

Rolnummer 7314
Arrest nr. 72/2021 van 20 mei 2021

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, gesteld door de familierechtbank van de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Aarlen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 29 november 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 december 2019, heeft de familierechtbank van de Rechtbank van eerste aanleg Luxemburg, afdeling Aarlen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, in die zin geïnterpreteerd dat daarbij een eenzijdige procedure wordt ingesteld waarin de procureur des Konings geen partij is, maar waarin hij enkel advies verleent, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de aanvrager het recht ontzegt de tenlasteneming te verkrijgen van zijn kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding, door de openbare overheid waarvan hij de beslissing betwist, terwijl dat recht wordt verleend aan de rechtzoekenden die bij de Raad van State administratieve beslissingen betwisten (artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) en aan de rechtzoekenden die volgens de burgerrechtelijke procedure van gemeen recht bij de hoven en rechtbanken beslissingen van openbare overheden betwisten die betrekking hebben op hun burgerlijke rechten (artikelen 1017 en 1022 van het Gerechtelijk Wetboek) ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 17 maart 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 31 maart 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 31 maart 2021 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 11 maart 2019 legt een buitenlandse onderdaan bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn gemeente een verklaring af met het oog op het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, krachtens artikel 12bis, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Op 11 juli 2019 brengt het openbaar ministerie over die aanvraag een negatief advies uit om de reden dat de aangever het voorwerp heeft uitgemaakt van een eerdere rechterlijke veroordeling.

Met toepassing van artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit vraagt de aangever bij een aangetekende brief aan de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn dossier aan de verwijzende rechter over te zenden, na ontvangst van het negatieve advies van het openbaar ministerie. De aangever betwist de stelling volgens welke zijn rechterlijke veroordeling een gewichtig feit eigen aan de persoon vormt. Hij vordert ook de veroordeling van de Belgische Staat tot het betalen van de kosten, inclusief een rechtsplegingsvergoeding.

De verwijzende rechter verklaart het negatief advies van het openbaar ministerie ongegrond. Wat de vordering tot de veroordeling van de Belgische Staat tot de kosten betreft, stelt de verwijzende rechter dat de procedure die hem wordt voorgelegd, een eenzijdige procedure *sui generis* is, waarin het openbaar ministerie formeel geen partij is. De verwijzende rechter, die evenwel opmerkt dat dat laatste op de terechtzitting optreedt en tegen zijn beslissing hoger beroep kan instellen, beslist de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is van mening dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen, namelijk de persoon die deelneemt aan het bij artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit georganiseerde juridictionele mechanisme, en de andere rechtzoekenden die hun betwistingen voor de Raad van State of voor de hoven en rechtbanken brengen, niet vergelijkbaar zijn. De prejudiciële vraag dient dan ook ontkennend te worden beantwoord.

A.2. Het in het geding zijnde juridictionele mechanisme vormt immers geen rechtsmiddel tegen een administratieve beslissing, aangezien het de familierechtbank is die zich in eerste instantie uitsprekt over het verkrijgen van de Belgische nationaliteit.

Bovendien heeft dat mechanisme een eenzijdig karakter dat, bij gebrek aan een in het ongelijk gestelde partij, per definitie niet kan leiden tot een veroordeling tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding. Dienaangaande betwist de Ministerraad de suggestie van de verwijzende rechter om het openbaar ministerie als zijnde partij in het geding te herkwalificeren. Noch de mogelijkheid die het openbaar ministerie heeft om op de terechtzitting op te treden, noch de mogelijkheid om tegen de beslissing hoger beroep in te stellen, kunnen het feit ter discussie stellen dat het enkel advies verleent.

Dat mechanisme heeft bovendien geen contradictoair karakter, hooguit wordt de belanghebbende gehoord, in tegenstelling tot hetgeen het geval is bij de juridictionele betwistingen die het voorwerp uitmaken van de in de prejudiciële vraag beoogde vergelijking. Ten overvloede verantwoordt de ontstentenis van procedureel karakter in de strikte zin dat er geen rechtsplegingsvergoeding wordt toegekend, waarvan de bestaansreden is het optreden van een advocaat ten laste te nemen, dat te dezen nutteloos is, aangezien de bij de in het geding zijnde bepaling georganiseerde verzending van het dossier aan de rechtbank een dergelijk optreden niet vereist.

- B -

B.1.1. Het geschil dat voor de verwijzende rechter hangende is, betreft een procedure van nationaliteitsverklaring, die, naast het verzoek tot naturalisatie, een van de wijzen is waarop de Belgische nationaliteit kan worden verkregen. De vreemdeling moet daartoe aan bepaalde voorwaarden voldoen, vermeld in artikel 12*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, en voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn hoofdverblijfplaats de verklaring afleggen, bedoeld in artikel 15, § 1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek. De ambtenaar van de burgerlijke stand zendt een afschrift van het volledige dossier voor advies aan de procureur des Konings van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied (artikel 15, § 2, achtste lid, van het voormelde Wetboek). Die laatste kan een negatief advies

uitbrengen inzake de verkrijging van de Belgische nationaliteit wanneer hij meent dat er een beletsel is wegens gewichtige feiten eigen aan de persoon (artikel 15, § 3, van het voormelde Wetboek). Dat negatief advies maakt het voorwerp uit van de betwisting voor de verwijzende rechter.

B.1.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, dat bepaalt :

« De belanghebbende kan bij een aangetekende brief aan de ambtenaar van de burgerlijke stand vragen zijn dossier aan de familierechtbank over te zenden, binnen vijftien dagen na de ontvangst van het negatieve advies bedoeld in paragraaf 3 of van het niet opmaken van de akte van nationaliteit zoals bedoeld in paragraaf 3, vierde lid, laatste zin.

De familierechtbank doet, na de belanghebbende te hebben gehoord of opgeroepen, bij een met reden omklede beslissing uitspraak over de gegrondheid van het niet opmaken van de akte van nationaliteit bedoeld in paragraaf 3, vierde lid, laatste zin of het negatief advies bedoeld in paragraaf 3.

De beslissing wordt aan de belanghebbende en het parket ter kennis gebracht door toedoen van de griffie. De belanghebbende en de procureur des Konings kunnen, binnen vijftien dagen na de kennisgeving, bij een aan de familienkamer van het hof van beroep gericht verzoekschrift, hiertegen hoger beroep instellen. De verlenging van de termijnen wegens de gerechtelijke vakantie geschiedt overeenkomstig artikel 50, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Het hof van beroep doet uitspraak na het advies van de procureur-generaal en na de belanghebbende te hebben gehoord of opgeroepen.

De kennisgevingen gebeuren overeenkomstig artikel 1030 van het Gerechtelijk Wetboek. De berekening van de termijnen in geval van kennisgeving geschiedt overeenkomstig artikel 52 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.

De griffier stuurt onmiddellijk de gegevens van de in kracht van gewijsde gegane beslissing waarbij het negatieve advies ongegrond wordt verklaard, nodig voor de opmaak van de akte van nationaliteit via de DABS naar de bevoegde ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze maakt de akte van nationaliteit op overeenkomstig artikel 22, § 4.

De verklaring heeft gevolg vanaf de opmaak van de akte van nationaliteit ».

B.2.1. In de interpretatie die door de verwijzende rechter wordt voorgelegd, wordt bij de in het geding zijnde bepaling een eenzijdige jurisdictionele procedure georganiseerd waarin het openbaar ministerie geen partij is, maar waarin het optreedt omdat het een advies heeft uitgebracht.

B.2.2. Onder voorbehoud van een klaarblijkelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen, komt het in de regel het verwijzende rechtscollege toe de bepalingen te interpreteren die het toepast. De in B.2.1 vermelde interpretatie, die ook die is welke meestal in de rechtspraak wordt gegeven, is niet klaarblijkelijk verkeerd, bij gebrek aan precisering, in de in het geding zijnde bepaling, over de rol van het openbaar ministerie in de procedure geregeld bij artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag bijgevolg in die interpretatie.

B.3. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen de aangever die het negatief advies van het openbaar ministerie betwist via de bij de in het geding zijnde bepaling geregelde procedure, en de rechtzoekende die een beslissing van de overheid betwist voor de hoven en rechtbanken of voor de Raad van State. De eerste rechtzoekende kan, in tegenstelling tot de tweede, de Staat niet doen veroordelen tot de betaling van de kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, bij gebrek aan een tegenpartij in de zaak.

B.4.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Daarenboven houdt het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.1. Artikel 15 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit voorziet in een procedure van administratieve aard waarvoor specifieke regels gelden, die onder meer betrekking hebben op de termijnen binnen welke de nationaliteitsverklaring wordt behandeld. De persoon die onderworpen is aan de regels van die bepaling, kan niet worden vergeleken met diegene die zich in het kader van een burgerlijk proces moet houden aan de regels van het Gerechtelijk Wetboek, noch met diegene die zich moet houden aan de regels van de rechtspleging voor de Raad van State.

B.5.2. Artikel 15, § 5, voorziet evenwel, na de administratieve fase, in een gerechtelijke behandeling van een aanvraag die betrekking heeft op een subjectief recht. In dat stadium zijn de rechtscolleges die belast zijn met de kennisneming van de nationaliteitsverklaring, enerzijds, en van de burgerlijke geschillen van gemeen recht, anderzijds, dezelfde. De in de prejudiciële vraag beoogde categorieën zijn voldoende vergelijkbaar.

B.6.1. Bij het Wetboek van de Belgische nationaliteit is niet voorzien in enige specifieke regel ten aanzien van de verwijzing in de kosten, inclusief een rechtsplegingsvergoeding. Bij gebrek aan een bijzondere regel dienen de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek te worden toegepast.

Artikel 1017, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Tenzij bijzondere wetten anders bepalen, verwijst ieder eindvonnis, zelfs ambtshalve, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten, onverminderd de overeenkomst tussen partijen, die het eventueel bekrachtigt. Niettemin worden nutteloze kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022, zelfs ambtshalve ten laste gelegd van de partij die ze foutief heeft veroorzaakt ».

B.6.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het al dan niet aanwezig zijn van het openbaar ministerie bij de zaak, dat impliceert dat dat laatste, wanneer het niet als partij in de zaak wordt beschouwd, niet kan worden verwezen in de kosten, bij gebrek aan een in het ongelijk gestelde partij.

B.7. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt niet dat de wetgever het openbaar ministerie uitdrukkelijk wenste uit te sluiten van een verwijzing in de kosten, inclusief de rechtsplegingsvergoeding. De mogelijkheid om die vergoeding ten laste te leggen van de Staat is immers pas in het Gerechtelijk Wetboek ingevoerd nadat de regeling van de nationaliteitsverklaring in het leven werd geroepen.

B.8.1. Het voortaan bij de artikelen 1017 tot 1022 van het Gerechtelijk Wetboek gevestigde beginsel luidt dat iedere partij die in het ongelijk wordt gesteld, gehouden is tot de betaling van de kosten en van de rechtsplegingsvergoeding, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die in het gelijk is gesteld.

B.8.2. De wetgever heeft, wanneer hij de verhaalbaarheid van de kosten en erelonen van advocaten voor de burgerlijke rechtscolleges tot stand heeft gebracht, zich laten leiden door het beginsel van de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de rechtsplegingsvergoeding op alle partijen, ongeacht of het gaat om privépersonen dan wel om overheden die handelen in het algemeen belang. Het Hof heeft dat beginsel herbevestigd in het arrest nr. 68/2015 van 21 mei 2015, met name om reden van de rechtszekerheid en de samenhang van de wetgeving en teneinde de doelstellingen van procedurele doeltreffendheid en billijkheid te bereiken. Hoewel het een opdracht van algemeen belang nastreeft, kan het openbaar ministerie, ongeacht het eisende of verwerende partij is in het kader van een burgerlijk geschil, worden onderworpen aan de regeling van de rechtsplegingsvergoeding.

B.9.1. Hoewel de in het geding zijnde procedure afwijkt van titel V van het Gerechtelijk Wetboek in zoverre zij niet het optreden van een advocaat vereist om rechtsgeldig te worden ingesteld, kan niet worden vermoed dat de aangever in beginsel de debatten alleen voert zonder de bijstand van een advocaat. Het belang om een tegemoetkoming te verkrijgen in de door een gerechtelijke procedure veroorzaakte kosten en erelonen is voor de kandidaat-Belgen die het negatief advies van het openbaar ministerie met succes betwisten, even reëel en gewettigd als voor de rechtzoekenden die voor de hoven en rechtbanken een beslissing van de overheid betwisten en in het gelijk worden gesteld. Dat geldt des te meer omdat de procedure geregeld bij de in het geding zijnde bepaling, voor de kandidaat die de Belgische nationaliteit wenst te verkrijgen door nationaliteitsverklaring, het enige middel vormt om het negatief advies van het openbaar ministerie inzake het verkrijgen van de nationaliteit te betwisten,

aangezien de ambtenaar van de burgerlijke stand het negatief advies niet zelf kan opheffen. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet die aan de oorsprong ligt van de nationaliteitsverklaring, blijkt dat het negatief advies van het openbaar ministerie immers moet worden begrepen als een beslissing om zich te verzetten tegen het verkrijgen van de nationaliteit (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1314/7, pp. 4 en 27).

B.9.2. Het feit dat het openbaar ministerie niet de hoedanigheid heeft van verwerende partij in de gerechtelijke procedure waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling, stemt niet overeen met de werkelijkheid van zijn rol in het kader van de nationaliteitsverklaring. Het openbaar ministerie is immers de auteur van het betwiste advies, het treedt op de terechtzitting op om er zijn standpunt te verdedigen en om zo nodig elementen aan het dossier toe te voegen. Bovendien kan het, krachtens artikel 15, § 5, derde lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, bij het hof van beroep hoger beroep instellen tegen de beslissing waarbij zijn advies niet-gegrond wordt verklaard.

B.10. Uit het voorgaande volgt dat het feit dat het openbaar ministerie niet wordt beschouwd als een partij in de procedure waarin is voorzien bij artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, de eisende partij in diezelfde procedure op onevenredige wijze het voordeel van de artikelen 1017 tot 1022 van het Gerechtelijk Wetboek ontzegt.

B.11. In zoverre artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit het openbaar ministerie niet beschouwt als zijnde partij in de gerechtelijke procedure ter betwisting van het door het openbaar ministerie uitgebrachte negatief advies, en in zoverre dat artikel bijgevolg de toepassing van de artikelen 1017 tot 1022 van het Gerechtelijk Wetboek in de weg staat, is het niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.1. De in het geding zijnde bepaling kan evenwel een andere interpretatie krijgen, volgens welke het openbaar ministerie wel degelijk een partij is in de bij die bepaling ingestelde gerechtelijke procedure ter betwisting van het door hem uitgebrachte negatief advies.

Het openbaar ministerie treedt in die procedure immers op als auteur van de beslissing die het voorwerp is van de betwisting voor de bevoegde rechtbank. De in het geding zijnde

gerechtelijke procedure vormt daarenboven de enige mogelijkheid voor de aangever om het verzet van het openbaar ministerie te betwisten. Dat laatste is aanwezig bij de procedure voor de rechtbank, teneinde zijn beslissing te verdedigen, en het kan hoger beroep instellen tegen het vonnis van de rechtbank waarbij het negatief advies dat het heeft uitgebracht, niet-gegrond wordt verklaard. Bij gebrek aan precisering, in de in het geding zijnde bepaling, ten aanzien van de hoedanigheid van het optreden van het openbaar ministerie vormt de in het geding zijnde procedure een specifieke procedure die betrekking heeft op een geschil waarin een overheid betrokken is, dat voor een rechtscollege van de rechterlijke orde wordt gebracht.

B.12.2. Aangezien bij het Wetboek van de Belgische nationaliteit niet is voorzien in enige specifieke regel ten aanzien van de verwijzing in de kosten, inclusief een rechtsplegingsvergoeding, dienen de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek te worden toegepast.

In die interpretatie belet de in het geding zijnde bepaling niet dat het openbaar ministerie, wanneer het in het ongelijk wordt gesteld in een geschil dat voor de burgerlijke rechter is gebracht op grond van artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, wordt veroordeeld tot de betaling van de kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, ten gunste van de persoon die een beroep heeft ingesteld tegen zijn beslissing om ten aanzien van een nationaliteitsverklaring een negatief advies uit te brengen.

In die interpretatie is het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling onbestaande.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, zo geïnterpreteerd dat het openbaar ministerie niet wordt beschouwd als zijnde partij in de gerechtelijke procedure ter betwisting van het door het openbaar ministerie uitgebrachte negatief advies en die bepaling bijgevolg de toepassing van de artikelen 1017 tot 1022 van het Gerechtelijk Wetboek in de weg staat, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Dezelfde bepaling, zo geïnterpreteerd dat het openbaar ministerie wordt beschouwd als zijnde partij in de gerechtelijke procedure ter betwisting van het door het openbaar ministerie uitgebrachte negatief advies en die bepaling bijgevolg de toepassing van de artikelen 1017 tot 1022 van het Gerechtelijk Wetboek niet in de weg staat, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 mei 2021.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût