à cette double exigence se prête mieux au contrôle des garanties de solvabilité.

Le législateur peut raisonnablement considérer qu'autoriser la prise en charge par une personne morale implique le risque d'aboutir à une concentration de prises en charge dont il résulterait que celles-ci ne répondraient plus à son objectif. L'exigence légale d'une prise en charge par une personne physique n'exclut pas que cette dernière, en cas de mise en oeuvre de la garantie, puisse bénéficier d'une intervention d'une personne morale.

B.9. En ce que la disposition en cause soumet les étrangers qu'elle vise à des conditions et modalités de prise en charge différentes, en particulier sur le plan de sa durée, de celles applicables aux étudiants étrangers visés à l'article 60 de la loi du 15 décembre 1980, elle apparaît raisonnablement justifiée. Les étrangers désireux de faire des études en Belgique présentent en effet diverses particularités qui peuvent justifier qu'ils soient traités différemment : ils bénéficient fréquemment d'une bourse d'études, en outre la durée pour laquelle ils séjournent en Belgique permet que puisse être envisagé, dans leur chef, l'exercice d'une activité lucrative compatible avec leurs études et enfin, leur admission en Belgique s'intègre souvent dans la politique de coopération au développement avec le pays dont ils sont ressortissants.

B.10. Le moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne l'article 11 de la loi du 15 juillet 1996*

B.11.1. Cet article 11 remplace l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980. L'article 7 se lit désormais comme suit :

« Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le Ministre ou son délégué peut donner l'ordre de quitter le territoire avant une date déterminée, à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume :

1° s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2;

2° s'il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé;

3° si, par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;

4° s'il est considéré par le Ministre, après avis conforme de la Commission consultative des étrangers, comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique;

5° s'il est signalé aux fins de non-admission conformément à l'article 3, 5°;

6° s'il ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, et n'est pas en mesure d'acquiescer légalement ces moyens;

7° s'il est atteint d'une des maladies ou infirmités énumérées à l'annexe de la présente loi;

8° s'il exerce une activité professionnelle indépendante ou en subordination sans être en possession de l'autorisation requise à cet effet;

9° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il est remis aux autorités belges par les autorités des Etats contractants en vue de son éloignement du territoire de ces Etats;

10° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il doit être remis par les autorités belges aux autorités des Etats contractants;

11° s'il a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans, lorsque la mesure n'a pas été suspendue ou rapportée.

Dans les mêmes cas, si le Ministre ou son délégué l'estime nécessaire, il peut faire ramener sans délai l'étranger à la frontière.

L'étranger peut être détenu à cette fin pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure sans que la durée de la détention puisse dépasser deux mois.

Le Ministre ou son délégué peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le Ministre.

Après huit mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté. »

B.11.2. Les parties requérantes contestent l'article 11 sur deux plans.

D'une part, elles critiquent les alinéas 3 à 6 du nouvel article 7 relatifs à la durée de détention et à son éventuelle prolongation : ce moyen sera examiné ci-dessous avec ceux dirigés contre des dispositions ayant le même objet, insérées par les articles 22, 58, 59 et 69 de la loi du 15 juillet 1996.

D'autre part, les parties requérantes critiquent l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, de l'article 7 nouveau. Cette disposition discriminerait, parmi les étrangers admis à séjourner en Belgique, ceux admis pour un court séjour : en prévoyant pour ces derniers un critère de dangerosité potentielle, cette disposition porterait atteinte aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi.

B.12. Aux termes de l'article 7 nouveau, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, l'étranger admis à séjourner en Belgique pour un court séjour peut faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire si, « par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale ». Par contre, en vertu de l'article 20 de la loi, l'étranger admis à séjourner pour plus de trois mois ne peut être renvoyé que s'il « a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale », tandis que l'étranger établi en Belgique ne peut être expulsé que s'il a « gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ». Une différence de traitement est dès lors opérée entre étrangers, seuls ceux admis au court séjour pouvant être contraints de quitter le territoire en l'absence d'une atteinte effective à l'ordre public ou à la sécurité nationale.

B.13. Selon les travaux préparatoires de cette disposition, la modification proposée visait à mettre la législation belge en concordance avec la Convention d'application de l'accord de Schengen; ainsi a-t-il été relevé que « de la combinaison des articles 5, § 1<sup>er</sup>, e, 19, 20 et 21 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, il résulte que l'étranger considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale ne peut pas résider en Belgique pour un court séjour » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 364/1, p. 17).

B.14.1. Dès lors que l'ordre public ou la sécurité nationale sont susceptibles d'être affectés, le législateur peut légitimement estimer que la seule menace qui pèse sur ces intérêts peut justifier un ordre de quitter le territoire. S'agissant des étrangers, le législateur pouvait en conséquence prévoir que peut faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire l'étranger en court séjour qui, par son comportement, est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

B.14.2. En ce qui concerne la différence de traitement qu'opère la disposition en cause par rapport aux étrangers admis à séjourner pour plus de trois mois ou établis en Belgique, lesquels ne peuvent être renvoyés ou expulsés, en vertu de l'article 20, qu'en cas d'atteinte effective à l'ordre public ou à la sécurité nationale, elle n'apparaît pas manifestement déraisonnable. Le législateur a pu en effet considérer que, en ce qui concerne les étrangers en court séjour visés par la disposition en cause, leur moins grand degré d'intégration dans la communauté nationale par rapport à celui des étrangers en séjour plus long pouvait justifier la mesure critiquée.

B.15. Le moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les articles 11, 22, 58, 59 et 69 de la loi du 15 juillet 1996*

B.16.1. Les articles 11, 22, 58 et 59 de la loi du 15 juillet 1996 remplacent ou complètent, selon le cas, les articles 7, 29, 74/5, §§ 3 à 5, et 74/6, §§ 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980.

D'une part, ils prévoient que, selon le cas, la mesure privative de liberté ou de maintien en un lieu déterminé ne peut excéder deux mois.

D'autre part, ils précisent que le ministre ou son délégué peut cependant prolonger cette mesure, par période de deux mois, pour autant que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger aient été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention ou de la mesure de maintien en un lieu déterminé, qu'elles aient été poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité raisonnable d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable. En outre, il est prévu que, après une prolongation, les prolongations suivantes ne peuvent être décidées que par le ministre. Enfin, les dispositions précitées de la loi du 15 juillet 1996 prévoient que, après huit mois de détention ou de maintien en un lieu déterminé, l'étranger doit être mis en liberté. Cette limitation n'entre toutefois en vigueur, en vertu de l'article 69, § 3, de la loi du 15 juillet 1996, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1998, après l'évaluation que prévoit cette disposition.

B.16.2. Les parties requérantes contestent, en des termes similaires, ces dispositions en ce qu'elles ont en commun de préciser les conditions dans lesquelles, selon le cas, la détention ou le maintien en un lieu déterminé d'un étranger — d'une durée originaires maximale de deux mois — peut être prolongée. Les parties requérantes considèrent en particulier que ces conditions sont discriminatoires, notamment au regard des conditions dans lesquelles sont traitées par la loi sur la détention préventive des personnes pourtant soupçonnées d'avoir commis un délit. Par ailleurs, elles estiment aussi que le délai de huit mois ne peut être considéré comme raisonnable au regard de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.17. La liberté individuelle constitue dans une société démocratique une liberté fondamentale garantie par l'article 12 de la Constitution et par l'article 5.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Aucune restriction ne peut y être apportée que si elle est justifiée par un intérêt supérieur et qu'elle répond à un objectif légitime.

B.18. Dans son arrêt n° 61/94, la Cour a admis que le législateur prévoit que des mesures privatives de liberté de deux mois soient prises à l'encontre d'un étranger non soupçonné d'infraction pénale en raison des motifs tirés notamment du délai jugé trop court (un mois) pour instruire un dossier et de la nécessité de prévenir que les personnes concernées par la mesure ne se réfugient dans la clandestinité.

La Cour avait tenu compte de ce que, ainsi que le précisait les travaux préparatoires de la loi du 6 mai 1993, la mesure de maintien ne pourrait être prise « que si elle [était] absolument nécessaire et proportionnelle » (B.7.4) et elle avait souligné l'existence du contrôle juridictionnel permettant de vérifier le caractère légal du maintien, à la lumière de l'objectif poursuivi qui était de garantir l'éloignement effectif du territoire (B.7.6).

B.19. Aux termes de l'article 5.1.f) de la Convention européenne des droits de l'homme, une privation de liberté peut se justifier « s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

Tous les cas visés par les dispositions précitées de la loi du 15 décembre 1980, modifiée par la loi du 15 juillet 1996, concernent des étrangers se trouvant dans une des situations prévues à l'article 5.1.f) de la susdite Convention.

En effet, qu'ils aient ou non demandé l'asile, les étrangers auxquels l'autorisation d'entrée ou de séjour sur le territoire exigée par la loi a été accordée ne peuvent se voir imposer une détention ou un maintien dans un lieu déterminé, sur la base des dispositions attaquées. Ces mesures ne peuvent être prises qu'à l'égard des étrangers auxquels l'accès au territoire ou le séjour sur celui-ci a été refusé.

La privation de liberté prévue par les articles attaqués ne constitue pas une mesure pénale mais une mesure administrative destinée à permettre l'éloignement effectif d'étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire.

B.20. Les difficultés liées à un éloignement effectif, qui ne peuvent pas toujours être résolues dans la période limitée de deux mois, peuvent exiger la prolongation de la mesure privative de liberté.

Une telle prolongation est seulement possible en vertu des articles 11, 22, 58 et 59, lorsqu'il est satisfait aux trois conditions suivantes :

- 1) les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger doivent avoir été entreprises dans les sept jours ouvrables;
- 2) ces démarches doivent être poursuivies avec toute la diligence requise;
- 3) une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable doit toujours subsister.

Il est en outre prévu que la prolongation de la détention ne peut être décidée que par le ministre, à l'exception de la première qui peut l'être par le ministre ou son délégué.

Par ailleurs, les articles 11, 22, 58 et 59 de la loi du 15 juillet 1996 prévoient chacun que la durée maximale de détention ou de maintien en un lieu déterminé est de huit mois, terme maximal au-delà duquel l'étranger doit être mis en liberté.

B.21.1. Compte tenu de ce que la privation de liberté est une restriction à une liberté fondamentale, les conditions précitées sont de stricte interprétation. Elles sont cumulatives. L'absence de collaboration de l'étranger ne peut justifier la privation de liberté.

B.21.2. La Cour observe que le respect des conditions et modalités précitées est soumis à un contrôle juridictionnel, exercé par la chambre du conseil du tribunal correctionnel, selon les modalités déterminées par les articles 71 et suivants de la loi du 15 décembre 1980.

B.21.3. En vertu de l'article 72, alinéa 2, cette juridiction ne peut apprécier l'opportunité de la mesure privative de liberté, mais elle doit néanmoins vérifier la légalité de cette mesure, conformément aux exigences de l'article 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme en examinant si les trois conditions cumulatives rappelées en B.20 sont réunies.

B.22. Il résulte de ce qui précède que les articles 11, 22, 58 et 59 de la loi du 15 juillet 1996 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que la prolongation éventuelle des mesures de détention ou de maintien en un lieu déterminé est subordonnée à des conditions strictes et à un contrôle juridictionnel.

B.23. Il y a lieu toutefois d'examiner si l'article 69, § 3, de la même loi résiste également au contrôle de constitutionnalité, en ce qu'il détermine la date d'entrée en vigueur de la limitation à un maximum de huit mois des mesures privatives de liberté, limitation prévue par les dispositions précitées de la loi du 15 juillet 1996.

L'article 69, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, reporte en effet à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1998 la date d'entrée en vigueur de cette limitation. En différant ainsi la date d'entrée en vigueur de cette limitation, l'article 69, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 juillet 1996 rend possible les prolongations successives, par périodes de deux mois, des mesures de détention ou de maintien en un lieu déterminé, la durée totale de privation de liberté pouvant dès lors atteindre plus de douze mois, eu égard à la date d'entrée en vigueur (16 décembre 1996) des articles 11, 22, 58 et 59 autorisant lesdites prolongations.

B.24. En ce qu'il admet le principe de prolongations illimitées en nombre des mesures de détention ou de maintien en un lieu déterminé d'étrangers, l'article 69, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, constitue une mesure qui ne peut être raisonnablement justifiée.

Elle constitue en effet une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle, garantie par l'article 12 de la Constitution et par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.25. Il résulte de ce qui précède que l'article 69, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 juillet 1996 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne l'article 60 de la loi du 15 juillet 1996*

B.26.1. L'article 60 insère dans la loi du 15 décembre 1980 un article 74/7, rédigé comme suit :

« Les services de police peuvent saisir un étranger qui n'est pas porteur des pièces d'identité ou des documents prévus par la loi et le soumettre à une mesure d'arrestation administrative, dans l'attente d'une décision du Ministre ou de son délégué. La durée de la privation de liberté ne peut dépasser vingt-quatre heures. »

B.26.2. Selon les parties requérantes, l'article 74/7 nouveau serait discriminatoire en ce qu'il prévoit, pour l'arrestation administrative d'un étranger, une durée maximale de vingt-quatre heures, alors que celle-ci est de douze heures en ce qui concerne les Belges, en vertu de l'article 34 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

B.27.1. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que l'arrestation administrative d'une durée maximale de vingt-quatre heures qu'elle institue en ce qui concerne les étrangers a pour but de prolonger de douze heures la privation de liberté de douze heures au maximum autorisée, conformément à l'article 34 de la loi du 5 août 1992, pour le contrôle d'identité, afin de permettre aux autorités compétentes de décider l'éloignement de ces étrangers, si ce contrôle d'identité aboutit à un constat de situation irrégulière.

B.27.2. Cette différence de traitement par rapport aux Belges apparaît raisonnablement justifiée par le souci d'éviter que ne vivent dans la clandestinité les étrangers dont il apparaîtrait qu'ils sont en situation irrégulière et doivent être éloignés du territoire.

B.28. Il résulte de ce qui précède que l'article 60 de la loi du 15 juillet 1996 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996*

B.29. Le moyen est dirigé contre l'article 65 de la loi attaquée, qui modifie l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Cette disposition violerait les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution en ce qu'elle limite ou supprime le droit à l'aide sociale pour certaines catégories d'étrangers.

B.30. L'article 65 de la loi attaquée remplace, avec effet au 10 janvier 1997, l'article 57, § 2, de la loi organique des centres publics d'aide sociale. Cette disposition est depuis lors libellée comme suit :

« § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le Royaume lorsque la demande d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire a été notifié à l'étranger concerné.

L'aide sociale accordée à un étranger qui était en fait bénéficiaire au moment où un ordre de quitter le territoire exécutoire lui a été notifié, est arrêtée, à l'exception de l'aide médicale urgente, le jour où l'étranger quitte effectivement le territoire et, au plus tard, le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire.

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder un mois.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention. »

B.31. Ainsi que la Cour l'a observé dans son arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994, lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas 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 quitter le territoire.

En disposant que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire à une date déterminée ne recevra, s'il n'a pas obtenu l'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, le législateur avait utilisé, ainsi que l'a jugé la Cour dans son arrêt n° 51/94, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi, qui est d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu. Ce moyen n'était pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantissait que l'intéressé qui souhaitait quitter le territoire de sa propre initiative et qui exprimait cette intention bénéficierait de l'aide sociale durant le délai, limité à un mois, « strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire », et de l'aide médicale urgente, sans délai.



B.32. Toutefois, dès lors que, pour mettre fin à des divergences d'interprétations, le législateur remplace le terme « définitif » par celui d'« exécutoire », l'étranger est privé de l'aide sociale même s'il a introduit un recours en annulation accompagné ou non d'une demande de suspension qui serait pendant devant le Conseil d'Etat.

B.33. Il appartient à la Cour d'examiner si une telle disposition n'est pas discriminatoire en ce qu'elle porte atteinte, au détriment d'une catégorie de personnes, au droit à l'aide sociale et au droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel.

B.34. Les règles de procédure applicables devant le Conseil d'Etat permettent de rejeter à bref délai les demandes de suspension et les recours en annulation qui seraient manifestement irrecevables ou manifestement non fondés. (articles 12 à 15 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat; articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat). Une telle procédure permet de rejeter, dans un délai inférieur au délai prévu par les articles 11, 22, 58 et 59 de la loi du 15 juillet 1996, les recours qui auraient pour seul objectif de prolonger indûment le bénéfice de l'aide sociale.

B.35. Dès lors qu'il existe une procédure permettant de filtrer les recours dilatoires, il est excessif de prévoir, en outre, que sont privés du droit à l'aide sociale, tous les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui ont reçu, pour ce motif, un ordre de quitter le territoire, alors qu'ils ont attaqué devant le Conseil d'Etat la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63/3 de la loi ou celle de la Commission permanente de recours des réfugiés.

B.36. Etant donné la nature des principes en cause, la mesure attaquée apparaît comme apportant une limitation disproportionnée à l'exercice des droits fondamentaux mentionnés en B.33. Elle viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.37. Il y a lieu d'annuler, dans les troisième et quatrième alinéas du nouvel article 57, § 2, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, le terme « exécutoire ».

Cette annulation a pour effet que l'article 57, § 2, doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63/3 de la loi ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

Par ces motifs,

la Cour  
annule

— l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 de l'article 69 de la loi du 15 juillet 1996 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale;

— le terme « exécutoire » dans les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale modifié par l'article 65 de la loi précitée;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 avril 1998.

Le greffier,  
L. Potoms.

Le président,  
M. Melchior.

#### ARBITRAGEHOF

N. 98 — 1094

[C - 98/21177]

#### Arrest nr. 43/98 van 22 april 1998

Rolnummer 1073

*In zake* : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 en 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingesteld door de v.z.w. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerehe, H. Coremans, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

##### I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 maart 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 maart 1997, hebben de v.z.w. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, met maatschappelijke zetel te 1210 Brussel, Poststraat 37, de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Watteestraat 6, en de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie, met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Dejonckerstraat 51/16, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 en 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 1996).

##### II. De rechtspleging

Bij beschikking van 25 maart 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 5 mei 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 mei 1997.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 13 juni 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 25 juni 1997 ter post aangetekende brieven.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 17 juli 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 juni 1997 en 25 februari 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 24 maart 1998 en 24 september 1998.

Bij beschikking van 21 januari 1998 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 11 februari 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 11 februari 1998 :

— zijn verschenen :

. Mr. L. Walley en Mr. A. Schaus, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Legros, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

— hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en G. De Baets verslag uitgebracht;

— zijn de voornoemde advocaten gehoord;

— is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. In rechte

— A —

#### *Wat de ontvankelijkheid betreft*

A.1.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Naast het feit dat in het dossier de beslissing van de raad van bestuur van elk van de verenigingen zonder winstoogmerk om het beroep in te stellen, ontbreekt, wordt betwist dat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie de in de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten in acht heeft genomen. Bovendien voldoet de voornoemde vereniging zonder winstoogmerk niet aan de voorwaarden die de rechtspraak van het Hof oplegt inzake de verdediging van een collectief belang door een vereniging zonder winstoogmerk.

A.1.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het bewijs van de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad*, de beslissingen van de bevoegde organen om het beroep in te stellen alsmede, wat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie betreft, het getuigschrift van de griffie van de burgerlijke rechtbank waaruit de neerlegging van de lijst van haar leden voor het jaar 1997 blijkt, aan de griffie van het Hof zijn overgezonden. Zowel in zoverre de betwiste bepalingen het gebruik der talen voor de inzake asiel bevoegde overheden regelen als in zoverre zij de mogelijkheden van beroep bij de raadkamer regelen voor de vreemdeling die aan de grens een asielaanvraag indient, raken zij het maatschappelijk doel van de derde verzoekende partij in verscheidene opzichten (punten 1, 2 en 3 van het maatschappelijk doel). Het Hof heeft bovendien reeds tweemaal (Arbitragehof, 4 maart 1993 en 14 juli 1994) beroepen ontvankelijk verklaard die door die vereniging zonder winstoogmerk waren ingesteld.

*Wat artikel 6 van de wet van 15 juli 1976 betreft, in zoverre het artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.2.1. Die bepaling verplicht de vreemdelingen die de grens overschrijden, met inbegrip van die welke houder zijn van een visum of ervan zijn vrijgesteld, de documenten voor te leggen ter staving van het doel van het voorgenoemde verblijf en de verblijfsomstandigheden. Zij stelt tussen bepaalde vreemdelingen, enerzijds, en de Belgen en Europese onderdanen — die niet aan die verplichting zijn onderworpen —, anderzijds, een onevenredig en willekeurig verschil in behandeling in. Doordat zij aan de ambtenaren die met de grenscontrole zijn belast een willekeurige beoordelingsbevoegdheid laat, doet zij afbreuk aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

A.2.2. Voor de Ministerraad is de ontoepasbaarheid van die bepaling op de Belgische burgers een rechtstreeks gevolg van artikel 3.2, van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De ontoepasbaarheid van het nieuwe artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980 op de burgers van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte is een rechtstreeks gevolg van de door België bekrachtigde internationale verdragen, waaraan het land zich niet kan onttrekken. De voormelde bepaling is een rechtstreekse en verplichte toepassing van lid 1, c), in samenhang gelezen met lid 2 van artikel 5 van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

A.2.3. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen hun middel. Dat heeft betrekking op het willekeurige en toevallige karakter van de redenen waarom de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd, dat des te duidelijker is wanneer de in het geding zijnde bepaling wordt vergeleken met de precieze bewoordingen gebruikt in artikel 3, 6°, van de wet van 15 december 1980, een bepaling in het kader waarvan aan de Minister zelf de beoordeling wordt overgelaten. In elk geval kan een internationale bepaling niet verantwoord worden dat in het Belgische recht een ongrondwettige bepaling wordt ingevoerd.

*Wat artikel 7 betreft, waarbij een artikel 3bis wordt ingevoegd in de wet van 15 december 1980*

A.3.1. Volgens de verzoekende partijen beperkt die bepaling in sterke mate de mogelijkheden van de vreemdeling om een tenlasteneming voor te leggen, en verzwaart zij daarbij de aansprakelijkheid van diegene die zich verbindt. Zij voert verscheidene discriminaties in onder de vreemdelingen, respectievelijk naar gelang van de hoedanigheid van natuurlijke persoon of rechtspersoon die hen ten laste neemt, naar gelang van de duur tijdens welke die persoon gemachtigd is in België te verblijven of naargelang zij tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen zijn of studenten.

A.3.2. Voor de Ministerraad is de uitsluiting van de rechtspersonen verantwoord door het feit dat, aangezien zij vaak « lege schelpen » vormen, zij geen enkele concrete garantie van tenlasteneming bieden en zij minder gemakkelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld dan natuurlijke personen. De tweede aangevoerde discriminatie wordt verantwoord door de vereiste van een duurzame band met België, aangezien een solvabiliteitscontrole veel moeilijker uit te voeren is ten aanzien van een vreemdeling die niet in België verblijft. Wat het ingevoerde verschil in behandeling ten aanzien van de studenten betreft, genieten laatstgenoemden over het algemeen een beurs en is het doel van hun verblijf verschillend van dat van de tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen.

A.3.3. In hun memorie van antwoord beklemtonen de verzoekende partijen dat, wat het gemaakte onderscheid tussen de tot een kort verblijf toegelaten vreemdelingen en de buitenlandse studenten betreft, de solvabiliteitsvereisten veel strenger zouden moeten zijn voor laatstgenoemden, aangezien zij geacht worden gedurende verscheidene jaren ten laste te blijven van hun borgsteller; bovendien hebben zij niet noodzakelijkerwijze meer bestaansmiddelen dan een toerist of een zakenman.

*Wat artikel 11 betreft, in zoverre het artikel 7, 3°, van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.4.1. Voor de verzoekende partijen vervangt die bepaling voortaan het gebleken gevaar van de vreemdeling op het vlak van de openbare orde of de nationale veiligheid door een mogelijk gevaar. Zij voert onder de tot een verblijf in België toegelaten vreemdelingen een discriminatie in naargelang het al dan niet om een kort verblijf gaat. Een dergelijk systeem, dat tot willekeurige beslissingen dreigt te leiden, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet, op een des te ernstiger manier daar het kan uitmonden in maatregelen met zeer zware gevolgen, namelijk de verwijdering van het grondgebied en de opsluiting.

Bovendien legde de Overeenkomst van 19 juni 1990 geenszins de verplichting op om de in het geding zijnde bepaling aan te nemen. Die bepaling betreft immers de verwijdering van het grondgebied, en niet de overschrijding van de grenzen of het vrije verkeer binnen die grenzen, die in de door de Ministerraad aangevoerde bepalingen worden bedoeld.

Zelfs in de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling de uitvoering vormt van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen, volstaat dat bovendien niet om de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te verantwoorden.

A.4.2. Voor de Ministerraad neemt die bepaling de voormelde Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen in acht, in het bijzonder de artikelen 5, leden 1 en 2, 19, 29 en 23 ervan. Hetzelfde criterium van mogelijk gevaar wordt overigens in artikel 34 van de wet op het politieambt gebruikt.

*Wat artikel 11 betreft, in zoverre het artikel 7, 2°, van de wet van 15 december 1980 wijzigt*

A.5.1. Door de duur te verlengen van de opsluiting die is vereist voor de gedwongen tenuitvoerlegging van een bevel om het grondgebied te verlaten — voordien een duur van twee maanden —, schendt de in het geding zijnde bepaling de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij ontsnapt aan de toepassingsfeer van de artikelen 5 en 18 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat het nagestreefde doel er niet zozeer in bestaat de verwijderingen van het grondgebied te vergemakkelijken dan wel het illegale verblijf te ontmoedigen door het te bestraffen met een verkapte gevangenisstraf. De termijn van acht maanden kan niet worden beschouwd als redelijk en gaat, doordat hij afbreuk doet aan een fundamentele vrijheid, verder dan wat strikt noodzakelijk is. Er wordt opgemerkt dat, in tegenstelling tot de personen die van hun vrijheid zijn beroofd krachtens wetgevingen inzake politie en voorlopige hechtenis, de vreemdelingen op wie die maatregel kan worden toegepast, geen misdrijf hebben gepleegd, en zelfs niet noodzakelijkerwijze de wet op het verblijf hebben geschonden. Zelfs ten aanzien van de andere tijdens de parlementaire voorbereidingen aangevoerde doelstelling, namelijk de opgesloten vreemdeling ertoe aanzetten samen te werken met de Belgische en buitenlandse overheden met het oog op de organisatie van zijn terugzending, lijkt de maatregel niet evenredig met de praktische organisatie van een gedwongen verwijdering.

A.5.2. De Ministerraad verwijst naar de procedure van de voorlopige hechtenis en beklemtoont daarbij dat de personen die in voorlopige hechtenis worden genomen evenmin noodzakelijkerwijze een misdrijf hebben gepleegd noch de strafwet hebben geschonden. Er wordt opgemerkt dat het Hof in zijn arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 heeft geoordeeld dat het op zich niet verboden is een vreemdeling van zijn vrijheid te beroven teneinde hem te verwijderen; te dezen is de in het geding zijnde bepaling niet strijdig met die rechtspraak, met name doordat de termijn van acht maanden een maximumtermijn is en de verlenging van de oorspronkelijke termijn aan een gerechtelijke controle is onderworpen.

A.5.3. In hun memorie van antwoord merken de verzoekende partijen op dat de verschillende categorieën van personen die van hun vrijheid zijn beroofd (veroordeelden, personen in voorlopige hechtenis, geïnterneerden, in een inrichting geplaatste personen, administratief aangehouden personen — onder wie de vreemdelingen) vergelijkbare categorieën vormen.

*Wat artikel 22 betreft, dat artikel 29 van de wet van 15 december 1980 aanvult*

A.6.1. Naast de verwijzing naar de in A.5.1 uiteengezette argumentatie wordt opgemerkt dat, voor de uitgezette vreemdelingen, de opsluiting met het oog op de tenuitvoerlegging van een uitzettingsmaatregel, genomen om redenen van openbare orde, een dubbele straf vormt en vaak de periode van opsluiting krachtens een strafrechtelijke veroordeling verlengt, wat op zich discriminerend is.

A.6.2. De Ministerraad verwijst zijnerzijds naar de hiervoor in A.5.2 uiteengezette argumentatie.

*Wat artikel 55 betreft, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.7.1. Die bepaling legt voortaan aan de vervoerders de verplichting op de vreemdeling terug te zenden en de kosten van terugzending te betalen, niet alleen wanneer de weigering van toegang tot het grondgebied gebaseerd is op het niet in het bezit zijn van de in artikel 2 vereiste documenten, maar ook wanneer die weigering gebaseerd is op artikel 3 van de wet, zelfs wanneer de vreemdeling in het bezit zou zijn van de voormelde documenten; die verplichting komt bij de financiële verplichtingen en de strafrechtelijke en administratieve boetes waarin de wet van 15 december 1980 reeds voorzigt. Artikel 55 voert aldus een discriminatie in onder de vervoerders — aangezien enkel diegenen die vreemdelingen vervoeren de financiële lasten dragen die bij die bepaling worden ingevoerd —, een discriminatie die onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel (A.7.2) en die niet kan worden verantwoord door te verwijzen naar artikel 26.1.a), van de Overeenkomst van 19 juni 1990 (A.7.3).

A.7.2. De hiervoor vermelde discriminatie doet in de eerste plaats afbreuk aan het recht van de vervoerders om de juridische gevolgen van hun handelingen te voorzien; de nieuwe financiële verplichting die voortvloeit uit artikel 55 is immers het gevolg van een weigering van toegang tot het grondgebied gebaseerd op artikel 3 van de wet van 15 december 1980, een weigering die ze redelijkerwijze niet kunnen voorzien.

Vervolgens leidt dat systeem ertoe dat aan privé-personen — de vervoerders — bevoegdheden van de Staat inzake vreemdelingenpolitie worden toevertrouwd, met schending van het grondwettelijke beginsel volgens hetwelk de overheid ertoe gehouden is persoonlijk haar bevoegdheden uit te oefenen en die niet aan derden mag overlaten.

Artikel 55 brengt buitensporige gevolgen teweeg voor de buitenlandse passagiers, die het risico lopen niet langer ten laste te worden genomen door de vervoerders om redenen die ze onmogelijk kunnen kennen en die van de enkele beoordeling van de genoemde vervoerders afhangen; dat gevolg lijkt in het bijzonder dramatisch ten aanzien van de vluchtelingen, die genoodzaakt zijn hun land, waar ze het slachtoffer zijn van vervolgingen, te ontvluchten.

A.7.3. Wat de verantwoording betreft die wordt afgeleid uit artikel 26.1 van de Overeenkomst van 19 juni 1990, heeft die bepaling niet zulk een ruime draagwijdte als het in het geding zijnde artikel 55. Enerzijds, spreekt het zich niet uit over de tenlasteneming, door de vervoerder, van de kosten van terugzending, en, anderzijds, belast het hem met de enkele verplichting te controleren of de vreemdeling in het bezit is van de vereiste reisdocumenten. De andere internationale verdragen (betreffende de internationale burgerluchtvaart, het internationale maritieme vervoer en het internationale spoorwegvervoer) leggen de vervoerders eveneens slechts de verplichting op om de in het land van bestemming vereiste documenten te verifiëren.

Daaruit volgt dat de enkele verplichting die ten aanzien van de vervoerders kan worden verantwoord, gelet op de verschillende hiervoor vermelde internationale verdragen, betrekking heeft op de controle of de passagiers in het bezit zijn van de vereiste documenten; bijgevolg kan enkel de niet-naleving van die verplichting verantwoord worden dat de vervoerders financieel aansprakelijk worden gesteld.

A.8. Volgens de Ministerraad is het beroep tot vernietiging in de eerste plaats onontvankelijk wat die bepaling betreft, omdat zij geen afbreuk doet aan het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen. Vervolgens wordt opgemerkt dat artikel 55 geen enkel onderscheid maakt onder de verschillende categorieën van vervoerders, aangezien zij allen — zowel de private als de openbare — door dat artikel worden geraakt. Hoe dan ook, zelfs in de veronderstelling dat het een onderscheid instelt, zou dat onderscheid vreemdelingen beogen die zich nog niet op het Belgische grondgebied bevinden, en die bijgevolg niet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie genieten.

A.9. Wegens de met artikel 55 nagestreefde doelstelling, namelijk de migratiegolf af te remmen, raakt die bepaling rechtstreeks en op ongunstige wijze het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen zonder winstoogmerk.

Het argument dat wordt afgeleid uit het feit dat de in artikel 55 bedoelde vreemdelingen niet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie genieten, wordt betwist, aangezien het discriminatieverbod zowel krachtens de Grondwet als krachtens het internationaal recht wordt opgelegd, en het bijgevolg de vrijheid van de Staten op het vlak van toegang en verblijf van de vreemdelingen beperkt.

Zelfs in de veronderstelling dat het argument dat wordt afgeleid uit het feit dat geen verschil in behandeling wordt gemaakt onder de vervoerders, gegrond is, is er niettemin een verschil in behandeling ten nadele van de vervoerders, dat onverantwoord is, in zoverre het enkel te hunnen nadele afbreuk doet aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

*Wat artikel 58 betreft, dat de paragrafen 3, 4 en 5 van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.10.1. Die bepaling maakt het mogelijk asielzoekers vast te houden in een aan de grenzen gelegen plaats, momenteel het transitcentrum 127 te Zaventem, asielzoekers ten aanzien van wie een uitvoerbare beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied of een beslissing tot bevestiging van een dergelijke beslissing is genomen; de verlengingsmodaliteiten van die opsluiting zijn identiek met die waarin is voorzien in artikel 11, waarbij de verzoekende partij verwijst naar de in verband met artikel 11 uiteengezette argumentatie. Een dergelijke opsluiting kan een onmenselijke en vernederende behandeling vormen die is verboden bij artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en is, wat kinderen betreft, strijdig met het Verdrag inzake de rechten van het kind.

A.10.2. De Ministerraad verwijst naar de in verband met artikel 11 uiteengezette argumentatie en betwist bovendien dat artikel 58 het voormelde artikel 3 van het Europees Verdrag schendt. Zowel krachtens de rechtspraak van het Hof als krachtens de rechtsleer, die een minimum aan ernstig lijden vereisen, kan de maatregel van verlenging van de opsluiting niet worden beschouwd als een foltering, een onmenselijke behandeling, een vernedering of een ernstige belediging.

A.10.3. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen eraan dat de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, in een beschikking van juni 1993, heeft geoordeeld dat de huisvestingsomstandigheden van de asielzoekers te Zaventem strijdig waren met het voormelde artikel 3.

*Wat artikel 59 betreft, dat de paragrafen 2, 3 en 4 van artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

A.11. Die bepaling maakt het mogelijk in een welbepaalde plaats vreemdelingen vast te houden die op onregelmatige wijze het grondgebied zijn binnengekomen, die een asielaanvraag hebben ingediend en ten aanzien van wie een uitvoerbare beslissing tot weigering van verblijf of een bevestigende beslissing is genomen, waarbij de vasthouding een maximumduur van acht maanden kan bereiken.

Zowel de verzoekende partijen als de Ministerraad verwijzen naar de hiervoor uiteengezette argumentatie in verband met artikel 58.

*Wat artikel 60 betreft, dat een artikel 74/7 invoegt in de wet van 15 december 1980*

A.12.1. Aangezien die bepaling zo kan worden geïnterpreteerd dat ze het de politieoverheden toestaat een vreemdeling die niet in het bezit is van de vereiste documenten gedurende vierentwintig uur op de post vast te houden, zelfs als hij zich in een regelmatige situatie zou bevinden, voert zij een discriminatie in ten opzichte van de Belgen: laatstgenoemden kunnen in die situatie immers slechts twaalf uur worden vastgehouden, krachtens artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt. Dat verschil in behandeling kan niet worden verantwoord door het tijdens de parlementaire voorbereiding aangevoerde motief, namelijk aan de overheden de zorg laten om, naast de identiteitscontrole, over te gaan tot de onderzoeken die noodzakelijk zijn voor een eventuele verwijdering van de vreemdeling, waarbij een dergelijke verificatie niet meer tijd vergt dan wanneer ze betrekking heeft op een Belg.

A.12.2. Wat de interpretatie van artikel 60 betreft, preciseert de Ministerraad dat de administratieve aanhouding enkel kan worden overwogen ten aanzien van vreemdelingen die over geen enkel stuk beschikken waaruit hun identiteit blijkt. Ten gronde heeft die administratieve aanhouding een dubbele doelstelling: enerzijds, mogelijk maken dat de identiteit van de betrokken vreemdeling wordt onderzocht en, anderzijds, de Minister of diens gemachtigde toelaten om eventueel een verwijderingsmaatregel te nemen. Het is dat tweede element waarin de administratieve aanhouding van een vreemdeling met die van een Belg verschilt, aangezien tegen laatstgenoemde geen verwijderingsmaatregel zal worden genomen. Bovendien bepaalt artikel 60 dat de administratieve aanhouding slechts kan gebeuren in afwachting van een beslissing van de Minister of diens gemachtigde, zodat indien de onderzoeken tot de vaststelling leiden dat de aangehouden vreemdeling in een regelmatige situatie verkeert, een E.U.-burger of zelfs Belg is, hij aanstands opnieuw in vrijheid zal worden gesteld.

A.12.3. In hun memorie van antwoord vragen de verzoekende partijen aan de Ministerraad de draagwijdte van de bewoordingen « identiteitsstukken » en « houder » te preciseren en beklemtonen dat die interpretatiemoeilijkheden erop wijzen dat artikel 60 grote risico's van willekeurige toepassing inhoudt.

*Wat artikel 65 betreft, dat artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wijzigt*

A.13.1. Krachtens die bepaling zullen de vreemdelingen met illegaal verblijf, los van de kennisgeving van een bevel om het grondgebied te verlaten of van het bestaan van een beroep dat tegen een dergelijk bevel is ingesteld, enkel nog recht hebben op dringende medische hulp.

A.13.2. Artikel 65 ontzegt de maatschappelijke dienstverlening aan de vreemdelingen met illegaal verblijf en de kandidaat-vluchtelingen ten aanzien van wie kennis is gegeven van een uitvoerbaar bevel en discrimineert zodoende die vreemdelingen ten aanzien van de Belgen en van de andere vreemdelingen.

Er wordt een verschil in behandeling gemaakt tussen de vreemdeling die reeds maatschappelijke dienstverlening genoot op het ogenblik waarop hem kennis wordt gegeven van een bevel om het grondgebied te verlaten en die welke zijn verzoek heeft ingediend terwijl hij in een toestand van illegaal verblijf verkeert: eerstgenoemde zal tot het verstrijken van de termijn om het grondgebied te verlaten maatschappelijke dienstverlening kunnen blijven genieten terwijl laatstgenoemde die niet zal kunnen genieten.

Dat verschil in behandeling schendt de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet. Artikel 23, dat aan eenieder het recht waarborgt een menswaardig leven te leiden, beschermt in punt 2° ervan « het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand ». Dat recht is geenszins ondergeschikt aan de wettigheid van het verblijf, althans tot het verstrijken van de termijn van een maatregel van

definitieve verwijdering. Wegens de precieze en onvoorwaardelijke formulering ervan, stelt artikel 23 een subjectief recht van onmiddellijke toepassing vast, dat voor eenieder geldt en dat op zijn minst een *standstill*-effect impliceert : het verbiedt negatieve maatregelen die van de huidige toestand zouden afwijken. Door afbreuk te doen aan dat fundamenteel recht, vormt artikel 65 een onevenredige maatregel ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, namelijk de uitgaven van de Staat verlichten en de illegale immigratie een halt toeroepen.

Door de vreemdeling die een beroep heeft ingesteld tegen een bevel om het grondgebied te verlaten, elk recht op andere maatschappelijke dienstverlening dan dringende medische hulp te ontzeggen, wordt ten slotte dat recht op beroep, dat is ingesteld bij de wet van 15 december 1980, door de in het geding zijnde bepaling uitgehold; zij voert bovendien onder de vreemdelingen een verschil in behandeling in dat is gebaseerd op het criterium van het vermogen, naargelang zij al dan niet de financiële middelen hebben om tijdens de duur van de procedure in hun behoeften te voorzien.

A.14. De Ministerraad onderstreept in de eerste plaats dat het Hof onbevoegd is om de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet te controleren. Hij betwist vervolgens het feit dat die bepaling een subjectief recht van rechtstreekse toepassing zou vaststellen ten voordele van eenieder.

Uit het arrest van het Hof nr. 51/94 van 29 juni 1994 volgt bovendien dat het Hof het beginsel heeft aangenomen van een beperking van de maatschappelijke dienstverlening, zonder dat het hierbij van belang is of het bevel om het grondgebied te verlaten een definitief of enkel een uitvoerbaar karakter heeft.

Aangezien de beroepen voor de Raad van State geen opschortend effect hebben, bevindt de vreemdeling ten aanzien van wie een bevel om het grondgebied te verlaten wordt uitgevaardigd zich ten slotte in een even onzekere situatie als de vreemdeling aan wie kennis is gegeven van een definitief bevel om het grondgebied te verlaten; er is dus wat hen betreft geen verschillende situatie zoals die door de verzoekende partijen wordt aangevoerd.

A.15. In hun memorie van antwoord repliceren de verzoekende partijen op het argument dat is afgeleid uit de onbevoegdheid van het Hof, dat de schending van artikel 23 van de Grondwet niet afzonderlijk is aangevoerd, maar wel in samenhang met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet.

*Wat artikel 69, § 3, betreft*

A.16.1. Op basis van die bepaling treedt de beperking van de administratieve vrijheidsberoving tot een maximum van acht maanden pas in werking op 1 januari 1998. Daaruit volgt dat de vreemdelingen die van hun vrijheid zijn beroofd tussen 16 december 1996 (datum van inwerkingtreding van de wet) en 30 april 1997 (acht maanden vóór de datum van 1 januari 1998) een hechtenis van meer dan acht maanden, die tot meer dan twaalf maanden kan bedragen, zullen kunnen ondergaan. Er wordt *a fortiori* verwezen naar de argumentatie in verband met artikel 59. Bovendien wordt onderstreept dat een hechtenis zonder beperking van tijdsduur kan worden beschouwd als een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat het onevenredige karakter van een dergelijke maatregel impliceert.

A.16.2. Voor de Ministerraad is dat middel onontvankelijk wegens ontstentenis van belang, in zoverre de gevolgen van de bekritiseerde overgangsbepaling op de dag van een mogelijke vernietiging uitgeput zullen zijn. Ter staving van de ontstentenis van belang wordt tevens het feit aangevoerd dat de verzoekende partijen niet de schorsing van die maatregel hebben gevorderd.

A.17. De verzoekende partijen analyseren in ondergeschikte orde het geval waarin het Hof zou oordelen dat de artikelen 6, 7, 3°, en 55 van de wet van 15 juli 1996 een opgelegde uitvoering vormen van de artikelen 5.1.c), 5.2, 5.1.e), 19, 20, 21, 23 en 26.1.a) van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985. Die omstandigheid is niet pertinent in zoverre, zoals het Hof meermaals heeft opgemerkt, een internationaal verdrag een wetgever niet de toelating kan geven de in de nationale Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden te miskennen, waaronder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Wanneer de bevoegde overheid een verdrag uitvoert dat geen rechtstreekse werking heeft, komt het haar toe ervoor te zorgen dat dat verdrag in werking wordt gesteld op een wijze die in overeenstemming is met de Grondwet teneinde in de interne rechtsorde geen ongrondwettige normen van wetgevende aard in te voeren; er wordt opgemerkt dat zulks *a fortiori* geldt wanneer de uitvoeringsnorm afbreuk doet aan ongrondwettige normen van wetgevende aard.

— B —

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Afgezien van het ontbreken, in het dossier, van de beslissing van de raad van bestuur van elk van de verenigingen zonder winstoogmerk om het beroep in te stellen, wordt, wat betreft de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie, aangevoerd dat de bij de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten niet in acht zijn genomen. Die vereniging zonder winstoogmerk zou bovendien niet voldoen aan de voorwaarden waaraan de verdediging van een collectief belang door een vereniging zonder winstoogmerk is onderworpen.

B.2. Wat betreft de eerste exceptie, blijkt uit de stukken die door de verzoekende partijen aan het Hof zijn medegedeeld, enerzijds, dat de raad van bestuur van elk van hen de beslissing heeft genomen om dit beroep in te stellen en, anderzijds, dat de v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie heeft voldaan aan de bij de wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstoogmerk voorgeschreven formaliteiten.

B.3.1. Wat betreft de exceptie afgeleid uit de ontstentenis van belang van diezelfde vereniging zonder winstoogmerk, dient te worden opgemerkt dat, wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, vereist is :

- dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang;
- dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt;
- dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt;
- dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging.

B.3.2. De v.z.w. Syndicat des avocats pour la démocratie heeft met name tot doel :

« 1° de rechten van de verdediging te bevorderen en te waarborgen en daartoe zowel de advocaten als de andere burgers individuele, politieke, economische en sociale vrijheden en fysieke integriteit te verzekeren;

2° voor met name de meest noodlijdende burgers of slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten de toegang tot het beste recht en een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen;

3° te ijveren voor de naleving van de openbare en individuele grondrechten en fundamentele vrijheden, met name tegen elk misbruik van de overheid en van elk gezag; ».

Die vereniging streeft een doelstelling na die niet met het algemeen belang noch met het individueel belang van haar leden samenvalt. Haar maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de activiteiten die zij uitoefent. De bepalingen die zij aanvecht en die de vrijheid van bepaalde categorieën van vreemdelingen beperken, kunnen afbreuk doen aan de door haar vooropgestelde doelstellingen.

Zulks is echter niet het geval voor artikel 55 van de wet van 15 juli 1996, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 door de volgende tekst vervangt :

« Art. 74/4. De openbare of private vervoerder die een passagier in het Rijk brengt die niet in het bezit is van de bij artikel 2 vereiste stukken of die zich bevindt in één van de andere in artikel 3 bedoelde gevallen, moet hem zonder verwijl vervoeren of laten vervoeren naar zijn land van oorsprong of naar elk ander land waar hij toegelaten wordt. De vervoerder is hoofdelijk aansprakelijk met de passagier voor de betaling van diens kosten van terugzending.

Indien de passagier niet in het bezit is van de bij artikel 2 vereiste stukken, is de openbare of private vervoerder bovendien hoofdelijk aansprakelijk met de passagier voor de betaling van diens kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen. »

Die bepaling legt geen verplichtingen op aan de vreemdelingen zelf maar aan de ondernemingen die ze vervoeren. Die ondernemingen kunnen niet worden gerekend tot de personen voor wie de verzoekende vereniging zich tot doel heeft gesteld hun fundamentele rechten te verdedigen. Wellicht zou de voormelde bepaling tot gevolg kunnen hebben het gedrag van de vervoerders te wijzigen ten aanzien van de vreemdelingen die op hun diensten een beroep doen. Het betreft echter een mogelijk en onrechtstreeks gevolg dat niet kan volstaan om het belang van de verzoekende vereniging bij het bestrijden van een dergelijke bepaling te verantwoorden.

B.3.3. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft tot doel « het bestrijden van onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ».

De v.z.w. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie heeft tot doel « de strijd tegen racisme, antisemitisme en xenofobie ».

Het maatschappelijk doel van die beide verenigingen verleent hun geen rechtstreeks belang om artikel 55 betreffende de vervoerders aan te vechten.

B.3.4. Daaruit volgt dat het beroep ontvankelijk is, behalve in zoverre het gericht is tegen artikel 55 van de wet van 15 juli 1996, dat artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980 vervangt.

#### *Ten gronde*

*Wat artikel 6 van de wet van 15 juli 1996 betreft, dat artikel 3 van de wet van 15 december 1980 vervangt*

B.4.1. De verzoekende partijen beperken hun kritiek tot het enkele nieuwe artikel 3, 3°, dat bepaalt :

« Art. 3. Behoudens de in een internationaal verdrag of in de wet bepaalde afwijkingen, kan door de met de grenscontrole belaste overheden worden teruggedreven, de vreemdeling die zich in een van de volgende gevallen bevindt :

[...]

3° wanneer hij, zo nodig, geen documenten kan overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden;

[...] »

Die bepaling, waarbij de vreemdelingen ten aanzien van de Belgen en de Europese onderdanen verschillend worden behandeld, zou discriminerend zijn, doordat zij afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid, wegens de ruime beoordelingsbevoegdheid die zij aan de bevoegde overheid overlaat.

B.4.2. Het bestreden artikel 6 heeft tot doel de voorwaarden te regelen waaronder een vreemdeling naar de grens van de Belgische Staat kan worden teruggedreven en waaronder hij in België kan verblijven.

Vermits aan de Belgen niet het recht kan worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat waarvan zij onderdanen zijn (artikel 3.2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens), kunnen zij wegens die bijzondere rechtsbescherming niet onder de werkingssfeer van het bestreden artikel 6 vallen.

Vermits de Europese onderdanen en de personen die met hen zijn gelijkgesteld het recht genieten vrij op het grondgebied van de Lid-Staten te reizen en te verblijven (artikel 8 A van het E.G.-Verdrag), kunnen zij evenmin onder de werkingssfeer van het bestreden artikel 6 vallen. De niet-Europese vreemdelingen bevinden zich in een situatie die, wegens de bepalingen van die verdragen, niet met die van de Belgen en de Europeanen kan worden vergeleken.

B.4.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door het nieuwe artikel 3, 3°, van de wet van 15 december 1980, niet gegrond is.

*Wat artikel 7 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.5. Artikel 7 voegt in de wet van 15 december 1980 een artikel 3bis in, dat bepaalt :

« Onverminderd andere bepalingen van deze wet, kan het bewijs van voldoende middelen van bestaan worden geleverd door het overleggen van een attest van tenlasteneming, waarin een natuurlijke persoon die over voldoende middelen beschikt en die de Belgische nationaliteit bezit of die gemachtigd of toegelaten is om voor onbepaalde duur in België te verblijven, zich gedurende een termijn van twee jaar ten opzichte van de vreemdeling, de Belgische Staat en elk bevoegd openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, ertoe verbindt de kosten van gezondheidszorgen, verblijf en repatriëring van de vreemdeling te zijnen laste te nemen.

De persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, is samen met de vreemdeling hoofdelijk aansprakelijk voor het betalen van diens kosten van gezondheidszorgen, verblijf en repatriëring.

De burgemeester, of zijn gemachtigde, van de gemeente waar de persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, is ingeschreven in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister, is ertoe gehouden de handtekening onder de verbintenis tot tenlasteneming te legaliseren, indien de voorwaarden tot het bekrachtigen van de handtekening vervuld zijn.

De burgemeester of zijn gemachtigde kan in een advies gericht aan de Minister of zijn gemachtigde aangeven of de persoon die de verbintenis tot tenlasteneming ondertekend heeft, over voldoende middelen beschikt. Dit advies is niet bindend.

De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de verbintenis tot tenlasteneming moet beantwoorden en bepaalt de nadere regels met betrekking tot de terugvordering van de sommen ten laste van de persoon die deze verbintenis ondertekend heeft.

De Koning kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de geldigheid van de verbintenis tot tenlasteneming afhankelijk is van de verplichting om een geldsom te storten in de Deposito- en Consignatiekas of om een bankgarantie te geven. »

B.6. Volgens de verzoekende partijen stelt die bepaling verscheidene discriminaties in onder vreemdelingen : in de eerste plaats, naargelang zij door een natuurlijke persoon of door een rechtspersoon ten laste worden genomen, vervolgens naar gelang van de duur waarvoor de natuurlijke persoon is gemachtigd om in België te verblijven en ten slotte naargelang de vreemdelingen ofwel tot een kort verblijf zijn toegelaten ofwel studenten zijn.

B.7. Uit het verzoekschrift en uit de memorie van antwoord blijkt dat de verzoekende partijen hun kritiek beperken tot drie elementen van het nieuwe artikel 3bis : de tenlasteneming moet uitsluitend uitgaan van een natuurlijke persoon, die persoon moet noodzakelijk Belg zijn of gemachtigd zijn om voor onbepaalde duur in België te verblijven, en de tenlasteneming geldt voor twee jaar, in tegenstelling tot de buitenlandse studenten, voor wie, krachtens artikel 60 van

de wet, de tenlasteneming voor « minstens één academiejaar » geldt. Het aldus beperkte onderwerp van het beroep impliceert dat enkel het eerste lid van het nieuwe artikel 3bis aan de toetsing van het Hof is onderworpen, en enkel in zoverre die bepaling de drie voormelde punten regelt.

B.8.1. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling volgt dat de wetgever « een duidelijke wettelijke basis [wilde] verschaffen aan het gebruik van de verbintenis tot tenlasteneming buiten de situatie vermeld in artikel 60 van de wet en [...] willekeur bij de legalisatie van de handtekening [wilde] voorkomen » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, p. 14).

B.8.2. Het staat aan de wetgever om te eisen dat de derde die verklaart dat hij een vreemdeling ten laste neemt een natuurlijke persoon is met Belgische nationaliteit of gemachtigd om voor onbeperkte duur in België te verblijven. Het is immers niet kennelijk onredelijk te oordelen dat ten aanzien van een persoon die aan die dubbele vereiste voldoet, beter kan worden gecontroleerd of hij de waarborgen inzake solvabiliteit biedt.

De wetgever vermag redelijkerwijze ervan uit te gaan dat het toestaan van een tenlasteneming door een rechtspersoon het risico inhoudt te leiden tot een concentratie van tenlastenemingen waardoor die niet meer zouden beantwoorden aan de door de wetgever nagestreefde doelstelling. De wettelijke vereiste van een tenlasteneming door een natuurlijke persoon sluit niet uit dat die persoon, in geval van inwerkingstelling van de waarborg, een tegemoetkoming van een rechtspersoon kan genieten.

B.9. In zoverre de in het geding zijnde bepaling de erin bedoelde vreemdelingen aan voorwaarden en modaliteiten van tenlasteneming onderwerpt die, in het bijzonder op het vlak van de duur ervan, verschillend zijn van die welke van toepassing zijn op de buitenlandse studenten bedoeld in artikel 60 van de wet van 15 december 1980, blijkt zij redelijkerwijze verantwoord te zijn. De vreemdelingen die in België wensen te studeren vertonen immers verscheidene bijzonderheden die kunnen verantwoorden dat zij verschillend worden behandeld : zij genieten vaak een studiebeurs, bovendien maakt de duur tijdens welke zij in België verblijven het mogelijk dat zij de uitoefening van een winstgevend activiteit kunnen overwegen die verenigbaar is met hun studie en ten slotte past hun toelating in België vaak in het kader van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking met het land waarvan ze afkomstig zijn.

B.10. Het middel is niet gegrond.

*Wat artikel 11 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.11.1. Dat artikel 11 vervangt artikel 7 van de wet van 15 december 1980. Artikel 7 wordt voortaan gelezen als volgt :

« Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de Minister of zijn gemachtigde de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, bevel geven het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten :

1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

2° wanneer hij langer in het Rijk verblijft dan de overeenkomstig artikel 6 bepaalde termijn of er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd;

3° wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

4° wanneer hij door de Minister, op eensluidend advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen, geacht wordt de internationale betrekkingen van België of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, te kunnen schaden;

5° wanneer hij, ter fine van weigering van toegang, gesignaleerd is, overeenkomstig artikel 3, 5°;

6° wanneer hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar zijn toelating is gewaarborgd, en niet in staat is deze middelen wettelijk te verwerven;

7° wanneer hij aangetast is door een der ziekten of gebreken opgesomd in de bijlage bij deze wet;

8° wanneer hij een beroepsbedrijvigheid als zelfstandige of in ondergeschikt verband uitoefent zonder in het bezit te zijn van de daartoe vereiste machtiging;

9° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, door de overheden van de overeenkomstsluitende Staten, ter verwijdering van het grondgebied van deze Staten, aan de Belgische overheden wordt overgedragen;

10° wanneer hij, 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;

11° wanneer hij sedert minder dan tien jaar uit het Rijk werd teruggewezen of uitgezet, zo de maatregel niet werd opgeschort of ingetrokken.

Zo de Minister of zijn gemachtigde het nodig acht, kan hij, in dezelfde gevallen, de vreemdeling zonder verwijl naar de grens doen terugleiden.

Te dien einde kan de vreemdeling opgesloten worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel zonder dat de duur van de hechtenis twee maanden te boven mag gaan.

De Minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen worden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de Minister genomen worden.

Na acht maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld. »

B.11.2. De verzoekende partijen betwisten artikel 11 op twee vlakken.

Enerzijds, bekritisieren zij het derde tot zesde lid van het nieuwe artikel 7 in verband met de duur van opsluiting en de mogelijke verlenging ervan : dat middel zal hierna worden onderzocht samen met de middelen die zijn gericht tegen bepalingen die hetzelfde onderwerp hebben en die zijn ingevoegd bij de artikelen 22, 58, 59 en 69 van de wet van 15 juli 1996.

Anderzijds, bekritisieren de verzoekende partijen het eerste lid, 3°, van het nieuwe artikel 7. Die bepaling zou, onder de vreemdelingen die tot een verblijf in België zijn toegelaten, diegenen discrimineren die tot een kort verblijf zijn toegelaten : door voor laatstgenoemden in een criterium van mogelijk gevaar te voorzien, zou die bepaling afbreuk doen aan de beginselen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet.

B.12. Luidens het nieuwe artikel 7, eerste lid, 3°, kan tegen de vreemdeling die tot een kort verblijf in België is toegelaten een bevel om het grondgebied te verlaten worden uitgevaardigd wanneer « hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden ». Krachtens artikel 20 van de wet daarentegen kan de vreemdeling die tot een verblijf van meer dan drie maanden is toegelaten enkel worden teruggewezen wanneer hij « de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad », terwijl de in België gevestigde vreemdeling enkel kan worden uitgezet wanneer hij « de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad ». Er wordt bijgevolg een verschil in behandeling gemaakt onder de vreemdelingen, aangezien enkel diegenen die tot het kort verblijf zijn toegelaten gedwongen kunnen worden het grondgebied te verlaten wanneer zij de openbare orde of de veiligheid van het land niet daadwerkelijk hebben geschaad.

B.13. Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling strekte de voorgestelde wijziging ertoe de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen; aldus is opgemerkt dat « uit de samenvoeging van de artikelen 5, § 1, e, 19, 20 en 21 van de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen, volgt dat de vreemdeling die beschouwd wordt als kunnende de openbare orde of de nationale veiligheid schaden, niet voor een kort verblijf in België mag verblijven » (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, p. 17).

B.14.1. Aangezien de openbare orde of de nationale veiligheid kunnen worden geraakt, kan de wetgever op wettige wijze oordelen dat de enkele bedreiging die op die belangen weegt een bevel om het grondgebied te verlaten kan verantwoord worden. Wat de vreemdelingen betreft kon de wetgever bijgevolg bepalen dat een bevel om het grondgebied te verlaten kon worden uitgevaardigd tegen de vreemdeling met kort verblijf die, door zijn gedrag, wordt beschouwd als kunnende de openbare orde of de nationale veiligheid in het gedrang brengen.

B.14.2. Het verschil in behandeling dat de in het geding zijnde bepaling maakt ten opzichte van de vreemdelingen die tot een verblijf van meer dan drie maanden zijn toegelaten of die in België zijn gevestigd, welke, krachtens artikel 20, slechts kunnen worden teruggewezen of uitgezet in geval van daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of de nationale veiligheid, blijkt niet kennelijk onredelijk te zijn. De wetgever heeft immers kunnen oordelen dat, wat de in de bestreden bepaling bedoelde vreemdelingen met kort verblijf betreft, hun minder hoge graad van integratie in de nationale gemeenschap in vergelijking met die van de vreemdelingen met een langer verblijf de bekritiseerde maatregel kon verantwoorden.

B.15. Het middel is niet gegrond.

*Wat de artikelen 11, 22, 58, 59 en 69 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.16.1. Bij de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996 worden de artikelen 7, 29, 74/5, §§ 3 tot 5, en 74/6, §§ 2 tot 4, van de wet van 15 december 1980 al naar het geval vervangen of aangevuld.

Eenzijds, bepalen zij dat, al naar het geval, de vrijheidsberovende maatregel of de vasthouding in een welbepaalde plaats niet langer mag duren dan twee maanden.

Anderzijds, preciseren zij dat de Minister of diens gemachtigde die maatregel echter kan verlengen, per periode van twee maanden, voor zover de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling of de maatregel van vasthouding in een welbepaalde plaats, zij werden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en de effectieve verwijdering van de vreemdeling binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is. Bovendien is bepaald dat, na een verlenging, tot de volgende verlengingen enkel door de Minister kan worden beslist. Tot slot voorzien de voormelde bepalingen van de wet van 15 juli 1996 erin dat, na acht maanden opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats, de vreemdeling in vrijheid moet worden gesteld. Die beperking treedt krachtens artikel 69, § 3, van de wet van 15 juli 1996 pas in werking op 1 januari 1998, na de evaluatie waarin die bepaling voorziet.

B.16.2. De verzoekende partijen betwisten, in soortgelijke bewoordingen, die bepalingen in zoverre zij met elkaar gemeen hebben dat ze de voorwaarden preciseren waaronder, al naar het geval, de opsluiting van een vreemdeling of diens vasthouding in een welbepaalde plaats — met een oorspronkelijke maximumduur van twee maanden — kan worden verlengd. De verzoekende partijen oordelen in het bijzonder dat die voorwaarden discriminerend zijn, met name ten opzichte van de behandeling die personen die nochtans ervan worden verdacht misdrijven te hebben gepleegd, genieten krachtens de wet op de voorlopige hechtenis. Bovendien oordelen zij ook dat de termijn van acht maanden niet als redelijk kan worden beschouwd ten aanzien van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.17. De individuele vrijheid is in een democratische samenleving een fundamentele vrijheid die wordt gewaarborgd door artikel 12 van de Grondwet en artikel 5.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een beperking daarop kan enkel worden aangebracht indien zij door een hoger belang wordt verantwoord en indien zij aan een wettig doel beantwoordt.

B.18. In zijn arrest nr. 61/94 heeft het Hof aanvaard dat de wetgever erin voorziet dat vrijheidsberovende maatregelen worden genomen van twee maanden tegen een vreemdeling die niet van een misdrijf wordt verdacht, wegens motieven die met name zijn afgeleid uit de termijn die te kort wordt bevonden (een maand) om een dossier te onderzoeken en uit de noodzaak te voorkomen dat personen die door de maatregel worden getroffen in de clandestiniteit zouden gaan leven.

Het Hof had rekening gehouden met het feit dat, zoals bleek uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 1993, de maatregel tot vasthouding enkel zou kunnen worden genomen « indien deze strikt noodzakelijk en proportioneel » was (B.7.4) en het had het bestaan onderstreept van de jurisdictionele toetsing om het wettig karakter van de vasthouding te kunnen nagaan, in het licht van het nagestreefde doel, namelijk de effectieve verwijdering van het grondgebied te waarborgen (B.7.6).

B.19. Luidens artikel 5.1.f) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan een vrijheidsberoving worden verantwoord « in geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is ».

In alle gevallen beoogd door de hierboven vermelde bepalingen van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996, gaat het om vreemdelingen die zich in een van de in artikel 5.1.f) van dat Verdrag bedoelde gevallen bevinden.

Of zij asiel hebben aangevraagd of niet, aan vreemdelingen die de door de wet vereiste toelating hebben verkregen het grondgebied te betreden of erop te verblijven, kan immers geen opsluiting of vasthouding op een bepaalde plaats op grond van de bestreden bepalingen worden opgelegd. Die maatregelen kunnen uitsluitend worden genomen ten opzichte van vreemdelingen aan wie de toegang tot of het verblijf op het grondgebied werd ontzegd.

De bij de aangevochten artikelen voorgeschreven vrijheidsberoving is geen strafmaatregel, maar een administratieve maatregel, die beoogt de effectieve verwijdering mogelijk te maken van vreemdelingen die het bevel hebben gekregen het grondgebied te verlaten.

B.20. De moeilijkheden die gepaard gaan met een effectieve verwijdering, die niet steeds kunnen worden opgelost binnen de beperkte periode van twee maanden, kunnen een verlenging van de maatregel van vrijheidsberoving vereisen.

Een dergelijke verlenging is krachtens de artikelen 11, 22, 58 en 59 slechts mogelijk wanneer aan de volgende drie voorwaarden is voldaan :

- 1) de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen moeten zijn genomen binnen zeven werkdagen;
- 2) die stappen moeten zijn voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid;
- 3) een effectieve verwijdering van de vreemdeling binnen een redelijke termijn moet nog steeds mogelijk zijn.

Bovendien is bepaald dat enkel de Minister kan beslissen tot de verlenging van de opsluiting, met uitzondering van de eerste, waartoe door de Minister of zijn gemachtigde kan worden beslist.

Overigens bepalen de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996 dat de maximumduur van de hechtenis of de vasthouding in een welbepaalde plaats acht maanden bedraagt, een maximumtermijn waarna de vreemdeling in vrijheid moet worden gesteld.



B.21.1. Rekening houdend met het feit dat de vrijheidsberoving een beperking van een fundamentele vrijheid is, moeten de voormelde voorwaarden strikt worden geïnterpreteerd. Zij zijn cumulatief. De niet-medewerking van de vreemdeling kan de vrijheidsberoving niet verantwoorden.

B.21.2. Het Hof merkt op dat de inachtneming van de hiervoor vermelde voorwaarden en modaliteiten aan een gerechtelijke controle is onderworpen, uitgeoefend door de raadkamer van de correctionele rechtbank, volgens de in de artikelen 71 en volgende van de wet van 15 december 1980 vastgestelde modaliteiten.

B.21.3. Krachtens artikel 72, tweede lid, kan dat rechtscollege niet de opportuniteit van de vrijheidsberovende maatregel beoordelen, maar dient het niettemin de wettigheid van die maatregel na te gaan, overeenkomstig de vereisten van artikel 5.4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, door te onderzoeken of aan de drie cumulatieve voorwaarden waaraan in B.20 is herinnerd is voldaan.

B.22. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden aangezien de mogelijke verlenging van de maatregelen van opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats afhankelijk is gemaakt van strikte voorwaarden en van een jurisdictionele toetsing.

B.23. Er dient echter te worden onderzocht of artikel 69, § 3, van dezelfde wet eveneens de grondwettigheidstoetsing doorstaat, in zoverre het de datum van inwerkingtreding vaststelt van de beperking van de vrijheidsberovende maatregelen tot een maximum van acht maanden, beperking waarin is voorzien bij de hiervoor vermelde bepalingen van de wet van 15 juli 1996.

Artikel 69, § 3, eerste lid, stelt de datum van inwerkingtreding van die beperking immers uit tot 1 januari 1998. Door de datum van inwerkingtreding van die beperking aldus uit te stellen, maakt artikel 69, § 3, eerste lid, van de wet van 15 juli 1996 opeenvolgende verlengingen mogelijk, telkens met een periode van twee maanden, van de maatregelen van opsluiting of vasthouding in een welbepaalde plaats, waarbij de totale duur van vrijheidsberoving meer dan twaalf maanden kan bedragen, gelet op de datum van inwerkingtreding (16 december 1996) van de artikelen 11, 22, 58 en 59 waarbij de genoemde verlengingen worden toegestaan.

B.24. In zoverre artikel 69, § 3, eerste lid, het beginsel aanneemt dat het aantal verlengingen van de maatregelen waarbij vreemdelingen worden opgesloten of in een welbepaalde plaats worden vastgehouden, onbeperkt is, vormt het een maatregel die redelijkerwijze niet kan worden verantwoord. Hij doet immers op onevenredige wijze afbreuk aan de individuele vrijheid, die wordt gewaarborgd door artikel 12 van de Grondwet en door artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.25. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 69, § 3, eerste lid, van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

*Wat artikel 60 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.26.1. Artikel 60 voegt in de wet van 15 december 1980 een artikel 74/7 in, dat luidt als volgt :

« De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij de wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet langer dan vierentwintig uur duren. »

B.26.2. Volgens de verzoekende partijen zou het nieuwe artikel 74/7 discriminerend zijn in zoverre het voor de administratieve aanhouding van een vreemdeling een maximumduur van vierentwintig uur vaststelt, terwijl die duur twaalf uur bedraagt wat de Belgen betreft, krachtens artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

B.27.1. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling volgt dat de administratieve aanhouding met een maximumduur van vierentwintig uur die bij die bepaling voor de vreemdelingen wordt ingesteld tot doel heeft de toegestane vrijheidsberoving van maximum twaalf uur ter controle van de identiteit overeenkomstig artikel 34 van de wet van 5 augustus 1992, te verlengen met twaalf uur teneinde de bevoegde autoriteiten ertoe in staat te stellen tot de verwijdering van die vreemdelingen te beslissen indien die controle van de identiteit tot de vaststelling van een onregelmatige situatie leidt.

B.27.2. Die ten opzichte van de Belgen onderscheiden behandeling blijkt naar evenredigheid verantwoord door de zorg om te vermijden dat de vreemdelingen van wie zou blijken dat zij zich in een onregelmatige toestand bevinden en van het grondgebied moeten worden verwijderd, in de clandestiniteit gaan leven.

B.28. Uit wat voorafgaat blijkt dat artikel 60 van de wet van 15 juli 1996 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

*Wat artikel 65 van de wet van 15 juli 1996 betreft*

B.29. Het middel is gericht tegen artikel 65 van de bestreden wet, dat artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wijzigt. Die bepaling zou de artikelen 10, 11, 23 en 191 van de Grondwet schenden doordat zij voor sommige categorieën van vreemdelingen het recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt of afschaft.

B.30. Artikel 65 van de bestreden wet vervangt met ingang van 10 januari 1997 artikel 57, § 2, van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Die bepaling luidt voortaan :

« § 2. In afwijking van de andere bepalingen van deze wet, is de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp, wanneer het gaat om een vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft.

De Koning kan bepalen wat onder dringende medische hulp begrepen moet worden.

Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, verblijft illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat, en ten laatste de dag van het verstrijken van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Van het bepaalde in het voorgaande lid wordt afgeweken gedurende de termijn die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten, voor zover hij een verklaring heeft ondertekend die zijn uitdrukkelijke intentie het grondgebied zo snel mogelijk te willen verlaten, weergeeft; deze termijn mag in geen geval een maand overschrijden.

De hierboven vermelde intentieverklaring kan slechts eenmaal worden ondertekend. Het centrum verwittigt zonder verwijl de Minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, evenals de betrokken gemeente, van de ondertekening van de intentieverklaring. »

B.31. Wanneer, zoals het Hof opmerkte in zijn arrest nr. 51/94 van 29 juni 1994, een Staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet 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 het grondgebied te verlaten te hebben ontvangen.

Door te bepalen dat degene die een definitief bevel heeft ontvangen het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten, geen maatschappelijke dienstverlening meer zal ontvangen indien hij er niet op ingaat, met als enige uitzondering dringende medische hulp, heeft de wetgever, zoals het Hof in zijn arrest nr. 51/94 heeft geoordeeld, een middel aangewend waarvan de gevolgen het mogelijk maken het nagestreefde doel te bereiken, namelijk de betrokkene aan te sporen het ontvangen bevel op te volgen. Dat middel is niet onevenredig met die doelstelling vermits het aan de betrokkene die uit eigen beweging het grondgebied wenste te verlaten en die intentie ook uitdrukke de maatschappelijke dienstverlening waarborgt gedurende de termijn « die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten », beperkt tot een maand, en de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd.

