CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.305/4
du 28 novembre 2022

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'établissement d'étrangers dans certaines villes et communes’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.305/4
van 28 november 2022

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat de vestiging van vreemdelingen in bepaalde steden en gemeenten betreft’

#LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW#

Le 7 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'établissement d'étrangers dans certaines villes et communes', déposée par M. DRIES VAN LANGENHOVE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2507/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 28 novembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 novembre 2022.

*

Op 7 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat de vestiging van vreemdelingen in bepaalde steden en gemeenten betreft', ingediend door de heer DRIES VAN LANGENHOVE c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2507/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 28 november 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Xavier MINY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2022.

*

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La proposition de loi soumise pour avis vise à ajouter, dans la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', un chapitre IV*ter* intitulé « Limitation du séjour ou de l'établissement de certains étrangers nouvellement arrivés dans certaines villes ou communes » (article 2 de la proposition) dans lequel est inséré un article 18*ter* (article 3 de la proposition). Cet article 18*ter* vise à permettre au conseil communal (article 18*ter*, § 1er, proposé de la loi du 15 décembre 1980) et, subsidiairement [1], au ministre en charge de l'accès au territoire, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers ou son délégué (article 18*ter*, § 2, proposé de la loi du 15 décembre 1980) d'interdire sur tout ou partie du territoire de la ville ou de la commune l'établissement de ressortissants d'États non membres de l'Union européenne et de personnes assimilées « s'il estime qu'une nouvelle augmentation de la population sur ce territoire porte atteinte à l'intérêt public ».

La décision qui refuserait aux personnes concernées le droit de s'inscrire dans le registre de la population des territoires visés (article 18*ter*, § 4, alinéa 1er, proposé de la loi du 15 décembre 1980) devra être motivée et vaudra pour une période d'un an à compter de sa date d'entrée en vigueur (article 18*ter*, § 1er, alinéa 2, proposé de la loi du 15 décembre 1980). Moyennant une nouvelle décision motivée, le délai peut chaque fois être prolongé.

Une série d'exceptions à l'interdiction d'établissement sont prévues et concernent les personnes d'ores et déjà établies au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction et les personnes dispensées d'inscription au registre de la population de l'administration communale ; l'interdiction d'établissement n'entravera pas non plus le droit au regroupement familial (article 18*ter*, § 3, alinéa 1er, proposé de la loi du 15 décembre 1980). Par ailleurs, le bourgmestre de la ville ou commune concernée ou, le cas échéant, le ministre ou son délégué, peut octroyer des dérogations individuelles en vue de « permettre à l'étranger qui en fait la demande de séjourner dans cette ville ou commune pour une période déterminée » (article 18*ter*, § 3, alinéas 2 et 3, proposé de la loi du 15 décembre 1980). Pareille dérogation peut, selon les développements de la proposition, reposer sur des considérations d'équité.

Sans préjudice des peines visées à l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980, le Roi est habilité à déterminer les mesures complémentaires que le bourgmestre de la ville ou de la

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Dans l'hypothèse où une ville ou une commune omettrait d'imposer une telle interdiction, et ce, selon les développements de la proposition, « bien que la poursuite de la croissance de la population allochtone menace de nuire à l'intérêt public dans ces communes ».

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

commune concernée pourra prendre pour empêcher l'établissement d'étrangers sur ce territoire (article 18*ter*, § 4, alinéas 2 et 3, proposé de la loi du 15 décembre 1980).

2. Ainsi que le Conseil d'État [2] l'a confirmé par le passé, de telles mesures, qui visent à interdire l'établissement de personnes dans certaines communes ou parties de commune, ou, plus radicalement, à imposer à des personnes de résider dans telle ou telle commune, constituent des restrictions du droit au libre choix de la résidence dont elles bénéficient en application de l'article 12 de la Constitution [3], de l'article 2, § 1er, du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme [4] et de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [5]. Dans cette mesure, elles ne sont admissibles que si elles répondent à l'un des buts légitimes limitativement énumérés par ces dispositions, et sont proportionnées par rapport à celui-ci. Sur ce dernier point, il est rappelé que

> « [l]es restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite '*least restrictive alternative*') et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou '*fair balance*', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation » [6].

---

[2] Avis nº 15.576/2/V donné le 5 aout 1983 sur un avant-projet devenu la loi du 28 juin 1984 'relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge', *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 756/1, pp. 28 à 43, observations sous l'article 7 ; C.E.(3e ch.), 9 novembre 1994, nº 50.092, le Conseil communal consultatif des immigrés et consorts, pp. 4 à 9 ; avis nos 24.111/AG-AV/2/V - 24.594/AG-AV/2/V donné le 18 octobre 1995 sur des avant-projets devenus la loi du 10 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 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', *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 364/1, pp. 87 à 151.

[3] Sur la consécration, par l'article 12 de la Constitution, du droit au libre choix de la résidence, voir J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol I, Bruges, die Keure, 2019, pp. 213 à 215 et réf. citées, ainsi que vol. III, pp. 646 à 648.

[4] « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
[…]
3.L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
4. Les droits reconnus au paragraphe 1er peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

[5] « 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
[…]
3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.
[…] ».

[6] Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 75, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1, pp. 55 à 127. Voir, dans un sens rigoureusement identique, CCPR, Observation générale n°27, *Liberté de circulation* (1999), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, pt. 14.

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

3. Par ailleurs, dès lors que les mesures proposées opèrent une distinction de traitement fondée sur la nationalité dans la jouissance du droit au libre choix de la résidence, elles appellent une justification particulièrement appuyée au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, ainsi que la Cour l'a récemment rappelé, « seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » [7]. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est fixée dans le même sens [8].

4. La justification des restrictions à la liberté de choix de la résidence des personnes concernées est formulée comme suit par les développements de la proposition :

> « Dans certaines (parties de) villes ou communes, des obstacles culturels, sociaux et économiques compromettent l'intégration des étrangers. Ainsi, la concentration d'étrangers dans certaines (parties de) villes ou communes qui sont déjà confrontées à d'autres problèmes est si élevée que l'intégration de nouveaux étrangers en devient impossible. Ce phénomène crée un malaise important dans le chef de la population autochtone, voire la pousse à déménager. Des voix peuvent ainsi s'élever pour réclamer un gel temporaire de l'établissement de ressortissants de pays non membres de l'Union européenne ».
>
> Il est encore précisé que la motivation de la décision du conseil communal
>
> « devra démontrer en quoi un nouvel accroissement de la population allochtone nuit à l'intérêt public, par exemple en arguant qu'une partie de la population autochtone éprouve un sentiment de malaise face à la présence d'un large groupe d'allochtones non intégrés dans la ville ou la commune ou dans certaines de ses zones. L'apparition de tensions entre (une partie de) la population autochtone et (une partie de) la population allochtone présente nuit aussi à l'intérêt public et justifie l'interdiction d'établissement. Il en va de même, dans une large mesure, lorsque la communauté et la culture autochtones sont supplantées et que leur existence est menacée par la présence de grandes communautés allochtones. L'intérêt public peut également être compromis par l'addition de différents éléments entrainant une détérioration des conditions de vie dans une (partie d'une) commune, par exemple une situation financière difficile, un habitat détérioré, l'absence d'infrastructures, ou une importante population étrangère connaissant des difficultés d'intégration. Lorsque ces éléments s'additionnent, l'augmentation précitée du nombre de ressortissants étrangers peut avoir des conséquences négatives disproportionnellement nombreuses à l'égard du cadre de vie, et ainsi nuire à l'intérêt public ».

Il ressort de ce qui précède que, dans l'optique des auteurs de la proposition, l'existence d'un sentiment négatif et d'un « malaise » éprouvé par la « population autochtone » à l'égard de la « population allochtone » est, en elle-même, et indépendamment même de toute considération matérielle plus concrète tenant à la situation financière ou du logement [9], susceptible

[7] Cour eur. D.H., arrêt *Savickis et autres c. Lettonie*, 9 juin 2022, § 183.

[8] C.C., 12 décembre 2007, n° 153/2007, B.12.

[9] Sans se prononcer ici sur la question de savoir si pareilles difficultés, dès lors qu'elles seraient avérées, pourraient justifier des mesures visant à limiter l'établissement de personnes n'ayant pas la nationalité d'un État membre de l'Union, la section de législation rappelle que, dans son avis n^{os} 24.111/AG-AV/2/V - 24.594/AG-AV/2/V, elle avait estimé que « le souci de décharger certaines communes ou leur centre public d'aide sociale d'une catégorie importante de demandeurs d'asile ne semble pas vraiment pouvoir s'inscrire dans le champ d'application de l'une ou l'autre restriction autorisée par les conventions internationales à la liberté de choix de la résidence ». La Cour européenne des droits de l'Homme a pour sa part admis que des mesures restreignant la possibilité pour certaines personnes de s'établir en certains lieux aux fins d'y maintenir une mixité sociale suffisante – en l'occurrence entre personnes qui tirent leurs moyens de subsistance de certaines catégories d'allocation et personnes qui tirent leurs moyens de subsistance d'autres

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

de constituer un « intérêt public » justifiant une restriction aux droits fondamentaux des personnes concernées, ainsi que la distinction de traitement opérée entre celles-ci et les personnes qui ont la nationalité belge ou d'un État membre de l'Union européenne. Pareilles justifications sont cependant incompatibles avec les valeurs sous-jacentes à la Convention européenne des droits de l'Homme et ne peuvent dès lors, à fortiori, constituer les « considérations très fortes » requises par la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans sa jurisprudence récente, celle-ci a en effet mis en avant de manière convergente, dans divers contextes, le principe selon lequel « il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à condition que cela soit accepté par la majorité » [10]. Il a encore été affirmé que les « présupposés d'ordre général ou attitudes sociales majoritaires » ne peuvent suffire à justifier les distinctions de traitement réalisées au détriment de certaines catégories de personnes comme, par exemple, les personnes qui ont acquis leur nationalité par naturalisation [11]. La justification donnée par les auteurs de la proposition semble d'autant moins admissible que la décision d'une commune, fondée sur le « malaise » de ses habitants, occasionnera un déplacement des demandes d'établissement vers d'autres communes, qui, à leur tour, pourraient faire valoir le « malaise » qu'engendre pareil déplacement au sein de leur population pour décider d'une mesure analogue, et ainsi de suite. Pareil effet d'entrainement, qu'implique inévitablement la possibilité laissée à chaque commune de décider pour elle-même, peut compromettre gravement, voire totalement, l'effectivité du droit des personnes concernées au libre choix de leur résidence dans de larges portions du territoire.

Eu égard au caractère fondamental de l'objection que soulève la proposition à l'examen, celle-ci ne sera pas examinée plus avant.

*

ressources – étaient admissibles. Ces mesures étaient cependant applicables indépendamment de la nationalité des personnes concernées (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Garib c. Pays-Bas,* 6 novembre 2017).

[10] Cour eur. D.H., arrêt *Bayev et autres c. Russie,* 20 juin 2017, § 70 et références citées ; Cour eur.D.H., arrêt *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, 14 janvier 2020 et références citées ; Cour eur. D.H., arrêt *Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov c. Russie* du 23 novembre 2021 et références citées; Cour eur. D.H., arrêt *Zhdanov et autres c. Russie,* 16 juillet 2019, § 158. De manière plus générale, voir J. GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights,* Cambridge University Press, 2019, pp. 223 à 225.

[11] Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Biao c. Danemark*, 24 mai 2016, § 126.

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe, in de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', een hoofdstuk IV*ter* toe te voegen met als opschrift "Beperkingen van het verblijf of de vestiging van bepaalde nieuw aangekomen vreemdelingen in bepaalde steden of gemeenten" (artikel 2 van het voorstel), waarin een artikel 18*ter* wordt ingevoegd (artikel 3 van het voorstel). Dat artikel 18*ter* strekt ertoe de gemeenteraad (voorgesteld artikel 18*ter*, § 1, van de wet van 15 december 1980) en, in bijkomende orde,[1] de minister tot wiens bevoegdheid de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen behoort, of zijn gemachtigde (voorgesteld art. 18*ter*, § 2, van de wet van 15 december 1980) de mogelijkheid te bieden om een vestigingsstop in te voeren voor onderdanen van niet-lidstaten van de Europese Unie en gelijkgestelden, voor het ganse grondgebied van de stad of gemeente of voor bepaalde delen ervan, "indien hij van oordeel is dat de verdere aangroei van de bevolking in dit grondgebied het openbaar belang schaadt".

Het besluit waarbij de betrokken personen het recht zou worden geweigerd om zich in te schrijven in het bevolkingsregister van de beoogde grondgebieden (voorgesteld artikel 18*ter*, § 4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980) zal met redenen moeten worden omkleed en zal gelden voor een periode van één jaar te rekenen vanaf de datum van de inwerkingtreding van dat besluit (voorgesteld artikel 18*ter*, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980). Bij een nieuwe met redenen omklede beslissing, kan die termijn telkens worden verlengd.

Er wordt voorzien in een reeks uitzonderingen op het vestigingsverbod die betrekking hebben op personen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het verbod reeds op het grondgebied zijn gevestigd en op de personen die zijn vrijgesteld van inschrijving in het bevolkingsregister van het gemeentebestuur; het vestigingsverbod zal evenmin het recht op gezinshereniging belemmeren (voorgesteld artikel 18*ter* § 3, eerste lid, van de wet van 15 december 1980). Voorts kan de burgemeester van de betrokken stad of gemeente of, in voorkomend geval, de minister of zijn gemachtigde, voorzien in individuele afwijkingen om "de vreemdeling die erom verzoekt toe te staan voor een bepaalde tijd in die stad of gemeente te

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Ingeval een stad of gemeente zou nalaten een dergelijk verbod op te leggen, alhoewel, volgens de toelichting bij het voorstel, "het openbaar belang in deze gemeenten wel geschaad zou kunnen zijn door een verdere aangroei van de vreemdelingenbevolking".

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

verblijven". (voorgesteld artikel 18*ter*, § 3, tweede en derde lid van de wet van 15 december 1980). Een dergelijke afwijking kan, naar luid van de toelichting bij het voorstel, toegestaan worden om billijkheidsredenen.

Onverminderd de in artikel 75 van de wet van 15 december 1980 bepaalde straffen, is de Koning gemachtigd om bijkomende maatregelen uit te vaardigen die de burgemeester van de betrokken stad of gemeente zal kunnen nemen om de vestiging van vreemdelingen op dat grondgebied te verhinderen (voorgesteld artikel 18*ter*, § 4, tweede en derde lid, van de wet van 15 december 1980).

2. Zoals de Raad van State[2] in het verleden heeft bevestigd, houden dergelijke maatregelen, die erop gericht zijn personen te verbieden zich in een bepaalde gemeente of delen van een gemeente te vestigen, of, meer nog, personen te verplichten in een bepaalde gemeente te wonen, beperkingen in van het recht op de vrije keuze van woonplaats dat zij genieten met toepassing van artikel 12 van de Grondwet[3], artikel 2, § 1, van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens[4] en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.[5] In dat opzicht zijn ze enkel toelaatbaar indien ze één van de wettige doelen betreffen die in die bepalingen limitatief opgesomd worden, en daarmee in verhouding staan. Wat dat punt betreft, wordt erop gewezen dat

> "[b]eperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. '*least restrictive alternative'*-

[2] Advies 15.576/2/V van 5 augustus 1983 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 1984 'betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit', *Parl.St.* Kamer 1983-84, nr. 756/1, 28-43, opmerkingen bij artikel 7; RvS. (derde kamer), 9 november 1994, nr. 50.092, Conseil communal consultatif des immigrés c.s., 4-9; adviezen 24.111/AG-AV/2/V-24.594/AG-AV/2/V van 18 oktober 1995 over voorontwerpen die hebben geleid tot de wet van 10 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 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', *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 364/1, 87-151.

[3] .Over de vastlegging , bij artikel 12 van de Grondwet , van het recht op de vrije keuze van woonplaats, zie J. VELAERS, *De Grondwet, Een artikelsgewijze commentaar, Deel I,* Brugge, die Keure, 2019, 213-215 en geciteerde referenties alsook Deel III, 646-648.

[4] "1 Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
(…)
3 De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
4 De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving."

[5] "1 Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.
(…)
3 De bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.
(…)".

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of 'fair balance' te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking."[6].

3. Daarenboven is het zo dat aangezien de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de uitoefening van het recht op de vrije verblijfskeuze aanleiding geven tot een verschil in behandeling op grond van de nationaliteit, vereisen zij een bijzonder sterke rechtvaardiging uit hoofde van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zoals het Hof onlangs in herinnering heeft gebracht, "kunnen enkel zeer sterke overwegingen het Hof ertoe brengen een verschil in behandeling dat uitsluitend op de nationaliteit berust, verenigbaar te achten met het Verdrag[7]". De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is in dezelfde zin vastgesteld[8].

4. De verantwoording van de beperkingen op de vrije keuze van verblijfplaats van de betrokken personen luidt in de toelichting bij het voorstel als volgt:

"In bepaalde (delen van) steden of gemeenten staan culturele, sociale en economische hinderpalen de integratie van vreemdelingen in de weg. Zo is de concentratie van vreemdelingen in bepaalde (delen van) steden of gemeenten waar men reeds kampt met andere problemen zo hoog, dat de integratie van nieuwe vreemdelingen een onmogelijke opgave wordt. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de autochtone bevolking wordt verdrongen en vertrekt naar andere oorden of dat er een groot onbehagen ontstaat bij de autochtone bevolking. Aldus kan de vraag ontstaan om een tijdelijke vestigingsstop voor vreemdelingen van buiten de Europese Unie uit te vaardigen."

Voorts wordt erin gepreciseerd dat de motivering van het gemeenteraadsbesluit

"moet aantonen dat het openbaar belang wordt geschaad door een verdere aangroei van de vreemdelingenbevolking. Dit openbaar belang kan erin bestaan dat er bij een gedeelte van de autochtone bevolking een onbehagen bestaat over de aanwezigheid van een belangrijke groep niet-geïntegreerde allochtone bevolking in de stad of gemeente of in bepaalde delen ervan. Ook wanneer er spanningen ontstaan tussen (een deel van) de autochtone bevolking en (een deel van) de aanwezige vreemdelingen is het openbaar belang geschaad en is een vestigingsstop verantwoord. Dit is ook in hoge mate het geval wanneer de eigen autochtone gemeenschap en cultuur worden verdrongen en in hun voortbestaan worden bedreigd door de aanwezigheid van grote groepen allochtone gemeenschappen. Het openbaar belang kan eveneens in het gedrang komen bij een samenbundeling van diverse elementen die het leefklimaat in (een gedeelte van) een gemeente doen verslechteren, zoals bijvoorbeeld een moeilijke financiële situatie, een bouwvallig woningbestand, een gebrek aan infrastructuur, de allochtone bevolking die moeilijk, tot niet, geïntegreerd raakt. Bij dergelijke samenloop van omstandigheden kan net die extra toename van het aantal vreemdelingen disproportioneel veel negatieve gevolgen met zich brengen voor dat leefklimaat, waardoor het openbaar belang geschonden kan zijn."

[6] Advies 68.936/AG van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 75, *Parl.St.* Kamer *2020-21, nr. 1951/1,* 55-127. Zie in een strikt identieke zin CCPR, Algemene opmerking 27, *Vrijheid van verplaatsing (1999),* CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, punt 14.

[7] EHRM 9 juni 2022, *Savickis e.a. v. Litouwen*, § 183.

[8] GwH 12 december 2007, nr.153/2007, B.12.

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

Uit het voorgaande blijkt dat, in de optiek van de stellers van het voorstel, het bestaan van een negatief gevoel en een "onbehagen" bij de "autochtone bevolking" jegens de "allochtone bevolking" op zich, en zelfs afgezien van elke concretere materiële overweging die verband houdt met de financiële of de huisvestingssituatie,[9] een "openbaar belang" kan vormen dat als rechtvaardiging kan dienen voor een beperking van de grondrechten van de betrokken personen, alsook voor het verschil in behandeling tussen hen en de personen die de Belgische nationaliteit of de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie hebben. Dergelijke verantwoordingen zijn echter onverenigbaar met de waarden die ten grondslag liggen aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en kunnen dus *a fortiori*, niet de "zeer sterke overwegingen" vormen die het Europees Hof voor de rechten van de mens vereist. In zijn recente rechtspraak heeft dat Hof immers in uiteenlopende contexten op een eenduidige manier het beginsel benadrukt dat het onverenigbaar zou zijn met de waarden die ten grondslag liggen aan het verdrag als een minderheidsgroep de rechten die bij het verdrag worden gewaarborgd alleen zou kunnen uitoefenen met instemming van de meerderheid[10]. Het heeft ook gesteld dat "de algemene vooronderstellingen of maatschappelijke houdingen van de meerderheid" niet kunnen volstaan om een verschil in behandeling ten nadele van bepaalde categorieën personen, zoals bijvoorbeeld personen die hun nationaliteit door naturalisatie hebben verkregen, te rechtvaardigen.[11]. De door de stellers van het voorstel gegeven rechtvaardiging lijkt des te minder te kunnen worden aanvaard daar de beslissing van een gemeente, die is gebaseerd op het "onbehagen" van haar inwoners, zal leiden tot een verschuiving van de aanvragen tot vestiging in andere gemeenten die, op hun beurt, het "onbehagen" van hun bevolking naar aanleiding van die verschuiving zouden kunnen aanwenden om tot een soortgelijke maatregel te besluiten, enzovoort. Een dergelijk sneeuwbaleffect, dat onvermijdelijk voortvloeit uit de mogelijkheid voor elke gemeente om voor zichzelf te beslissen, kan de daadwerkelijke werkzaamheid van het recht van de betrokkenen om hun woonplaats vrij te kiezen in grote delen van het grondgebied ernstig of zelfs volledig in gevaar brengen.

[9] Zonder *in casu* uitspraak te doen over de vraag of dergelijke moeilijkheden, indien ze zich zouden voordoen, maatregelen zouden kunnen rechtvaardigen om de vestiging van personen die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Unie bezitten, te beperken, herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat zij in haar adviezen 24.111/AG-AV/2/V-24.594/AG-AV/2/V had geoordeeld dat "[de] wil om bepaalde gemeenten of hun openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te ontlasten van een grote groep asielzoekers, niet echt [lijkt] te kunnen worden gerekend tot de toepassingssfeer van deze of gene, door de internationale verdragen toegestane beperking van het recht om in vrijheid zijn verblijfplaats te kiezen". Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft zijnerzijds ermee ingestemd dat maatregelen ter beperking van de mogelijkheid voor bepaalde personen om zich op bepaalde plaatsen te vestigen teneinde er een voldoende sociale gemengdheid te behouden - *in casu* tussen personen die hun middelen van bestaan uit bepaalde categorieën van uitkeringen halen en personen die hun middelen van bestaan uit andere bronnen halen - toelaatbaar waren. Die maatregelen waren echter van toepassing ongeacht de nationaliteit van de betrokken personen (EHRM (grote kamer) 6 november 2017, *Garib v. Nederland*).

[10] EHRM 20 juni 2017. *Bayev c.s..v. Rusland*, § 70 en geciteerde verwijzigingen ; EHRM 14 januari 2020 *Beizaras en Levickas v. Litouwen*, en geciteerde verwijzingen; EHRM 23 november 2021 *Centre of Societies for Krishna Consciousness in Russia and Frolov v. Rusland* en geciteerde wijzigingen; EHRM 16 juli 2019 *Zhdanov c.s. v. Rusland*, § 158. Zie meer in het algemeen, J . GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, 2019, 223-225.

[11] EHRM (grote kamer) 24 mei 2016, *Biao v. Denemarken*, § 126.

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡

Gelet op het fundamentele karakter van het bezwaar dat tegen het onderhavige voorstel wordt gemaakt, zal het niet nader worden onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Charles-Henri VAN HOVE	Martine BAGUET

‡LW-BGMWNBJFF-HCDAFQW‡