

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.835/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.835/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 februari 2003 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, wat de personen betreft die activiteiten mogen verrichten in het kader van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap" (Parl. St., Senaat, 2002-03, nr. 2-1196/6), heeft op 13 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 5 février 2003, d'une demande d'avis sur un amendement au projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne les personnes autorisées à exercer des activités dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi" (Doc. parl., Sénat, 2002-03, n° 2-119616), a donné le 13 mars 2003 l'avis suivant :

1. De plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft op 6 juni 2002 een wetsontwerp aangenomen tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, wat de personen betreft die activiteiten mogen verrichten in het kader van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap ⁽¹⁾, en overgezonden aan de Senaat. Dat wetsontwerp strekt ertoe de activiteiten verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap ⁽²⁾ ook te laten uitoefenen door "vreemdelingen die een aanvraag hebben ingediend overeenkomstig artikel 2 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk".

Het om advies voorgelegde amendement strekt ertoe van dat voordeel uit te zonderen "alle personen (...) die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek of die reeds een gerechtelijke veroordeling hebben opgelopen".

2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de precieze draagwijdte van het amendement niet duidelijk is.

Zoals het is geredigeerd, heeft om het even welke betrokkenheid bij een gerechtelijk onderzoek ⁽³⁾ en elke gerechtelijke veroordeling, ongeacht de aard ervan of ongeacht de zwaarwichtigheid van de feiten, de uitsluiting van de toegang tot tewerkstelling in een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap tot gevolg. Bovendien wordt geen enkel criterium inzake tijd en ruimte gegeven betreffende voornoemde onderzoeken of veroordelingen.

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, DOC 50 0722/004.

⁽²⁾ Zie artikel 8, § 1, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

⁽³⁾ In de verantwoording bij het amendement is evenwel sprake van "personen die in een juridische procedure zitten".

3. Gelet op het vermoeden van onschuld in strafzaken, gewaarborgd door artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, is de algemene en ongenueanceerde uitsluiting van personen die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek niet houdbaar.

4. Luidens artikel 191 van de Grondwet geniet iedere vreemdeling, die zich op het grondgebied van België bevindt, de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

Uit die grondwetsbepaling volgt dat een verschil in behandeling waarbij een vreemdeling wordt benadeeld enkel door de wetgever kan worden ingesteld. Artikel 191 heeft niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil instelt, zich aan de inachtneming van de in de Grondwet verankerde grondbeginselen te onttrekken. Het brengt dat overigens uitdrukkelijk in herinnering door als regel te stellen dat de vreemdeling die zich op het grondgebied bevindt "de bescherming [geniet] verleend aan personen en aan goederen". Uit artikel 191 vloeit dus geenszins voort dat de wetgever, wanneer hij een verschil in behandeling instelt ten nadele van vreemdelingen, mag nalaten ervoor te zorgen dat zulk een verschil in behandeling niet discriminerend is, ongeacht de aard van de in het geding zijnde beginselen ⁽⁴⁾.

Uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 8, § 3, van de besluitwet van 28 december 1944 blijkt dat zowel een verschil in behandeling tussen Belgen en vreemdelingen, als tussen vreemdelingen onderling wordt beoogd ⁽⁵⁾.

Het is vaste rechtspraak van het Arbitragehof dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil

⁽⁴⁾ Arbitragehof, nr. 77/97, 17 december 1997, B.10.1.

⁽⁵⁾ In het advies 34.469/1 van 3 december 2002 uitte de Raad van State, afdeling wetgeving, kritiek op het beperken van de toegang tot het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap tot vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend overeenkomstig artikel 2 van de wet van 22 december 1999 (Parl. St., Senaat, 2002-03, nr. 2-1196/3, p. 3).

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

Gelet op het voorgaande, zou ook voor het onderscheid dat wordt gemaakt tussen Belgen en vreemdelingen, een objectieve en in redelijkheid aanvaardbare verantwoording moeten bestaan. Tijdens de bespreking van het om advies voorgelegde amendement in de commissie van de Senaat heeft de indienster ervan verklaard "dat het belangrijk is dat het toepassingsveld van de wet wordt ingeperkt, gezien de vertrouwenspositie die personen hebben die werkzaam zijn in het kader van de PWA" ⁽⁶⁾. Daaruit blijkt echter niet en de Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet op welke gronden de voorgestelde uitzondering slechts zou mogen gelden voor de nieuw toe te voegen categorie vreemdelingen, en niet voor de in artikel 8, § 3 ⁽⁷⁾, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde categorieën.