B.32. Evenwel, vermits de wetgever, om een einde te stellen aan uiteenlopende interpretaties, de term « definitief » door « uitvoerbaar » heeft vervangen, wordt de vreemdeling de maatschappelijke dienstverlening ontzegd, zelfs indien hij een beroep tot vernietiging — al dan niet samen met een vordering tot schorsing — heeft ingesteld dat hangende zou zijn bij de Raad van State.

B.33. Het staat aan het Hof te onderzoeken of een dergelijke bepaling niet discriminerend is in zoverre zij, ten nadele van een categorie van personen, inbreuk maakt op het recht op maatschappelijke dienstverlening en op het recht op het daadwerkelijk uitoefenen van een jurisdictioneel beroep.

B.34. De procedureregels die voor de Raad van State van toepassing zijn, maken het mogelijk op korte termijn de vorderingen tot schorsing en de beroepen tot vernietiging te verwerpen die kennelijk onontvankelijk of kennelijk niet gegrond zouden zijn (artikelen 12 tot 15 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State; artikelen 93 en 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State). Een dergelijke procedure maakt het mogelijk binnen een termijn die korter is dan die welke is bepaald in de artikelen 11, 22, 58 en 59 van de wet van 15 juli 1996, de beroepen te verwerpen die als enig doel zouden hebben het voordeel van de maatschappelijke dienstverlening onterecht te verlengen.

B.35. Aangezien er een procedure bestaat om de dilatoire beroepen weg te werken, is het overdreven daarnaast nog te bepalen dat het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt ontnomen aan alle asielzoekers van wie de vordering werd verworpen en die om die reden een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, terwijl zij de met toepassing van artikel 63/3 van de wet genomen beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen voor de Raad van State hebben aangevochten.

B.36. Gelet op de aard van de in het geding zijnde beginselen blijkt de aangevochten maatregel een onevenredige beperking in te houden van de uitoefening van de fundamentele rechten vermeld in B.33. Hij schendt derhalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.37. In het derde en het vierde lid van het nieuwe artikel 57, § 2, van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dient het woord « uitvoerbaar » te worden vernietigd.

Die vernietiging heeft tot gevolg dat artikel 57, § 2, moet worden geïnterpreteerd als zijnde niet van toepassing op de vreemdeling die gevraagd heeft om als vluchteling te worden erkend, wiens verzoek is verworpen en die een bevel heeft gekregen het grondgebied te verlaten, zolang de beroepen die hij voor de Raad van State heeft ingesteld tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet heeft genomen of tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, niet zijn beslecht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt

— het eerste lid van paragraaf 3 van artikel 69 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

— de term « uitvoerbaar » in het derde en het vierde lid van artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij artikel 65 van de voormelde wet; verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 april 1998.

De griffier,

L. Potoms.

De voorzitter,

M. Melchior.

#### SCHIEDSHOF

D. 98 — 1094

[C — 98/21177]

#### Urteil Nr. 43/98 vom 22. April 1998

Geschäftsverzeichnissnr. 1073

*In Sachen:* Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung der Artikel 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 und 69 § 3 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfzentren, erhoben von der VoE Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cereche, H. Coremans, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

#### I. Gegenstand der Klage

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 24. März 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. März 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben die VoE Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, mit Vereinigungssitz in 1210 Brüssel, rue de la Poste 37, die VoE Ligue des droits de l'homme, mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue Watteu 6, und die VoE Syndicat des avocats pour la démocratie, mit Vereinigungssitz in 1060 Brüssel, rue Dejoncker 51/16, Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung der Artikel 6, 7, 11, 22, 55, 58, 59, 60, 65 und 69 § 3 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfzentren (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. Oktober 1996).

## II. Verfahren

Durch Anordnung vom 25. März 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 5. Mai 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Mai 1997.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 13. Juni 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 25. Juni 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 17. Juli 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 25. Juni 1997 und 25. Februar 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 24. März 1998 bzw. 24. September 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 21. Januar 1998 hat der Vorsitzende M. Melchior die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 11. Februar 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 22. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 11. Februar 1998

— erschienen

. RA L. Walley und R. A. Schaus, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA P. Legros, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

— haben die referierenden Richter R. Henneuse und G. De Baets Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

— wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

## III. In rechtlicher Beziehung

— A —

### *In bezug auf die Zulässigkeit*

A.1.1. Der Ministerrat ficht die Zulässigkeit der Klage an. Neben der Tatsache, daß in der Akte der Beschluß des Verwaltungsrates jeder einzelnen Vereinigung ohne Erwerbzweck zum Einreichen der Klage fehle, sei in Abrede zu stellen, daß die VoE Syndicat des avocats pour la démocratie die durch das Gesetz vom 27. Juni 1921 über die Vereinigungen ohne Erwerbzweck vorgeschriebenen Formalitäten eingehalten habe. Darüber hinaus erfülle die obengenannte Vereinigung ohne Erwerbzweck nicht die von der Rechtsprechung des Hofes für die Verteidigung eines kollektiven Interesses durch eine Vereinigung ohne Erwerbzweck vorgeschriebenen Bedingungen.

A.1.2. Die klagenden Parteien antworten, der Kanzlei des Hofes seien der Nachweis der Veröffentlichung ihrer Satzung im *Belgischen Staatsblatt*, die Beschlüsse der zuständigen Organe zum Einreichen der Klage sowie, bezüglich der VoE Syndicat des avocats pour la démocratie, die Bescheinigung der Kanzlei des Zivilgerichts zum Nachweis der Hinterlegung der Liste ihrer Mitglieder für das Jahr 1997 zugesandt worden. Sowohl insofern die angefochtenen Bestimmungen den Sprachgebrauch vor den in Asylfragen zuständigen Behörden regelten als auch insofern sie die Beschwerdemöglichkeiten vor der Ratskammer für Ausländer, die einen Asylantrag an der Grenze stellten, regelten, beträfen sie den Vereinigungszweck der dritten klagenden Partei in mehrfacher Hinsicht (Punkte 1, 2 und 3 des Vereinigungszwecks). Der Hof habe im übrigen zweimal (Schiedshof, 4. März 1993 und 14. Juli 1994) Klagen dieser Vereinigung ohne Erwerbzweck für zulässig erklärt.

*In bezug auf Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Juli 1996, insofern er Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

A.2.1. Diese Bestimmung verpflichte die Ausländer, die die Grenze überschritten, einschließlich diejenigen, die im Besitz eines Visums seien oder davon befreit seien, die Dokumente zur Rechtfertigung des Zwecks und der Bedingungen des geplanten Aufenthalts vorzulegen. Sie führe zwischen bestimmten Ausländern einerseits und den Belgiern und den europäischen Staatsbürgern andererseits — die nicht dieser Verpflichtung unterlägen — eine unterschiedliche Behandlung ein, die unverhältnismäßig und willkürlich sei. Insofern sie den mit der Grenzkontrolle beauftragten Beamten eine willkürliche Ermessensbefugnis überlasse, verletze sie die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des Gesetzes.

A.2.2. Für den Ministerrat sei die Nichtanwendbarkeit dieser Bestimmung auf belgische Staatsangehörige eine direkte Folge von Artikel 3 Absatz 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Nichtanwendbarkeit des neuen Artikels 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 auf die Staatsbürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes sei ihrerseits eine direkte Folge der internationalen Verträge, die Belgien ratifiziert habe und denen es sich nicht entziehen könne. Die obengenannte Bestimmung sei eine direkte und verpflichtende Anwendung von Absatz 1 Buchstabe c, in Verbindung mit Absatz 2 von Artikel 5 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Schengener Abkommens vom 14. Juni 1985.

A.2.3. In ihrem Erwidierungsschriftsatz erläutern die klagenden Parteien ihren Klagegrund. Dieser beziehe sich auf die willkürliche und zufällige Beschaffenheit der Gründe, aus denen die Einreise ins Staatsgebiet verweigert werden könne, die um so offenkundiger sei, wenn man die angefochtene Bestimmung mit dem präzisen Wortlaut von Artikel 3 Nr. 6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vergleiche, wobei im Rahmen dieser Bestimmung die Beurteilung dem Minister selbst überlassen werde. In jedem Fall könne eine internationale Bestimmung nicht die Einführung einer verfassungswidrigen Bestimmung ins belgische Recht rechtfertigen.

*In bezug auf Artikel 7, mit dem ein Artikel 3bis in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingefügt wird*

A.3.1. Nach Darstellung der klagenden Parteien begrenze diese Bestimmung erheblich die Möglichkeit der Ausländer, eine Bescheinigung über die Kostenübernahme vorzulegen, und erschwere gleichzeitig die Haftung desjenigen, der sich dazu verpflichte. Sie führe verschiedene Diskriminierungen zwischen Ausländern ein, je nach der Eigenschaft der natürlichen oder juristischen Person, die ihre Kosten übernehme, nach der Dauer, für die es dieser Person erlaubt worden ist, sich in Belgien aufzuhalten, bzw. je nachdem, ob sie Ausländer, denen ein kurzer Aufenthalt gestattet sei, oder Studenten seien.

A.3.2. Nach Darstellung des Ministerrates sei der Ausschluß von Rechtspersonen durch die Tatsache gerechtfertigt, daß sie oft «leere Hülsen» darstellten und keinerlei konkrete Garantie für eine Kostenübernahme böten und daß ihre Haftung weniger leicht in Anspruch genommen werden könne als diejenige der natürlichen Personen. Die zweite vorgebliche Diskriminierung werde gerechtfertigt durch das Erfordernis einer dauerhaften Bindung zu Belgien, wobei eine Überprüfung der Zahlungsfähigkeit eines Ausländers ohne Aufenthaltsort in Belgien viel schwieriger durchzuführen sei. Was den Behandlungsunterschied in bezug auf Studenten betreffe, erhielten diese im allgemeinen ein Stipendium und sei der Zweck ihres Aufenthalts ein anderer als derjenige von Ausländern, denen ein kurzer Aufenthalt gestattet sei.

A.3.3. In ihrem Erwidierungsschriftsatz betonen die klagenden Parteien in bezug auf die Unterscheidung zwischen Ausländern, denen ein kurzer Aufenthalt gestattet sei, und ausländischen Studenten, daß die Erfordernisse der Zahlungsfähigkeit für letztere höher sein müßten, da man davon ausgehen müsse, daß ihre Kosten während mehrerer Jahre von ihrem Bürgen übernommen werden müßten; außerdem seien ihre Existenzmittel nicht notwendigerweise höher als die eines Touristen oder eines Geschäftsmannes.

*In bezug auf Artikel 11, insofern er Artikel 7 Nr. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

A.4.1. Nach Auffassung der klagenden Parteien ersetze diese Bestimmung künftig die erwiesene Gefährlichkeit des Ausländers für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit durch eine potentielle Gefährlichkeit. Sie bewirke eine Diskriminierung unter den Ausländern, denen der Aufenthalt in Belgien gestattet sei, je nachdem, ob es sich um einen kurzen Aufenthalt handle oder nicht. Ein solches System, das Gefahr laufe, zu willkürlichen Entscheidungen zu führen, beeinträchtige die Rechtssicherheit und die Vorhersehbarkeit des Gesetzes, was um so bedenklicher sei, da diese Beeinträchtigung zu Maßnahmen mit schwerwiegenden Folgen führen könne, nämlich das Entfernen aus dem Staatsgebiet und die Inhaftierung.

Im übrigen habe das Übereinkommen vom 19. Juni 1990 keineswegs die Annahme der angefochtenen Bestimmung vorgeschrieben. Letztere betreffe nämlich das Entfernen aus dem Staatsgebiet und nicht den Grenzübertritt oder die Freizügigkeit innerhalb der Grenzen, auf die sich die vom Ministerrat angeführten Bestimmungen bezögen.

Selbst in der Annahme, daß die angefochtene Bestimmung die Ausführung des Übereinkommens zur Durchführung des Schengener Abkommens darstelle, reiche dies nicht aus, um den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu rechtfertigen.

A.4.2. Nach Auffassung des Ministerrates entspreche diese Bestimmung dem obengenannten Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Schengener Abkommens, insbesondere der Artikel 5 Absätze 1 und 2, 19, 29 und 23. Im übrigen werde das gleiche Kriterium der möglichen Gefährlichkeit in Artikel 34 des Gesetzes über das Polizeiamt angewandt.

*In bezug auf Artikel 11, insofern er Artikel 7 Nr. 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 abändert*

A.5.1. Indem die angefochtene Bestimmung die Dauer der erforderlichen Inhaftierung zur Zwangsvollstreckung einer Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes — zuvor eine Dauer von zwei Monaten — verlängere, verstoße sie gegen die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Sie liege außerhalb des Anwendungsbereichs der Artikel 5 und 18 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern das angestrebte Ziel weniger darin bestehe, das Entfernen aus dem Staatsgebiet zu erleichtern, als vielmehr vom illegalen Aufenthalt abzuschrecken, indem dieser durch eine verkappte Haftstrafe geahndet werde. Die Frist von acht Monaten könne nicht als vernünftig angesehen werden und reiche, insofern sie gegen eine Grundfreiheit verstoße, über das strikt Notwendige hinaus. Es werde darauf verwiesen, daß im Gegensatz zu den Personen, denen aufgrund der Gesetzgebung über die Polizei und die Untersuchungshaft die Freiheit entzogen werde, die Ausländer, auf die diese Maßnahme Anwendung finden könne, keine Straftat begangen hätten und nicht notwendigerweise gegen das Aufenthaltsgesetz verstoßen hätten. Selbst in bezug auf das andere Ziel, das während der parlamentarischen Vorarbeiten angeführt worden sei, nämlich inhaftierte Ausländer dazu anhalten, mit den belgischen und ausländischen Behörden im Hinblick auf die Organisation ihrer Rückführung zusammenzuarbeiten, erweise sich, daß die Maßnahme nicht im Verhältnis zur praktischen Organisation einer Zwangsentfernung stehe.

A.5.2. Der Ministerrat nimmt Bezug auf das Verfahren der Untersuchungshaft und hebt hervor, daß die davon betroffenen Personen ebenfalls nicht notwendigerweise eine Straftat begangen oder gegen das Strafgesetz verstoßen hätten. Es sei darauf hinzuweisen, daß der Hof in seinem Urteil Nr. 61/94 vom 14. Juli 1994 den Standpunkt vertreten habe, es sei nicht an sich verboten, einem Ausländer seine Freiheit zu entziehen, um ihn zu entfernen; die im vorliegenden Fall angefochtene Bestimmung stehe nicht im Widerspruch zu dieser Rechtsprechung, insbesondere insofern die Frist von acht Monaten eine maximale Frist sei und die Verlängerung der ursprünglichen Frist einer gerichtlichen Kontrolle unterliege.

A.5.3. Die klagenden Parteien führen in ihrem Erwidierungsschriftsatz an, daß die verschiedenen Kategorien von Personen, denen die Freiheit entzogen werde (Verurteilte, Personen in Untersuchungshaft, Internierte, in einer Anstalt untergebrachte Personen, Personen in Verwaltungshaft — darunter Ausländer) vergleichbare Kategorien darstellten.

*In bezug auf Artikel 22, der Artikel 29 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ergänzt*

A.6.1. Außer dem Hinweis auf die unter A.5.1 dargelegte Argumentation wird angeführt, daß für die ausgewiesenen Ausländer die Inhaftierung im Hinblick auf die Vollstreckung einer Ausweisungsmaßnahme, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung ergriffen worden sei, eine doppelte Strafe darstelle und oft die Dauer der aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung erlittenen Inhaftierung verlängere, was an sich diskriminierend sei.

A.6.2. Der Ministerrat verweist seinerseits auf die vorstehend unter A.5.2 dargelegte Argumentation.

*In bezug auf Artikel 55, der Artikel 74/4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

A.7.1. Diese Bestimmung verpflichte künftig die Transportunternehmer, die Rückführung durchzuführen und die Rückführungskosten zu zahlen, nicht nur wenn die Verweigerung der Einreise ins Staatsgebiet auf dem Nichtbesitz der durch Artikel 2 vorgeschriebenen Dokumente beruhe, sondern auch, wenn die Verweigerung auf Artikel 3 des Gesetzes beruhe, obschon der Ausländer im Besitz der obengenannten Dokumente wäre; diese Verpflichtung komme zu den finanziellen Verpflichtungen und den Geldstrafen und Ordnungsbußen hinzu, die bereits im Gesetz vom 15. Dezember 1980 vorgesehen gewesen seien. Artikel 55 schaffe somit eine Diskriminierung zwischen den Transportunternehmern — da nur diejenigen, die Ausländer beförderten, die durch diese Bestimmung eingeführten finanziellen Lasten ertragen müßten —, die unverhältnismäßig im Vergleich zum angestrebten Ziel sei (A.7.2) und nicht durch einen Hinweis auf Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 (A.7.3) gerechtfertigt werden könne.

A.7.2. Die vorstehend erwähnte Diskriminierung verstoße in erster Linie gegen das Recht der Transportunternehmer, die rechtlichen Folgen ihrer Handlungen vorherzusehen; die neue, sich aus Artikel 55 ergebende finanzielle Verpflichtung sei die Folge einer Verweigerung der Einreise ins Staatsgebiet auf der Grundlage von Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, und diese Verweigerung könnten sie nicht vernünftigerweise vorhersehen.

Sodann führe dieses System dazu, daß Privatpersonen — den Transportunternehmern — Befugnisse des Staates in bezug auf die Ausländerpolizei anvertraut würden, was gegen den Verfassungsgrundsatz verstoße, wonach die Obrigkeit verpflichtet sei, ihre Zuständigkeiten selbst auszuüben, und diese nicht an Dritte abgeben dürfe.

Schließlich bringe Artikel 55 übertriebene Auswirkungen für ausländische Passagiere mit sich, die Gefahr liefen, von den Transportunternehmern nicht mehr übernommen zu werden, aus Gründen, die man unmöglich kennen könne und die ausschließlich im Ermessen der besagten Transportunternehmer lägen; diese Auswirkung erscheine als besonders dramatisch gegenüber Flüchtlingen, die gezwungen seien, aus dem Land zu fliehen, in dem sie verfolgt würden.

A.7.3. Was die von Artikel 26 Absatz 1 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 abgeleitete Rechtfertigung betreffe, habe diese Bestimmung keine so große Tragweite wie der fragliche Artikel 55. Einerseits enthalte er keine Aussagen zur Übernahme der Rückführungskosten durch den Transportunternehmer und andererseits erlege er ihm nur die Verpflichtung auf, den Besitz der erforderlichen Reisedokumente zu prüfen. Die anderen internationalen Verträge (in bezug auf die internationale Zivilluftfahrt, den internationalen Seeverkehr und den internationalen Eisenbahnverkehr) verpflichteten die Transportunternehmer ebenfalls nur zur Überprüfung der im Bestimmungsland vorgeschriebenen Reisedokumente.

Folglich betreffe die einzige Verpflichtung, die seitens der Transportunternehmer in bezug auf die verschiedenen obengenannten internationalen Verträge gerechtfertigt werden könne, die Überprüfung, ob die Passagiere im Besitz der erforderlichen Dokumente seien; somit könne nur die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung die Geltendmachung der finanziellen Haftung des Transportunternehmers rechtfertigen.

A.8. Nach Darstellung des Ministerrates sei die Nichtigkeitsklage zunächst unzulässig in bezug auf diese Bestimmung, da diese den Vereinigungszweck der klagenden Vereinigungen nicht beeinträchtige. Sodann sei darauf zu verweisen, daß Artikel 55 nicht zwischen den einzelnen Kategorien von — sowohl privatrechtlichen als auch öffentlich-rechtlichen — Transportunternehmern unterscheide, die von diesem Artikel betroffen seien. In jedem Fall würde, vorausgesetzt, eine Unterscheidung würde vorgenommen, diese sich auf die Ausländer beziehen, die sich noch nicht auf dem belgischen Staatsgebiet befänden und folglich nicht den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Anspruch nehmen könnten.

A.9. Aufgrund der Zielsetzung von Artikel 55, nämlich den Einwandererstrom einzuschränken, betreffe diese Bestimmung direkt und nachteilig den Vereinigungszweck der klagenden Vereinigungen ohne Erwerbszweck.

Das Argument, das aus der Tatsache abgeleitet werde, daß die in Artikel 55 genannten Ausländer nicht den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Anspruch nehmen könnten, sei anzufechten, weil das Diskriminierungsverbot sich sowohl aufgrund der Verfassung als auch aufgrund des internationalen Rechtes aufdränge und folglich die Freiheit der Staaten hinsichtlich des Zugangs und des Aufenthalts der Ausländer einschränke.

Was das aus dem Fehlen eines Behandlungsunterschieds zwischen den Transportunternehmern abgeleitete Argument betreffe, vorausgesetzt es sei begründet, bestehe dennoch ein Behandlungsunterschied zum Nachteil der Transportunternehmer, der ungerechtfertigt sei, insofern er zu ihrem alleinigen Nachteil die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des Gesetzes verletze.

*In bezug auf Artikel 58, der die Paragraphen 3, 4 und 5 von Artikel 74/5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

A.10.1. Diese Bestimmung erlaube es, Asylbewerber an einem Ort an den Grenzen festzuhalten, derzeit das Transitzentrum 127 in Zaventem, das heißt Asylbewerber, die Gegenstand eines vollstreckbaren Beschlusses zur Einreiseverweigerung oder eines vollstreckbaren Beschlusses zur Bestätigung eines solchen Beschlusses seien; die Modalitäten zur Verlängerung dieser Festhaltung seien identisch mit denjenigen, die in Artikel 11 vorgesehen seien, wobei die klagende Partei auf die in bezug auf Artikel 11 dargelegte Argumentation verweist. Eine solche Festhaltung könne eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen, die durch Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verboten sei und, wenn es sich um Kinder handele, gegen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes verstoße.

A.10.2. Der Ministerrat verweist auf die zu Artikel 11 dargelegte Argumentation und ficht auch an, daß Artikel 58 gegen den obengenannten Artikel 3 der Europäischen Konvention verstoße. Aufgrund der Rechtsprechung des Hofes sowie der Rechtslehre, die vom Leiden ein Mindestmaß an Schwere verlange, könne die Verlängerung der Festhaltung nicht als eine Folter, eine unmenschliche Behandlung, eine Erniedrigung oder eine schwere Demütigung angesehen werden.

A.10.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz erinnern die klagenden Parteien daran, daß der Präsident des Gerichts erster Instanz Brüssel in einer Anordnung vom Juni 1993 den Standpunkt vertreten habe, daß die Bedingungen der Unterbringung der Asylbewerber in Zaventem gegen den obengenannten Artikel 3 verstießen.

*In bezug auf Artikel 59, der die Paragraphen 2, 3 und 4 von Artikel 74/6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

A.11. Diese Bestimmung ermögliche es, Ausländer, die ordnungswidrigerweise das Staatsgebiet betreten hätten, die einen Asylantrag eingereicht hätten und Gegenstand eines vollstreckbaren Beschlusses zur Aufenthaltsverweigerung oder eines vollstreckbaren Beschlusses zur Bestätigung der Aufenthaltsverweigerung seien, an einem bestimmten Ort festzuhalten, wobei diese Festhaltung höchstens acht Tage dauern dürfe.

Sowohl die klagenden Parteien als auch der Ministerrat verweisen auf die oben zu Artikel 58 dargelegte Argumentation.

*In bezug auf Artikel 60, der einen Artikel 74/7 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 einfügt*

A.12.1. Insofern diese Bestimmung so ausgelegt werden könne, daß sie es den Polizeibehörden erlaube, an der Wache während vierundzwanzig Stunden einen Ausländer festzuhalten, der nicht im Besitz der vorgeschriebenen Dokumente sei, obschon er sich in einer ordnungsgemäßen Situation befinde, führe sie eine Diskriminierung im Vergleich zu den Belgiern ein; diese könnten nämlich in der gleichen Situation nur zwölf Stunden lang festgehalten werden, und zwar aufgrund von Artikel 34 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt. Dieser Behandlungsunterschied könne nicht durch die während der parlamentarischen Vorarbeiten geäußerte Begründung gerechtfertigt werden, nämlich es den Behörden zu überlassen, zuzüglich zur Kontrolle der Personalien die für eine etwaige Entfernung des Ausländers erforderlichen Untersuchungen vorzunehmen, wobei diese Art der Überprüfung nicht mehr Zeit beanspruche, als wenn sie sich auf einen Belgier beziehe.

A.12.2. In bezug auf die Auslegung von Artikel 60 erläutert der Ministerrat, daß die administrative Festnahme nur in bezug auf die Ausländer, die über keinerlei Dokument zum Nachweis ihrer Personalien verfügten, ins Auge zu fassen sei. Was den Grund der Sache betreffe, diene diese administrative Festnahme einem doppelten Zweck — einerseits die Überprüfung der Personalien des betreffenden Ausländers ermöglichen und andererseits dem Minister oder seinem Beauftragten die Möglichkeit bieten, gegebenenfalls eine Entfernungsmaßnahme zu ergreifen. Das zweite Element unterscheide die administrative Festnahme eines Ausländers von derjenigen eines Belgiers, da letzterer nicht Gegenstand einer Entfernungsmaßnahme sein könne. Überdies sehe Artikel 60 vor, daß die administrative Festnahme nur in Erwartung eines Beschlusses des Ministers oder seines Beauftragten erfolgen könne, so daß der festgenommene Ausländer in dem Fall, wo die Überprüfungen zu der Feststellung führten, daß er sich in einer ordnungsgemäßen Lage befinde, daß er Staatsbürger der Union bzw. Belgier sei, sofort wieder auf freien Fuß gesetzt werde.

A.12.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz fordern die klagenden Parteien den Ministerrat auf, die Tragweite der Begriffe «Ausweispapiere» und «besitzen» genauer zu umschreiben und unterstreichen sie, diese Auslegungsschwierigkeiten deuteten darauf hin, daß Artikel 60 erhebliche Gefahren der willkürlichen Auslegung in sich berge.

*In bezug auf Artikel 65, der Artikel 57 § 2 des Grundgesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren abändert*

A.13.1. Aufgrund dieser Bestimmung hätten die sich illegal aufhaltenden Ausländer, unabhängig von der Notifikation einer Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes oder der Erhebung einer Klage gegen eine solche Anweisung, nur noch Anspruch auf dringende medizinische Hilfe.

A.13.2. Artikel 65 entziehe den sich illegal aufhaltenden Ausländern und den Asylbewerbern, denen eine vollstreckbare Anweisung notifiziert worden sei, die Sozialhilfe und diskriminiere auf diese Weise diese Ausländer im Vergleich zu den Belgiern und den anderen Ausländern.

Es werde ein Behandlungsunterschied vorgenommen zwischen den Ausländern, die bereits zu dem Zeitpunkt, wo ihnen eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes zugestellt werde, Sozialhilfe erhielten und denjenigen, die ihren Antrag eingereicht hätten, während sie sich in einer Lage des illegalen Aufenthalts befänden; erstere könnten weiterhin Sozialhilfe erhalten bis zum Ablauf der Frist zum Verlassen des Staatsgebietes, während letztere keine erhalten könnten.

Dieser Behandlungsunterschied verstoße gegen die Artikel 10, 11, 23 und 191 der Verfassung. Artikel 23, der jedem das Recht zusichere, ein menschenwürdiges Leben zu führen, schütze in Nr. 2 «das Recht auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand». Dieses Recht hänge in keiner Weise von der Gesetzlichkeit des Aufenthalts ab, zumindest bis zum Ablauf der Frist einer Maßnahme der endgültigen Entfernung. Aufgrund seiner präzisen und bedingungslosen Formulierung enthalte Artikel 23 ein subjektives Recht mit unmittelbarer Wirkung, das jeder Person zustehe und zumindest eine Stillhaltungswirkung beinhalte, denn es verbiete negative Maßnahmen, die von der aktuellen Situation abwichen. Indem Artikel 65 dieses Grundrecht verletze, stelle er eine unverhältnismäßige Maßnahme im Vergleich zur Zielsetzung des Gesetzgebers dar, die darin bestehe, die Staatsausgaben zu verringern und der illegalen Einwanderung Einhalt zu gebieten.

Schließlich entziehe die angefochtene Bestimmung, indem sie die Ausländer, die Klage gegen eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes eingereicht hätten, aller Ansprüche auf Sozialhilfe mit Ausnahme der dringenden medizinischen Hilfe beraube, diesem durch das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingeführten Recht seinen Sinn; sie führe außerdem einen Behandlungsunterschied unter Ausländern ein, der auf dem Kriterium des Vermögens beruhe, je nachdem, ob sie über die finanziellen Mittel zur Deckung ihres Bedarfs während der Dauer des Verfahrens verfügten oder nicht.

A.14. Der Ministerrat hebt zunächst hervor, daß der Hof nicht dafür zuständig sei, die Einhaltung von Artikel 23 der Verfassung zu kontrollieren. Er ficht es anschließend an, daß diese Bestimmung ein subjektives Recht mit unmittelbarer Wirkung zugunsten jeder Person erlasse.

Im übrigen gehe aus dem Urteil des Hofes Nr. 51/94 vom 29. Juni 1994 hervor, daß der Hof den Grundsatz einer Einschränkung der Sozialhilfe anerkannt habe, ohne daß diesbezüglich die Endgültigkeit oder lediglich die Vollstreckbarkeit der Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes von Bedeutung sei.

Schließlich befinde sich der Ausländer, an den eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes ergangen sei, aufgrund des Fehlens einer aufschiebenden Wirkung der Klagen vor dem Staatsrat in einer ebenso unsicheren Lage wie der Ausländer, dem eine endgültige Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes notifiziert worden sei; der von den klagenden Parteien angeführte Situationsunterschied bestehe also nicht.

A.15. In ihrem Erwidierungsschriftsatz antworten die klagenden Parteien auf das von der Nichtzuständigkeit des Hofes abgeleitete Argument, daß der Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung nicht getrennt, sondern in Verbindung mit den Artikeln 10, 11 und 191 der Verfassung geltend gemacht werde.

*In bezug auf Artikel 69 § 3*

A.16.1. Auf der Grundlage dieser Bestimmung trete die Begrenzung der administrativen Festnahme auf höchstens acht Tage erst am 1. Januar 1998 in Kraft. Folglich könnten die Ausländer, denen zwischen dem 16. Dezember 1996 (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes) und dem 30. April 1997 (acht Monate vor dem Datum des 1. Januar 1998) die Freiheit entzogen werde, mehr als acht Monate lang und bis zu zwölf Monate inhaftiert werden. *A fortiori* sei auf die Argumentation zu Artikel 59 zu verweisen. Außerdem sei hervorzuheben, daß eine Inhaftierung ohne zeitliche Begrenzung als Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden könne, was die Unverhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme beinhalte.

A.16.2. Nach Auffassung des Ministerrates sei dieser Klagegrund wegen mangelnden Interesses unzulässig, insofern die Auswirkungen der angefochtenen Übergangsbestimmung am Tage einer etwaigen Nichtigerklärung erschöpft seien. Zur Unterstützung des Mangels an Interesse sei ebenfalls anzuführen, daß die klagenden Parteien nicht die einstweilige Aufhebung dieser Maßnahme beantragt hätten.

A.17. Hilfsweise analysieren die klagenden Parteien den Fall, in dem der Hof davon ausgehen würde, daß die Artikel 6, 7 Nr. 3 und 55 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 eine auferlegte Ausführung der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c, 5 Absatz 2, 5 Absatz 1 Buchstabe e, 19, 20, 21 und 23 und 26 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Schengener Abkommens vom 14. Juni 1985 darstellten. Dieser Umstand sei irrelevant, insofern der Hof mehrfach bemerkt habe, daß ein internationaler Vertrag es einem Gesetzgeber nicht erlauben dürfe, die durch die nationale Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten — darunter der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung — zu mißachten. Wenn die zuständige Behörde einen Vertrag ausführe, der keine unmittelbare Wirkung habe, obliege es ihr, diese Anwendung so zu gewährleisten, daß sie der Verfassung entspreche, damit keine verfassungswidrigen gesetzgeberischen Normen in die innerstaatliche Rechtsordnung eingeführt würden; es sei anzumerken, daß dies *a fortiori* ebenfalls gelte, wenn die Ausführungsnorm verfassungswidrige gesetzgeberische Normen verletze.

— B —

*In bezug auf die Zulässigkeit*

B.1. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit der Klage in Abrede. Außer dem Umstand, daß die Entscheidung des Verwaltungsrates der einzelnen Vereinigungen ohne Erwerbsszweck zum Einreichen der Klage in der Akte fehlt, wird in bezug auf die VoE Syndicat des avocats pour la démocratie die Nichtbeachtung der durch das Gesetz vom 27. Juni 1921 über die Vereinigungen ohne Erwerbsszweck vorgeschriebenen Formalitäten angeführt. Außerdem soll diese Vereinigung ohne Erwerbsszweck nicht die Bedingungen erfüllen, denen die Verteidigung eines kollektiven Interesses durch eine Vereinigung ohne Erwerbsszweck unterliegt.

B.2. In bezug auf die erste Einrede geht aus den Unterlagen, die dem Hof durch die klagenden Parteien zugesandt wurden, einerseits hervor, daß der Verwaltungsrat einer jeden von ihnen den Beschluß gefaßt hat, die vorliegende Klage einzureichen und daß andererseits die VoE Syndicat des avocats pour la démocratie die durch das Gesetz vom 27. Juni 1921 über die Vereinigungen ohne Erwerbsszweck vorgeschriebenen Formalitäten eingehalten hat.

B.3.1. In bezug auf die aus dem mangelndem Interesse derselben Vereinigung ohne Erwerbsszweck abgeleitete Einrede ist anzumerken, daß in dem Fall, wo eine Vereinigung ohne Erwerbsszweck sich auf ein kollektives Interesse beruft, folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- Der Vereinigungszweck muß besonderer Art sein und sich somit vom allgemeinen Interesse unterscheiden.
- Dieses Interesse darf sich nicht auf die individuellen Interessen der Mitglieder beschränken.

— Die angefochtene Rechtsnorm muß den Vereinigungszweck beeinträchtigen können.  
 — Dieser Vereinigungszweck muß tatsächlich erstrebt werden, was aus den konkreten und dauerhaften Tätigkeiten der Vereinigung hervorgehen soll.

B.3.2. Die VoE Syndicat des avocats pour la démocratie hat insbesondere zum Zweck:

«1° die Rechte der Verteidigung zu fördern und zu gewährleisten und dazu sowohl den Rechtsanwälten als auch den übrigen Bürgern die individuellen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Freiheiten und die körperliche Unversehrtheit zu sichern;

2° für insbesondere die notdürftigsten Bürger oder Opfer von Antastungen der Menschenrechte den Zugang zum bestmöglichen Recht und zu einer demokratischen, modernen und humanen Justiz zu fördern und zu gewährleisten;

3° die Beachtung der öffentlichen und individuellen Grundrechte und -freiheiten zu erstreben und namentlich jeden Mißbrauch seitens der Obrigkeit und seitens jeder Gewalt zu bekämpfen;».

Diese Vereinigung verfolgt eine Zielsetzung, die sich nicht mit dem allgemeinen Interesse und auch nicht mit den individuellen Interessen ihrer Mitglieder deckt. Ihr Vereinigungszweck wird tatsächlich verfolgt, was die von ihr ausgeübten Tätigkeiten belegen. Die von ihr angefochtenen Bestimmungen, die die Freiheit gewisser Kategorien von Ausländern einschränken, können die Zielsetzung, die sie sich vorgenommen hat, beeinträchtigen.

Dies trifft jedoch nicht für Artikel 55 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zu, der Artikel 74/4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 durch folgenden Text ersetzt:

«Art. 74/4. Der öffentlich- oder privatrechtliche Transportunternehmer, der einen Passagier, der nicht im Besitz der aufgrund von Artikel 2 erforderlichen Dokumente ist oder sich in einem der anderen in Artikel 3 erwähnten Fälle befindet, ins Königreich gebracht hat, muß ihn unverzüglich in das Land, aus dem er kommt, oder in jedes andere Land, wo er zugelassen werden kann, befördern oder befördern lassen. Er haftet gesamtschuldnerisch mit dem Passagier für die Bestreitung der Kosten für dessen Rückführung.

Sofern der Passagier nicht im Besitz der aufgrund von Artikel 2 erforderlichen Dokumente ist, haftet der öffentlich- oder privatrechtliche Transportunternehmer außerdem gesamtschuldnerisch mit dem Passagier für die Bestreitung der Kosten für dessen Beherbergung, Aufenthalt und Gesundheitspflege.»

Diese Bestimmung erlegt nicht den Ausländern selbst, sondern den Unternehmen, die sie befördern, Verpflichtungen auf. Diese Unternehmen können nicht zu den Personen gezählt werden, deren Verteidigung der Grundrechte die klagende Vereinigung sich zum Ziel gesetzt hat. Sicherlich könnte die obengenannte Bestimmung dazu führen, das Verhalten der Transportunternehmer gegenüber den Ausländern, die ihre Dienste in Anspruch nehmen, zu ändern. Doch es handelt sich hierbei nur um eine indirekte Auswirkung, die nicht ausreichen kann, um das Interesse der klagenden Vereinigung zur Anfechtung einer solchen Bestimmung zu rechtfertigen.

B.3.3. Die VoE Ligue des droits de l'homme bezweckt «die Bekämpfung des Unrechtes und jeder willkürlichen Antastung der Rechte eines Einzelnen oder einer Gemeinschaft».

Die VoE Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie bezweckt «die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenhaß».

Der Vereinigungszweck dieser beiden Vereinigungen verleiht ihnen kein direktes Interesse, um Artikel 55, der die Transportunternehmer betrifft, anzufechten.

B.3.4. Daraus ergibt sich, daß die Klage zulässig ist, außer insofern sie gegen Artikel 55 des Gesetzes vom 15. Juli 1996, der Artikel 74/4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt, gerichtet ist.

*Zur Hauptsache*

*In bezug auf Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Juli 1996, der Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt*

B.4.1. Die klagenden Parteien beschränken ihre Kritik auf den neuen Artikel 3 Nr. 3, der besagt:

«Art. 3. Außer bei Abweichungen, die durch einen internationalen Vertrag oder durch Gesetz bestimmt sind, können die mit der Grenzkontrolle beauftragten Behörden den Ausländer, der sich in einem der folgenden Fälle befindet, abweisen:

[...]

3. wenn er gegebenenfalls die Dokumente zur Rechtfertigung des Zwecks und der Bedingungen des geplanten Aufenthalts nicht vorlegen kann,

[...]

Diese Bestimmung, die die Ausländer unterschiedlich behandelt im Vergleich zu den Belgiern und den europäischen Staatsbürgern, soll diskriminierend sein, insofern sie durch die breite Ermessensbefugnis, die sie der zuständigen Behörde einräumt, die Rechtssicherheit beeinträchtigen würde.

B.4.2. Gegenstand des angefochtenen Artikels 6 ist es, die Bedingungen für die Abweisung eines Ausländers an den Grenzen des belgischen Staates und die Bedingungen seines Aufenthalts in Belgien zu regeln.

Da den Belgiern nicht das Recht entzogen werden darf, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehörige sie sind (Artikel 3 Absatz 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention), können sie aufgrund dieses besonderen Rechtsschutzes nicht in den Anwendungsbereich des angefochtenen Artikels 6 fallen.

Da die europäischen Staatsbürger und die diesen gleichgestellten Personen das Recht genießen, sich frei in den Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (Artikel 8 A des EG-Vertrags), können sie genausowenig in den Anwendungsbereich des angefochtenen Artikels 6 fallen. Die außereuropäischen Ausländer befinden sich in einer Lage, die aufgrund der Bestimmungen dieser Verträge nicht mit derjenigen der Belgier und der Europäer verglichen werden kann.

B.4.3. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß der aus dem Verstoß des neuen Artikels 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitete Klagegrund unbegründet ist.

*In bezug auf Artikel 7 des Gesetzes vom 15. Juli 1996*

B.5. Artikel 7 fügt in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 einen Artikel *3bis* ein, der besagt:

«Unbeschadet anderer Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes kann der Nachweis für das Ausreichen der Existenzmittel durch Vorlage einer Bescheinigung über die Kostenübernahme erbracht werden, in der eine natürliche Person, die über genügende Mittel verfügt und die belgische Staatsangehörigkeit besitzt oder der erlaubt oder gestattet ist, sich für unbeschränkte Dauer in Belgien aufzuhalten, sich gegenüber dem Ausländer, dem belgischen Staat und jedem zuständigen öffentlichen Sozialhilfezentrum verpflichtet, während zweier Jahre die Kosten für Gesundheitspflege, Aufenthalt und Rückführung des Ausländers zu übernehmen.

Der Unterzeichner der Verpflichtung zur Kostenübernahme ist mit dem Ausländer gesamtschuldnerisch verantwortlich für die Zahlung der Kosten für Gesundheitspflege, Aufenthalt und Rückführung des letzteren.

Der Bürgermeister der Gemeinde, in deren Bevölkerungs- oder Fremdenregister der Unterzeichner der Verpflichtung zur Kostenübernahme eingetragen ist, oder sein Beauftragter ist verpflichtet, die Unterschrift unter der Verpflichtung zur Kostenübernahme zu legalisieren, sofern die Bedingungen für die Beglaubigung der Unterschrift erfüllt sind.

Der Bürgermeister oder sein Beauftragter kann in einer an den Minister oder seinen Beauftragten gerichteten Stellungnahme angeben, ob der Unterzeichner der Verpflichtung zur Kostenübernahme über genügende Mittel verfügt. Diese Stellungnahme ist nicht zwingend.

Der König bestimmt die Bedingungen, denen die Verpflichtung zur Kostenübernahme entsprechen muß, und die Modalitäten der Beitreibung der Beträge zu Lasten des Unterzeichners dieser Verpflichtung.

Der König kann bestimmen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen die Gültigkeit der Verpflichtung zur Kostenübernahme von der Zahlung eines Betrags bei der Hinterlegungs- und Konsignationskasse oder von der Leistung einer Bankgarantie abhängig gemacht wird.»

B.6. Nach Darstellung der klagenden Parteien führt diese Bestimmung mehrere Diskriminierungen zwischen Ausländern ein, und zwar zunächst je nachdem, ob eine natürliche oder juristische Person für sie aufkommt, sodann je nach der Dauer, für die es der natürlichen Person erlaubt ist, sich in Belgien aufzuhalten, und schließlich je nachdem, ob den Ausländern ein kurzer Aufenthalt gestattet ist, oder aber ob sie Studenten sind.

B.7. Aus der Klageschrift und dem Erwidierungsschriftsatz geht hervor, daß die klagenden Parteien ihre Kritik auf drei Elemente des neuen Artikels 3bis beschränken: Die Kostenübernahme muß ausschließlich von einer natürlichen Person ausgehen, diese muß zwingend Belgier sein oder es muß ihr erlaubt sein, sich für unbestimmte Dauer in Belgien aufzuhalten, und die Kostenübernahme gilt für zwei Jahre, im Unterschied zu den ausländischen Studenten, für die aufgrund von Artikel 60 des Gesetzes die Kostenübernahme für «mindestens ein akademisches Jahr» gilt. Der somit begrenzte Gegenstand der Klage beinhaltet, daß nur Absatz 1 des neuen Artikels 3bis der Prüfung durch den Hof unterbreitet wird, und dies insofern diese Bestimmung die drei obengenannten Punkte regelt.

B.8.1. Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, daß der Gesetzgeber die Absicht hatte, «für die Anwendung der Verpflichtung zur Kostenübernahme eine deutliche gesetzliche Grundlage zu bieten außerhalb der in Artikel 60 des Gesetzes vorgesehenen Situation, und [...] Willkür bei der Beglaubigung der Unterschrift zu vermeiden» (*Parl. Dok., Kammer, 1995-1996, Nr. 364/1, S. 14*).

B.8.2. Es obliegt dem Gesetzgeber zu verlangen, daß die Drittperson, die erklärt, die Kosten eines Ausländers zu übernehmen, entweder eine natürliche Person mit belgischer Staatsangehörigkeit ist oder daß es ihr erlaubt ist, sich für unbestimmte Dauer in Belgien aufzuhalten. Es ist nämlich nicht offensichtlich unvernünftig, davon auszugehen, daß eine Person, die diese doppelte Anforderung erfüllt, sich besser für die Kontrolle der Garantien der Zahlungsfähigkeit eignet.

Der Gesetzgeber kann vernünftigerweise annehmen, daß die Kostenübernahme durch eine juristische Person die Gefahr birgt, zu einer Konzentration von Kostenübernahmen zu gelangen, die darauf hinauslaufen würde, daß diese nicht mehr der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung entsprächen. Das gesetzliche Erfordernis einer Kostenübernahme durch eine natürliche Person schließt nicht aus, daß diese Person im Falle der Inanspruchnahme der Garantie in den Genuß der Beteiligung einer juristischen Person gelangen kann.

B.9. Insofern die angefochtene Bestimmung die Ausländer, auf die sie sich bezieht, unterschiedlichen Bedingungen und Modalitäten der Kostenübernahme unterwirft, insbesondere hinsichtlich der Dauer, im Vergleich zu den in Artikel 60 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 genannten ausländischen Studenten, erweist sie sich als vernünftig gerechtfertigt. Ausländer, die in Belgien zu studieren wünschen, weisen nämlich verschiedene Besonderheiten auf, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können, denn sie erhalten häufig ein Stipendium, die Dauer ihres Aufenthalts in Belgien bietet die Möglichkeit, daß ihrerseits die Ausübung einer mit ihrem Studium zu vereinbarenden Erwerbstätigkeit ins Auge gefaßt werden kann, und schließlich ist ihre Aufnahme in Belgien oft Bestandteil der Politik der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Land, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen.

B.10. Der Klagegrund ist unbegründet.

*In bezug auf Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 1996*

B.11.1. Dieser Artikel 11 ersetzt Artikel 7 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980. Artikel 7 lautet nunmehr wie folgt:  
«Unbeschadet günstigerer Bestimmungen eines internationalen Vertrags kann der Minister oder sein Beauftragter den Ausländer, dem es weder erlaubt noch gestattet ist, sich länger als drei Monate im Königreich aufzuhalten oder sich dort niederzulassen, anweisen, das Staatsgebiet vor einem bestimmten Datum zu verlassen:

1. wenn er im Königreich verbleibt, ohne Inhaber der aufgrund von Artikel 2 erforderlichen Dokumente zu sein,
2. wenn er über die gemäß Artikel 6 festgelegte Frist hinaus im Königreich verbleibt oder nicht nachweisen kann, daß diese Frist nicht überschritten ist,
3. wenn aufgrund seines Verhaltens davon ausgegangen wird, daß er die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit beeinträchtigen könnte,
4. wenn der Minister nach gleichlautender Stellungnahme der Beratenden Kommission für Ausländer der Ansicht ist, daß er die internationalen Beziehungen Belgiens oder eines Vertragsstaates eines Belgien bindenden internationalen Abkommens über die Überschreitung der Außengrenzen beeinträchtigen könnte,
5. wenn er gemäß Artikel 3 Nr. 5 zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist,
6. wenn er sowohl für die Dauer des geplanten Aufenthalts als für die Rückkehr ins Ursprungsland oder für die Durchreise bei einer Reise in einen Drittstaat, in dem seine Aufnahme gewährleistet ist, nicht über genügende Existenzmittel verfügt und nicht in der Lage ist, sich diese Mittel auf gesetzlichem Wege zu verschaffen,
7. wenn er an einer der Krankheiten oder an einem der Gebrechen leidet, die in der Anlage zum vorliegenden Gesetz aufgezählt sind,
8. wenn er eine Berufstätigkeit als Selbständiger oder als Untergebener ausübt, ohne im Besitz der dazu erforderlichen Erlaubnis zu sein,
9. wenn die Behörden der Vertragsstaaten ihn in Anwendung der Belgien bindenden internationalen Abkommen oder Übereinkommen den belgischen Behörden übergeben, damit er aus dem Staatsgebiet dieser Staaten entfernt wird,
10. wenn die belgischen Behörden ihn in Anwendung der Belgien bindenden internationalen Abkommen oder Übereinkommen den Behörden der Vertragsstaaten übergeben müssen,
11. wenn er vor weniger als zehn Jahren aus dem Königreich zurückgewiesen oder ausgewiesen worden ist, sofern die Maßnahme nicht ausgesetzt oder rückgängig gemacht worden ist.

Wenn der Minister oder sein Beauftragter es für nötig erachtet, kann er in denselben Fällen den Ausländer unverzüglich zur Grenze zurückbringen lassen.

Zu diesem Zweck kann der Ausländer während der Zeit, die für die Ausführung der Maßnahme unbedingt notwendig ist, inhaftiert werden, ohne daß die Dauer der Haft zwei Monate überschreiten darf.

Der Minister oder sein Beauftragter kann diese Haft jedoch um Zeiträume von jeweils zwei Monaten verlängern, wenn die nötigen Schritte zur Entfernung des Ausländers binnen sieben Werktagen nach Inhaftierung des Ausländers unternommen worden sind, wenn sie mit der erforderlichen Sorgfalt fortgeführt werden und wenn die effektive Entfernung des Ausländers binnen einer annehmbaren Frist immer noch möglich ist.

Nach einer Verlängerung kann der im vorhergehenden Absatz erwähnte Beschluß nur noch vom Minister gefaßt werden.

Nach acht Monaten Haft muß der Ausländer freigelassen werden.»



B.11.2. Die klagenden Parteien fechten Artikel 11 auf zwei Ebenen an.

Einerseits üben sie Kritik an den Absätzen 3 bis 6 des neuen Artikels 7 über die Dauer der Inhaftierung und deren eventuelle Verlängerung; dieser Klagegrund wird nachstehend mit denjenigen geprüft, die gegen die Bestimmungen mit dem gleichen Gegenstand gerichtet sind, welche durch die Artikel 22, 58, 59 und 69 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 eingefügt wurden.

Andererseits üben die klagenden Parteien Kritik an Absatz 1 Nr. 3 des neuen Artikels 7. Diese Bestimmung soll unter den Ausländern, denen es gestattet ist, sich in Belgien aufzuhalten, diejenigen diskriminieren, denen ein kurzer Aufenthalt gestattet ist. Indem für letztere ein Kriterium der potentiellen Gefährlichkeit vorgesehen ist, würde diese Bestimmung die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des Gesetzes verletzen.

B.12. Gemäß dem neuen Artikel 7 Absatz 1 Nr. 3 kann ein Ausländer, dem ein kurzer Aufenthalt in Belgien gestattet ist, angewiesen werden, das Staatsgebiet zu verlassen, wenn «aufgrund seines Verhaltens davon ausgegangen wird, daß er die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit beeinträchtigen könnte». Aufgrund von Artikel 20 des Gesetzes kann ein Ausländer, dem ein Aufenthalt von mehr als drei Monaten gestattet wurde, hingegen nur dann zurückgewiesen werden, wenn er «der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit geschadet hat», während ein in Belgien niedergelassener Ausländer nur dann ausgewiesen werden kann, wenn er «der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit ernsthaft geschadet hat». Es wird also ein Behandlungsunterschied zwischen Ausländern vorgenommen, wobei nur diejenigen, denen ein kurzer Aufenthalt gestattet wurde, gezwungen werden können, das Staatsgebiet zu verlassen, ohne daß sie tatsächlich der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit geschadet haben.

B.13. Gemäß den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung zielte die vorgeschlagene Abänderung darauf ab, die belgische Gesetzgebung mit dem Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens in Einklang zu bringen; so wurde bemerkt, daß» aus der Verbindung der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e, 19, 20 und 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Schengener Abkommens hervorgeht, daß ein Ausländer, bei dem davon ausgegangen wird, daß er die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit gefährden kann, sich nicht für kurze Zeit in Belgien aufhalten darf» (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 364/1, S. 17).

B.14.1. Sobald die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit beeinträchtigt zu werden droht, kann der Gesetzgeber rechtmäßig davon ausgehen, daß bereits die Bedrohung dieser Interessen eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes rechtfertigen kann. In bezug auf Ausländer konnte der Gesetzgeber folglich vorsehen, daß eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes an Ausländer mit kurzem Aufenthalt ergehen konnte, die durch ihr Verhalten Anlaß zu der Annahme geben, daß sie die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit gefährden könnten.

B.14.2. Der Behandlungsunterschied, der durch die angefochtene Bestimmung im Verhältnis zu den Ausländern vorgenommen wird, denen ein Aufenthalt von mehr als drei Monaten gestattet wurde oder die in Belgien niedergelassen sind und die aufgrund von Artikel 20 nur im Falle eines tatsächlichen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit zurückgewiesen bzw. ausgewiesen werden können, erweist sich nicht als eindeutig unvernünftig. Der Gesetzgeber konnte nämlich davon ausgehen, daß bei Ausländern mit kurzem Aufenthalt, auf die sich die angefochtene Bestimmung bezieht, ihre weniger starke Integration in die nationale Gemeinschaft im Verhältnis zu derjenigen der Ausländer mit längerem Aufenthalt die angefochtene Maßnahme rechtfertigen konnte.

B.15. Der Klagegrund ist unbegründet.

*In bezug auf die Artikel 11, 22, 58, 59 und 69 des Gesetzes vom 15. Juli 1996*

B.16.1. Die Artikel 11, 22, 58 und 59 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 ersetzen bzw. ergänzen die Artikel 7, 29, 74/5 §§ 3 bis 5 und 74/6 §§ 2 bis 4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980.

Einerseits sehen sie vor, daß die Maßnahme der Freiheitsentziehung bzw. der Festhaltung an einem bestimmten Ort nicht länger als zwei Monate dauern darf.

Andererseits erläutern sie, daß der Minister oder sein Beauftragter diese Maßnahme jedoch um Zeitspannen von jeweils zwei Monaten verlängern kann, wenn die nötigen Schritte zur Entfernung des Ausländers innerhalb von sieben Werktagen nach dem Beginn der Inhaftierung oder der Festhaltung an einem bestimmten Ort unternommen worden sind, sie mit der erforderlichen Sorgfalt fortgeführt werden und die effektive Entfernung des Ausländers binnen einer annehmbaren Frist immer noch möglich ist. Außerdem ist vorgesehen, daß nach einer Verlängerung die darauffolgenden Verlängerungen nur durch den Minister beschlossen werden dürfen. Schließlich sehen die obengenannten Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Juli 1996 vor, daß der Ausländer nach acht Monaten Haft bzw. Festhaltung an einem bestimmten Ort freigelassen werden muß. Diese Einschränkung tritt jedoch aufgrund von Artikel 69 § 3 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 erst am 1. Januar 1998 nach der durch diese Bestimmung vorgesehenen Bewertung in Kraft.

B.16.2. Die klagenden Parteien fechten in ähnlichem Wortlaut diese Bestimmungen an, insofern ihnen gemeinsam ist, daß sie die Bedingungen beschreiben, unter denen je nach Fall die Inhaftierung eines Ausländers oder seine Festhaltung an einem bestimmten Ort — während einer ursprünglichen Höchstdauer von zwei Monaten — verlängert werden kann. Die klagenden Parteien sind insbesondere der Auffassung, daß diese Bedingungen diskriminierend sind, vor allem gegenüber den Bedingungen, unter denen durch das Gesetz über die Untersuchungshaft Personen behandelt werden, die dennoch in Verdacht stehen, eine Straftat begangen zu haben. Im übrigen sind sie auch der Meinung, daß die Frist von acht Monaten nicht als vernünftig im Verhältnis zu Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden kann.

B.17. Die individuelle Freiheit stellt in einer demokratischen Gesellschaft eine Grundfreiheit dar, die durch Artikel 12 der Verfassung und Artikel 5 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird. Sie darf nur dann eingeschränkt werden, wenn dies durch ein übergeordnetes Interesse gerechtfertigt ist und einem rechtmäßigen Ziel entspricht.

B.18. In seinem Urteil Nr. 61/94 hat der Hof angenommen, daß der Gesetzgeber vorsieht, daß Maßnahmen des Freiheitsentzugs von zwei Monaten gegenüber einem Ausländer, der nicht einer Straftat verdächtigt wird, ergriffen werden, dies mit einer Begründung, die insbesondere aus der für zu kurz befundenen Frist (ein Monat) zur Untersuchung einer Akte und aus der Notwendigkeit zu verhindern, daß die von der Maßnahme betroffenen Personen untertauchen, abgeleitet ist.

Der Hof hatte berücksichtigt, daß, so wie es in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 6. Mai 1993 erläutert worden war, die Maßnahme der Festhaltung nur ergriffen werden könnte, «wenn sie unbedingt notwendig ist und im Verhältnis steht» (B.7.4), und er hatte das Vorhandensein der gerichtlichen Kontrolle hervorgehoben, die eine Überprüfung der Gesetzlichkeit der Festhaltung im Lichte der angestrebten Zielsetzung, nämlich die tatsächliche Entfernung vom Staatsgebiet zu gewährleisten, ermöglicht (B.7.6).

B.19. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Europäischen Menschenrechtskonvention kann ein Freiheitsentzug gerechtfertigt werden, «wenn [der Betroffene] rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, weil er daran gehindert werden soll, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist».

Alle Fälle, die in den obengenannten Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch das Gesetz vom 15. Juli 1996 abgeänderten Fassung vorgesehen sind, betreffen Ausländer, die sich in einer der in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f des besagten Übereinkommens vorgesehenen Situationen befinden.

In der Tat kann den Ausländern, ob sie Asyl beantragt haben oder nicht, wenn ihnen die gesetzlich vorgeschriebene Genehmigung zum Eintritt in das oder zum Aufenthalt auf dem Staatsgebiet erteilt wurde, eine Inhaftierung oder eine Festhaltung an einem bestimmten Ort nicht aufgrund der angefochtenen Bestimmungen auferlegt werden. Diese Maßnahmen können nur gegenüber Ausländern ergriffen werden, denen die Einreise ins Staatsgebiet oder der Aufenthalt darauf verweigert worden ist.

Der in den angefochtenen Artikeln vorgesehene Freiheitsentzug stellt keine Strafmaßnahme, sondern eine Verwaltungsmaßnahme dar, die dazu dient, die effektive Entfernung von Ausländern, die eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes erhalten haben, zu ermöglichen.

B.20. Die mit der effektiven Entfernung verbundenen Schwierigkeiten, die nicht immer innerhalb der begrenzten Zeitspanne von zwei Monaten gelöst werden können, können die Verlängerung der Maßnahme des Freiheitsentzugs erfordern.

Eine solche Verlängerung ist aufgrund der Artikel 11, 22, 58 und 59 nur möglich, wenn die drei folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1) Die nötigen Schritte zur Entfernung des Ausländers müssen binnen sieben Werktagen unternommen worden sein.

2) Diese Schritte müssen mit der erforderlichen Sorgfalt fortgeführt werden.

3) Die effektive Entfernung des Ausländers muß binnen einer annehmbaren Frist immer noch möglich sein.

Außerdem ist vorgesehen, daß die Verlängerung der Inhaftierung nur durch den Minister beschlossen werden kann, mit Ausnahme der ersten, die der Minister oder sein Beauftragter beschließen kann.

Außerdem sehen die Artikel 11, 22, 58 und 59 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 vor, daß die Höchstdauer der Inhaftierung bzw. der Festhaltung an einem bestimmten Ort acht Monate beträgt und daß der Ausländer nach dieser maximalen Frist freigelassen werden muß.

B.21.1. Unter Berücksichtigung dessen, daß der Freiheitsentzug eine Einschränkung einer Grundfreiheit ist, sind die obengenannten Bedingungen streng auszulegen. Sie sind kumulativ. Der Mangel an Mitarbeit des Ausländers darf den Freiheitsentzug nicht rechtfertigen.

B.21.2. Der Hof bemerkt, daß die Einhaltung der obengenannten Bedingungen und Modalitäten einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, die gemäß den durch die Artikel 71 ff. des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 festgelegten Modalitäten durch die Ratskammer des Strafgerichts ausgeübt wird.

B.21.3. Aufgrund von Artikel 72 Absatz 2 kann dieses Rechtsprechungsorgan nicht die Zweckmäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahme beurteilen, doch es muß die Gesetzmäßigkeit dieser Maßnahme gemäß den Erfordernissen von Artikel 5 Absatz 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention überprüfen und dabei feststellen, ob die unter B.20 in Erinnerung gerufenen drei kumulativen Bedingungen erfüllt sind.

B.22. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß die Artikel 11, 22, 58 und 59 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, doch es muß die etwaige Verlängerung der Maßnahmen der Inhaftierung oder der Festhaltung an einem bestimmten Ort strengen Bedingungen und einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

B.23. Es ist jedoch zu prüfen, ob Artikel 69 § 3 desselben Gesetzes ebenfalls der Verfassungsmäßigkeitsprüfung standhält, insofern er das Datum des Inkrafttretens der Beschränkung der freiheitsentziehenden Maßnahmen auf höchstens acht Monate festlegt, wobei diese Einschränkung in den obengenannten Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Juli 1996 vorgesehen ist.

Artikel 69 § 3 Absatz 1 verschiebt das Datum des Inkrafttretens dieser Beschränkung nämlich auf den 1. Januar 1998. Indem das Datum des Inkrafttretens dieser Beschränkung somit hinausgeschoben wird, ermöglicht Artikel 69 § 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 aufeinanderfolgende Verlängerungen der Maßnahmen der Inhaftierung oder der Festhaltung an einem bestimmten Ort um Zeitspannen von jeweils zwei Monaten, so daß die Gesamtdauer des Freiheitsentzugs somit mehr als zwölf Monate erreichen kann, angesichts des Datums des Inkrafttretens (16. Dezember 1996) der Artikel 11, 22, 58 und 59, die die besagten Verlängerungen erlauben.

B.24. Insofern Artikel 69 § 3 Absatz 1 den Grundsatz einer unbegrenzten Zahl von Verlängerungen der Maßnahmen der Inhaftierung von Ausländern oder der Festhaltung an einem bestimmten Ort anerkennt, stellt er eine Maßnahme dar, die nicht vernünftig zu rechtfertigen ist. Diese Maßnahme stellt nämlich eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der individuellen Freiheit dar, die durch Artikel 12 der Verfassung und durch Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert wird.

B.25. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß Artikel 69 § 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt.

*In bezug auf Artikel 60 des Gesetzes vom 15. Juli 1996*

B.26.1. Artikel 60 fügt in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 einen Artikel 74/7 ein, der wie folgt lautet:

«Die Polizeidienste können in Erwartung eines Beschlusses des Ministers oder seines Beauftragten einen Ausländer, der die durch das Gesetz vorgesehenen Ausweispapiere oder Dokumente nicht besitzt, fassen und ihn einer Maßnahme der administrativen Festnahme unterwerfen. Die Dauer der Freiheitsentziehung darf vierundzwanzig Stunden nicht überschreiten.»

B.26.2. Nach Darstellung der klagenden Parteien sei der neue Artikel 74/7 diskriminierend, insofern er für die administrative Festnahme eines Ausländers eine Höchstdauer von vierundzwanzig Stunden vorsieht, während diese für Belgier aufgrund von Artikel 34 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt zwölf Stunden beträgt.

B.27.1. Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, daß die dadurch für Ausländer eingeführte administrative Festnahme mit einer Höchstdauer von vierundzwanzig Stunden dazu dient, den gemäß Artikel 34 des Gesetzes vom 5. August 1992 für die Kontrolle der Personalien zugelassenen Freiheitsentzug von höchstens zwölf Stunden um zwölf Stunden zu verlängern, damit die zuständigen Behörden die Möglichkeit erhalten, über die Entfernung dieser Ausländer zu entscheiden, wenn diese Kontrolle der Personalien zur Feststellung einer regelwidrigen Situation führt.

B.27.2. Dieser Behandlungsunterschied im Verhältnis zu den Belgiern erweist sich als in angemessener Weise gerechtfertigt durch die Sorge, zu vermeiden, daß die Ausländer, bei denen sich herausstellt, daß sie sich in einer regelwidrigen Situation befinden und daß sie vom Staatsgebiet entfernt werden müssen, untertauchen.

B.28. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß Artikel 60 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt.

*In bezug auf Artikel 65 des Gesetzes vom 15. Juli 1996*

B.29. Der Klagegrund richtet sich gegen Artikel 65 des angefochtenen Gesetzes, der Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren abändert. Diese Bestimmung verstößt angeblich gegen die Artikel 10, 11, 23 und 191 der Verfassung, insofern sie das Recht auf Sozialhilfe für bestimmte Kategorien von Ausländern einschränkt oder abschafft.

B.30. Artikel 65 des angefochtenen Gesetzes ersetzt mit Wirkung vom 10. Januar 1997 Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren. Diese Bestimmung lautet seither wie folgt:

«§ 2. In Abweichung von den anderen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes beschränkt sich die Aufgabe des öffentlichen Sozialhilfezentrums gegenüber einem Ausländer, der sich illegal im Königreich aufhält, auf die Gewährung dringender medizinischer Hilfe.

Der König kann bestimmen, was unter dringender medizinischer Hilfe zu verstehen ist.

Ein Ausländer, der sich als Flüchtling gemeldet und die Anerkennung als solcher beantragt hat, hält sich illegal im Königreich auf, wenn der Asylantrag abgelehnt und dem betreffenden Ausländer eine vollstreckbare Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, notifiziert worden ist.

Sozialhilfe zugunsten eines Ausländers, der zum Zeitpunkt, wo ihm eine vollstreckbare Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, notifiziert wird, tatsächlich Empfänger ist, wird mit Ausnahme der dringenden medizinischen Hilfe am Tag eingestellt, an dem der Ausländer das Staatsgebiet effektiv verläßt, und spätestens am Tag, an dem die Frist der Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, abläuft.

Von den Bestimmungen des vorhergehenden Absatzes wird während der Frist abgewichen, die unbedingt notwendig ist, damit der Ausländer das Staatsgebiet verlassen kann, sofern er eine Erklärung zur Bestätigung seiner ausdrücklichen Absicht, das Staatsgebiet möglichst schnell zu verlassen, unterschrieben hat; diese Frist darf auf keinen Fall einen Monat überschreiten.

Obenerwähnte Absichtserklärung kann nur einmal unterschrieben werden. Das Zentrum setzt unverzüglich den Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Einreise ins Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gehören, und die betreffende Gemeinde von der Unterzeichnung der Absichtserklärung in Kenntnis.»

B.31. Wenn ein Staat, der die Einwanderung einzuschränken gedenkt, feststellt, daß die von ihm zu diesem Zweck eingesetzten Mittel nicht wirksam sind, ist es, so wie der Hof in seinem Urteil Nr. 51/94 vom 29. Juni 1994 bemerkt hat, nicht unvernünftig, daß er sich nicht die gleichen Aufgaben auferlegt gegenüber den Bedürfnissen einerseits derjenigen, die sich gesetzlich auf seinem Staatsgebiet aufhalten (seine Staatsangehörigen und gewisse Kategorien von Ausländern), und andererseits jener Ausländer, die sich noch dort befinden, nachdem sie die Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes erhalten haben.

Indem der Gesetzgeber verfügt, daß derjenige, der eine endgültige Anweisung, das Staatsgebiet vor einem bestimmten Datum zu verlassen, erhalten hat, keine Sozialhilfe mehr empfängt, wenn er der Anweisung nicht Folge geleistet hat, ausgenommen die dringende medizinische Hilfe, hat er, so wie der Hof in seinem Urteil Nr. 51/94 befunden hat, ein Mittel angewandt, dessen Auswirkungen es ermöglichen, das angestrebte Ziel zu erreichen, nämlich den Betroffenen zur Befolgung der erhaltenen Anweisung anzuhalten. Dieses Mittel ist nicht unverhältnismäßig im Vergleich zu dieser Zielsetzung, insofern es gewährleistet, daß der Betroffene, der das Staatsgebiet aus eigener Initiative zu verlassen wünschte und der diese Absicht äußerte, während dieser auf einen Monat begrenzten Zeitspanne, «die unbedingt notwendig ist, damit der Ausländer das Staatsgebiet verlassen kann», Sozialhilfe und unbefristet dringende medizinische Hilfe erhalten würde.

B.32. Da der Gesetzgeber den Begriff «endgültig» durch «vollstreckbar» ersetzt, um unterschiedlichen Auslegungen ein Ende zu setzen, wird dem Ausländer jedoch die Sozialhilfe entzogen, selbst wenn er eine Nichtigkeitsklage eingereicht hat, die von einem Aussetzungsantrag begleitet ist oder nicht und die vor dem Staatsrat anhängig ist.

B.33. Es obliegt dem Hof zu prüfen, ob eine solche Bestimmung nicht diskriminierend ist, insofern sie zum Nachteil einer Kategorie von Personen das Recht auf Sozialhilfe und das Recht auf tatsächliche Erhebung einer gerichtlichen Klage beeinträchtigt.

B.34. Die vor dem Staatsrat anwendbaren Verfahrensregeln ermöglichen es, kurzfristig die offensichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Aussetzungsanträge und Nichtigkeitsklagen abzuweisen (Artikel 12 bis 15 des königlichen Erlasses vom 5. Dezember 1991 zur Festlegung des Verfahrens der einstweiligen Entscheidung vor dem Staatsrat; Artikel 93 und 94 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates). Durch ein solches Verfahren können innerhalb einer Frist, die kürzer ist als die in den Artikeln 11, 22, 58 und 59 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 vorgesehene Frist, Klagen abgewiesen werden, die lediglich eine unzulässige Verlängerung des Anspruchs auf Sozialhilfe bezwecken.

B.35. Da ein Verfahren besteht, durch das Verschleppungsklagen herausgefiltert werden können, ist es übertrieben, außerdem vorzusehen, daß alle Asylbewerber, deren Antrag abgewiesen wurde und die aus diesem Grund eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes erhalten haben, vom Anspruch auf Sozialhilfe ausgeschlossen werden, obschon sie vor dem Staatsrat Klage gegen den in Anwendung von Artikel 63/3 des Gesetzes gefaßten Beschluß des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder gegen denjenigen des Ständigen Widerspruchsausschusses für Flüchtlinge erhoben haben.

B.36. Angesichts der Beschaffenheit der einschlägigen Grundsätze erweist sich, daß die angefochtene Maßnahme eine unverhältnismäßige Einschränkung der Ausübung der in B.33 erwähnten Grundrechte darstellt. Sie verstößt folglich gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.37. In den Absätzen 3 und 4 des neuen Artikels 57 § 2 des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren ist das Wort «vollstreckbar» für nichtig zu erklären.

Diese Nichtigerklärung hat zur Folge, daß Artikel 57 § 2 so auszulegen ist, daß er nicht auf Ausländer Anwendung findet, die ihre Anerkennung als Flüchtling beantragt haben, deren Antrag abgewiesen wurde und die eine Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes erhalten haben, solange nicht über die Klagen entschieden worden ist, die sie vor dem Staatsrat gegen den in Anwendung von Artikel 63/3 des Gesetzes gefaßten Beschluß des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder gegen den Beschluß des Ständigen Widerspruchsausschusses für Flüchtlinge erhoben haben.

Aus diesen Gründen:

Der Hof  
erklärt

— Absatz 1 von Paragraph 3 von Artikel 69 des Gesetzes vom 15. Juli 1996 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren,

— das Wort «vollstreckbar» in den Absätzen 3 und 4 von Artikel 57 § 2 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, abgeändert durch Artikel 65 des vorgenannten Gesetzes,

für nichtig;

weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. April 1998.

Der Kanzler,  
L. Potoms.

Der Vorsitzende,  
M. Melchior.