⁽⁶⁾ Parl. St., Senaat, 2002-03, nr. 2-1196/4, p. 7.

⁽⁷⁾ In de Nederlandse tekst van het amendement wordt ten onrechte verwezen naar artikel 8, "§ 2, eerste lid" (lees : § 3, eerste lid).

1. Le 6 juin 2002, l'assemblée plénière de la Chambre des représentants a adopté un projet de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en ce qui concerne les personnes autorisées à exercer des activités dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi ⁽⁸⁾ et l'a transmis au Sénat. Ce projet de loi tend à permettre également aux "étrangers qui ont introduit une demande conformément à l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume" d'exercer des activités dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi ⁽⁹⁾.

L'amendement soumis pour avis vise à priver de cet avantage les "personnes (...) qui font l'objet d'une instruction ou qui ont déjà subi une condamnation judiciaire".

2. Force est tout d'abord de constater que la portée exacte de l'amendement n'est pas clairement définie.

Dans la formulation actuelle de cet amendement, le fait d'être impliqué, de quelque façon que ce soit, dans une enquête judiciaire ⁽¹⁰⁾ et toute condamnation judiciaire, indépendamment de sa nature ou de la gravité des faits, entraînent l'exclusion de l'accès à l'emploi dans une agence locale pour l'emploi. Par ailleurs, aucun critère relatif au moment et au lieu des enquêtes ou condamnations précitées n'est donné.

3. Vu la présomption d'innocence en matière pénale, garantie par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne sur les droits de l'homme, l'exclusion générale et non nuancée des personnes faisant l'objet d'une enquête judiciaire n'est pas tenable.

⁽⁸⁾ Doc. parl., Chambre, DOC 50 0722/004.

⁽⁹⁾ Voir article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

⁽¹⁰⁾ La justification de l'amendement fait toutefois état de "personnes qui sont impliquées dans une procédure judiciaire".

4. Selon l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Il découle de cette disposition constitutionnelle qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par le législateur. L'article 191 n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il le rappelle d'ailleurs expressément en posant en règle que l'étranger qui se trouve sur le territoire "jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens". Il ne résulte donc en aucune façon de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce qu'une telle différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause ⁽¹¹⁾.

Il ressort des amendements proposés à l'article 8, § 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 que sont visées tant la différence de traitement entre Belges et étrangers que celle entre étrangers ⁽¹²⁾.

Selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

⁽¹¹⁾ Cour d'arbitrage, n° 77/97, 17 décembre 1997, B.10.1.

⁽¹²⁾ Dans l'avis 34.469/1 du 3 décembre 2002, le Conseil d'Etat, section de législation, a émis des critiques quant à la limitation de l'accès à l'agence locale pour l'emploi aux étrangers qui ont introduit une demande de régularisation conformément à l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 (Doc. parl., Sénat, 2002-03, n° 2-1196/3, p.3).

Eu égard à ce qui précède, la distinction faite entre les Belges et les étrangers appelle une justification objective et raisonnablement admissible. Lors de la discussion, en commission du Sénat, de l'amendement soumis pour avis, l'auteur de ce dernier a déclaré "qu'il importe de restreindre le champ d'application de la loi, vu la position de confiance dont jouissent les personnes occupées dans le cadre d'une ALE" ⁽¹³⁾. Cela ne fait toutefois pas apparaître et le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas non plus pourquoi l'exception proposée ne pourrait valoir que pour la nouvelle catégorie d'étrangers à ajouter et non pas pour les catégories d'étrangers visées à l'article 8, § 3 ⁽¹⁴⁾, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o.

⁽¹³⁾ Doc. parl., Sénat, 2002-03, n° 2-1196/4, p.7.

⁽¹⁴⁾ Le texte néerlandais de l'amendement fait à tort référence à l'article 8, "§ 2, eerste lid" (lire § 3, eerste lid).

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BAERT.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME