

Rolnummer 7340
Arrest nr. 77/2021 van 27 mei 2021

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 7bis, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, gesteld door de familierechtbank van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 16 december 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 januari 2020, heeft de familierechtbank van de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 7bis, § 2 van het Wetboek van Belgische nationaliteit, zoals gewijzigd door artikel 138 van de Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, in werking getreden op 12 juli 2018, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre daarin enkel voor de familieleden van de burger van de Unie bedoeld in artikel 40bis van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, de periode tussen de datum van de indiening van hun aanvraag tot gezinshereniging en de datum waarop hun dat recht op verblijf is toegekend, wordt gelijkgesteld aan een gemachtigd verblijf in de zin van paragraaf 2, 2°, en niet voor de familieleden van een Belg bedoeld in art. 40ter van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet en Mr. R. Veranneman, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 10 februari 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers D. Pieters en T. Detienne 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 3 maart 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 3 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

Ala' Alzu'bi is geboren in Jordanië en huwde daar in 2012 met Abdallah Al-Zubi, die toen reeds over een wettelijk verblijfsstatuut in België beschikte. In 2013 verhuisde zij naar België. Op 13 augustus 2013 ontving zij een « A-kaart », die haar toeliet in België te verblijven op grond van gezinshereniging met een derdelander. Die A-kaart werd jaarlijks verlengd. Zo ontving zij op 18 augustus 2016 een A-kaart die geldig was tot 4 juni 2017.

Op 7 februari 2017 verwierf Abdallah Al-Zubi de Belgische nationaliteit. Daardoor kwam Ala' Alzu'bi in aanmerking voor een « F-kaart » als familielid van een burger van de Europese Unie. Zij vroeg die verblijfskaart aan op 16 februari 2017 en bezorgde de nodige documenten op 20 februari 2017, maar zij ontving haar pas op 18 augustus 2017.

Op 20 augustus 2018 legde zij op grond van artikel 12*bis*, § 1, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit een verklaring van Belgische nationaliteit af voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek. De procureur des Konings adviseerde negatief, omdat Ala' Alzu'bi niet aan alle grondvoorwaarden voldeed. Zij had immers niet gedurende vijf jaar onafgebroken haar hoofdverblijfplaats in België gehad op grond van een « wettelijk verblijf », doordat zij tussen 5 juni 2017 en 17 augustus 2017 niet beschikte over een van de documenten vermeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 « tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken ».

Op verzoek van Ala' Alzu'bi zond de ambtenaar van de burgerlijke stand de zaak naar de familierechtbank. De verwijzende rechter stelt vast dat de in het geding zijnde bepaling de periode tussen de indiening van de aanvraag en de toekenning van het verblijfsstatuut wel gelijkstelt met een gemachtigd verblijf in de gevallen bedoeld in artikel 40*bis* van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », maar niet in de gevallen bedoeld in het *in casu* toepasselijke artikel 40*ter* van dezelfde wet. Daarom stelt hij de onderhavige prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad merkt op dat de gezinshereniging met een burger van de Unie, bedoeld in artikel 40*bis* van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de Vreemdelingenwet), onder het toepassingsgebied van het Europees Unierecht valt. Dat is niet het geval voor de gezinshereniging met een Belg, bedoeld in artikel 40*ter* van dezelfde wet.

De wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij artikel 138 van de wet van 18 juni 2018 « houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing » beoogde gevolg te geven aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin wordt geoordeeld dat de erkenning van een gezinshereniging met burgers van de Europese Unie een declaratieve werking heeft.

A.1.2. De wetgever heeft er bewust voor gekozen het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling te beperken tot de situaties die onder het toepassingsgebied van het Europees Unierecht vallen. Een amendement dat beoogde die declaratieve werking uit te breiden tot de gezinshereniging met een Belg werd verworpen.

De wetgever was daartoe ook niet verplicht, aangezien het declaratieve karakter van de erkenning van het recht op verblijf voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden voortvloeit uit het vrij verkeer van personen. Hij is niet verplicht dat declaratieve karakter uit te breiden tot een zuiver interne situatie. De bevoegde Belgische wetgever kan voor de gezinshereniging met een Belg autonoom beslissen de erkenning van dat recht een declaratief of een constitutief karakter te geven.

A.2. De Ministerraad beklemtoont dat de wetgever bij het voeren van een immigratiebeleid over een ruime beoordelingsmarge beschikt, omdat hij complexe en ingewikkelde afwegingen moet maken waarbij hij rekening moet houden met de vereisten die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie. Die ruime beoordelingsmarge geldt evenzeer bij het bepalen onder welke voorwaarden de Belgische nationaliteit kan worden verkregen.

A.3.1. Volgens de Ministerraad berust het in het geding zijnde verschil in behandeling op een objectief criterium, dat verband houdt met de toepasselijkheid van artikel 40*bis* dan wel van artikel 40*ter* van de Vreemdelingenwet.

Het verschil in behandeling is volgens de Ministerraad ook redelijk verantwoord, omdat in beide gevallen andere beginselen spelen. Bij de gezinshereniging met burgers van de Unie speelt een van de fundamentele doelstellingen van de Europese Unie, namelijk de realisatie van het vrij verkeer binnen het grondgebied van de lidstaten. Bij de gezinshereniging met Belgen speelt daarentegen de doelstelling om de migratiestromen te beperken, rekening houdend met de vaststelling dat de toegang tot de Belgische nationaliteit in de loop der jaren is vergemakkelijkt. Gelet op die onderscheiden doelstellingen vermag de wetgever ten aanzien van Belgen striktere voorwaarden inzake gezinshereniging op te leggen dan ten aanzien van niet-Belgische burgers van de Unie.

A.3.2. Die onderscheiden doelstellingen rechtvaardigen eveneens dat de in het geding zijnde bepaling, die de grondvoorwaarden voor een nationaliteitsverklaring opsomt, de periode tussen de indiening van de aanvraag en de toekenning van het verblijfsrecht anders behandelt bij een gezinshereniging met een Belg dan bij een gezinshereniging met een burger van de Unie. Door die periode bij een gezinshereniging met een Belg niet mee te tellen voor de berekening van de vereiste duur van het wettig verblijf, beperkt en beheerst de wetgever immers de migratiestromen die het recht op gezinshereniging doet ontstaan.

A.4. Volgens de Ministerraad kan niet nuttig worden verwezen naar de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen over de declaratieve werking van de beslissing over een verblijfsstatuut, aangezien de wetgever er *in casu* bewust voor heeft gekozen de declaratieve werking van de gezinshereniging met een Belg uit te sluiten.

A.5. In ondergeschikte orde verzoekt de Ministerraad het Hof de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, aangezien het aan de wetgever toekomt de in het geding zijnde lacune in de wetgeving te herstellen. Indien het Hof een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou vaststellen, zou de wetgever dienen te onderzoeken of de aanpassing van de in het geding zijnde bepaling aan die vaststelling gepaard dient te gaan met andere maatregelen ter beheersing van de migratiestromen.

- B -

B.1.1. Artikel 7bis van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« § 1. Voor de toepassing van de bepalingen van dit Wetboek inzake verkrijging of herkrijging van de Belgische nationaliteit, moet de vreemdeling zijn hoofdverblijfplaats in België hebben gevestigd op grond van een wettelijk verblijf, en dit zowel op het ogenblik van het indienen van zijn verzoek of verklaring als gedurende de onmiddellijk hieraan voorafgaande periode. Zowel het wettelijk verblijf als het hoofdverblijf dienen ononderbroken te zijn.

§ 2. Onder wettelijk verblijf wordt verstaan :

1° wat het ogenblik van de indiening van zijn verzoek of verklaring betreft : toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf van onbeperkte duur in het Rijk of om er zich te vestigen op basis van de vreemdelingenwet;

2° wat de voorafgaande periode betreft : toegelaten of gemachtigd zijn om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet of de regularisatiewet.

Voor de burgers van de Europese Unie en hun familieleden bedoeld in artikel 40*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt de periode tussen de datum van de indiening van hun aanvraag en de datum waarop hun dat recht op verblijf is toegekend, gelijkgesteld aan een gemachtigd verblijf in de zin van paragraaf 2, 2^o.

Voor de vluchtelingen erkend overeenkomstig het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 wordt de periode tussen de datum van de indiening van hun aanvraag tot internationale bescherming en de datum van de erkenning van het statuut van vluchteling door de bevoegde minister, gelijkgesteld aan een gemachtigd verblijf in de zin van paragraaf 2, 2^o.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welke documenten in aanmerking komen als bewijs van het in het eerste lid bedoelde verblijf.

§ 3. In de gevallen bepaald in dit Wetboek wordt het ononderbroken karakter van het verblijf bedoeld in § 2 niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van hoogstens zes maanden, voor zover deze afwezigheden in totaal de duur van een vijfde van de in dit Wetboek vereiste termijnen voor verkrijging van de nationaliteit niet overschrijden ».

B.1.2. Die bepaling werd in het Wetboek van de Belgische nationaliteit ingevoegd bij artikel 379 van de wet van 27 december 2006 « houdende diverse bepalingen (I) » en werd vervangen bij artikel 4 van de wet van 4 december 2012 « tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken ».

Een vreemdeling die zijn hoofdverblijfplaats in België heeft en die de Belgische nationaliteit wil verkrijgen, is krachtens die bepaling onderworpen aan de voorwaarde van wettelijk verblijf. Het gaat om een bepaling met algemene draagwijdte die met name kan worden toegepast op de in artikel 12*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit bepaalde gevallen (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2760/002, p. 595).

Bij de aanneming van de wet van 27 december 2006, die de artikelen 7*bis* en 12*bis* in het Wetboek van de Belgische nationaliteit respectievelijk heeft ingevoegd en gewijzigd, werd beklemtoond :

« Dit artikel [7*bis*] bepaalt dat het indienen van een verzoek tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit slechts door een vreemdeling kan gebeuren die wettig in België verblijft op het ogenblik dat hij deze aanvraag doet.

Het zou inderdaad paradoxaal zijn om het een persoon mogelijk te maken een aanvraag van Belgische nationaliteit in te dienen als deze - op het ogenblik van deze aanvraag - niet wettig verblijft op het grondgebied.

Er werd trouwens een definitie van het begrip wettig verblijf bepaald voor de toepassing van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit om komaf te maken met de interpretatieverschillen omtrent dit begrip » (*ibid.*, DOC 51-2760/033, pp. 7 en 8).

De wet van 4 december 2012 beoogde de nationaliteitsverkrijging te verstrengen en migratieneutraal te maken en haar afhankelijk te stellen van het doorlopen van een geslaagd integratietraject (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 3). De vervanging bij die wet van artikel 7*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit streefde diezelfde doelstellingen na (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-0476/015, pp. 71 en 76).

In de parlementaire voorbereiding werd die vervanging als volgt verantwoord :

« Indien men door de vorige hervorming die werd doorgevoerd door de voormelde wet nauwkeurig te weten kwam welke soorten van verblijf worden vereist in hoofde van de vreemdeling op het ogenblik van zijn verklaring, heeft zij zich echter niet uitdrukkelijk uitgesproken over de aard van het verblijf dat aan deze verklaring voorafgaat, met als gevolg het ontstaan van een zeer verdeelde rechtspraak over deze kwestie. Dit heeft aanleiding gegeven tot een uiteenlopende en onsamenvangende toepassing van de bepalingen van het Wetboek die specifiek de verkrijging van de nationaliteit regelen.

Om evidente redenen van goed bestuur en rechtszekerheid, legt het huidig wetsvoorstel de vreemdeling de verplichting op meteen wettig in België te verblijven en er zijn hoofdverblijfplaats te hebben ingeschreven, en dit zowel op het ogenblik van zijn verklaring als voor de periode die deze verklaring voorafgaat. Om maximale duidelijkheid te scheppen, streeft dit wetsvoorstel ernaar om het wettelijk verblijf op een eenvormige en algemene wijze te omschrijven » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 4);

en

« Voortaan is de voorwaarde van een ononderbroken verblijf voor de verblijfperiodes voorafgaand aan de aanvraag of de verklaring van toepassing op alle procedures van verkrijging van de nationaliteit. Er dient te worden benadrukt dat het ononderbroken karakter zowel slaat op de fysieke aanwezigheid van de vreemdeling op Belgisch grondgebied (ononderbroken feitelijk verblijf in België) als op het wettelijk karakter van zijn verblijf.

Aldus wordt een jurisprudentiële controverse over de vraag naar de weerslag van een onderbreking in de periodes van wettelijke verblijven op het proces van nationaliteitsverkrijging definitief beslecht.

Deze bijkomende vereiste van een aaneengesloten periode in feite en in rechte is ten volle verantwoord : zij drukt de wens uit van de opstellers van dit wetsvoorstel dat de vreemdeling zich werkelijk verankert in zijn onthaalgemeenschap » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel *7bis*, § 2, tweede lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, dat werd ingevoegd bij artikel 138 van de wet van 18 juni 2018 « houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ».

Krachtens die bepaling wordt, bij de voorwaarden tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, voor de burgers van de Europese Unie en voor hun familieleden bedoeld in artikel *40bis* van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de Vreemdelingenwet) de periode tussen de datum van de indiening van een aanvraag tot gezinshereniging en de datum waarop dat verblijfsstatuut is toegekend, meegerekend als periode van wettelijk verblijf. De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 juni 2018 vermeldt daaromtrent :

« Deze wijziging strekt ertoe de basisregel van de declaratieve werking van het verblijf van de burgers van de Europese Unie en van hun familieleden, alsmede van het verblijf van de vluchtelingen uitdrukkelijk op te nemen in artikel *7bis*, § 2 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit dat bepaalt wat moet worden verstaan onder wettelijk verblijf voor de toepassing van de bepalingen van het Wetboek van de Belgische nationaliteit voor wat betreft de verkrijging en de herkrijging.

Aangezien de burgers van de Europese Unie en hun familieleden (die al dan niet de nationaliteit van een lidstaat hebben) hun recht op verblijf rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht ontleen, moet immers ervan worden uitgegaan dat de erkenning van dat recht een declaratief karakter heeft. Daaruit volgt dat die vreemdelingen worden geacht dat recht op verblijf op retroactieve wijze te genieten vanaf het ogenblik van de indiening van hun aanvraag en niet vanaf het ogenblik waarop de beslissing houdende erkenning van dat recht werd genomen of waarop de verblijfstitel die dat recht verwerkelijkt, werd afgegeven.

De declaratieve werking wordt inderdaad unaniem erkend in de Europese richtlijnen, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (zie HJEU (GK), C-408/03, *Commissie v. België*, 23 maart 2006, § 62-63, Jurisprudentie 2006 I-02647; HJEU, C-157/03, *Commissie v. Spanje*, 14 april 2005, § 28, Jurisprudentie 2005 I-02911; RvS, nr. 216 205, 9 november 2011, A. 197 638/XIV-32 461; Burg. rechtb. Antwerpen, 11 juni 2015, A.R. nr. 14/4364/B).

Concreet moet rekening worden gehouden met de declaratieve werking van die erkenning en moeten dan ook alle verblijfsdocumenten afgegeven aan de betrokken personen tijdens de periode van behandeling van hun aanvraag in aanmerking worden genomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2919/001, pp. 179-180).

B.1.4. De artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 « tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken » bepalen welke verblijfsdocumenten als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit gelden.

Artikel 3 van dat koninklijk besluit bepaalt :

« De verblijfsdocumenten die in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 1°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit zijn :

1° de verblijfstitel ‘ B. het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 6 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

2° de verblijfstitel ‘ C. identiteitskaart voor vreemdeling ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 7 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

3° de ‘ EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 7*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

4° de ‘ verklaring van inschrijving ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 8 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

5° het ‘ document ter staving van duurzaam verblijf ’, opgesteld volgens de bijlage 8*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

6° de ‘ verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 9 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

7° de ‘ duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 9*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ».

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« De verblijfsdocumenten die in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit zijn :

1° de verblijfstitel ‘ A. het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister B-tijdelijk verblijf ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 6 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

2° de verblijfstitel ‘ B. het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 6 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

3° de ‘ H. Europese blauwe kaart ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 6*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

4° de ‘ C. identiteitskaart voor vreemdeling ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 7 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

5° de ‘ EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 7*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

6° de ‘ verklaring van inschrijving ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 8 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

7° het ‘ document ter staving van duurzaam verblijf ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 8*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

8° de ‘ verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 9 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

9° de ‘ duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie ’, opgesteld overeenkomstig de bijlage 9*bis* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

10° het document opgesteld overeenkomstig de bijlage 15 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, voor zover het in de volgende gevallen afgegeven werd :

a. indien de Burgemeester of diens gemachtigde zich in de onmogelijkheid bevindt de vreemdeling onmiddellijk in de bevolkingsregisters in te schrijven, of indien hij zich in de onmogelijkheid bevindt het verblijfsdocument waarop hij recht te kunnen afgeven;

b. indien de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of diens gemachtigde, geen beslissing kan nemen inzake de aanvraag voor vernieuwing van de voorlopige machtiging tot verblijf die door de vreemdeling werd ingediend vóór het verstrijken van zijn huidige machtiging tot verblijf ».

B.2.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van artikel 7*bis*, § 2, tweede lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het slechts van toepassing is op de familieleden van een burger van de Unie bedoeld in artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet, maar niet op de familieleden van een Belg bedoeld in artikel 40*ter* van dezelfde wet.

B.2.2. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens geen autonome werking omdat het enkel geldt voor het « genot van de rechten en vrijheden » welke in het Verdrag zijn vermeld (EHRM, grote kamer, 19 februari 2013, *X en anderen t. Oostenrijk*, § 94).

De verwijzende rechter vermeldt geen andere bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 ervan. Bijgevolg onderzoekt het Hof de prejudiciële vraag niet in zoverre zij is afgeleid uit de schending van artikel 14 van het Verdrag, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2.3. Het geschil voor de verwijzende rechter heeft geen betrekking op het tijdsverloop dat noodzakelijkerwijze gepaard gaat met het wachten op een beslissing over de eerste aanvraag van een verblijfsstatuut door een vreemdeling die in België aankomt. De eiseres voor de verwijzende rechter beschikte immers reeds meer dan drie jaar over een wettelijk verblijf op grond van een verblijfstitel A, bedoeld in artikel 4, 1^o, van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, wegens haar gezinshereniging met een derdelander, toen haar echtgenoot de Belgische nationaliteit verwierf en zij bijgevolg een aanvraag voor gezinshereniging met een Belg op grond van artikel 40*ter* van de Vreemdelingenwet indiende.

B.2.4. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat in de zaak voor de verwijzende rechter de Belgische gezinshereniger gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer of dat zijn familieleden op andere gronden rechten kunnen ontleen aan het Europees Unierecht. Bijgevolg beperkt het Hof zijn onderzoek tot de familieleden van een statische Belg, zoals bedoeld in artikel 40ter, § 2, van de Vreemdelingenwet.

B.2.5. Het geschil voor de verwijzende rechter heeft betrekking op het gevolg dat een onderbreking in het wettelijk karakter van het verblijf vanwege het verstrijken van de geldigheidsduur van het bestaande verblijfsstatuut vooraleer een beslissing wordt genomen over de aanvraag van een ander type verblijfsstatuut, heeft op een latere aanvraag voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. Die onderbreking wordt *in casu* door de verwijzende rechter in verband gebracht met het feit dat voor de familieleden van een Belg de periode tussen de indiening van de vraag tot het verkrijgen van een verblijfsrecht op grond van gezinshereniging, zoals geregeld in artikel 40ter van de Vreemdelingenwet, en de datum waarop hun een verblijfsrecht wordt toegekend, niet wordt gelijkgesteld aan een wettelijk verblijf.

Het Hof beperkt zijn onderzoek van de prejudiciële vraag tot die hypothese.

B.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 juni 2018 werd een amendement ingediend dat ertoe strekte ook de familieleden van een Belg onder het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling te brengen. Dat amendement luidde als volgt :

« In het eerste ontworpen lid, tussen de woorden ‘ en de verwijdering van vreemdelingen ’ en de woorden ‘ , wordt de periode ’, de woorden ‘ , alsook voor de familieleden van Belgen zoals omschreven in artikel 40ter van diezelfde wet ’ invoegen ».

Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« Zoals de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen onderstreept, moet de declaratieve werking van het verblijf van de familieleden van de EU-burgers ook worden vastgesteld voor de familieleden van Belgen, die krachtens de wet van 15 december 1980 worden gelijkgesteld met EU-burgers » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2919/003, p. 110).

Dat amendement werd verworpen (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2919/006, p. 58). De wetgever heeft er aldus bewust voor gekozen het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling te beperken tot de familieleden van een burger van de Unie.

B.4.1. Inzake de toekenning van een verblijfsrecht bestaan een aantal objectieve verschillen tussen de gezinshereniging met een burger van de Unie of met een niet-statische Belg, enerzijds, en de gezinshereniging met een statische Belg, bedoeld in artikel 40*ter*, § 2, van de Vreemdelingenwet, anderzijds.

B.4.2. Artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet vormt de omzetting in het interne recht van de richtlijn 2004/38/EG « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden ». Uit artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet, in samenhang gelezen met artikel 40 van die wet, blijkt dat de eerstgenoemde bepaling het verblijfsrecht regelt van de familieleden van een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat.

Bij de totstandkoming van artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet diende de wetgever de verplichtingen na te leven die de Belgische Staat als lidstaat van de Unie op zich heeft genomen inzake het vrij verkeer van personen.

De mogelijkheid voor familieleden van een burger van de Unie om zich te beroepen op artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet, teneinde zich bij die burger te voegen, beoogt het mogelijk te maken dat een van de fundamentele doelstellingen van de Unie, namelijk de realisatie van het vrij verkeer binnen het grondgebied van de lidstaten, onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid wordt uitgevoerd (overwegingen 2 en 5 van de richtlijn 2004/38/EG).

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft het recht van de onderdanen van een lidstaat en van hun familieleden om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde oogmerken, wanneer het rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, een declaratief karakter.

De afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een lidstaat en aan zijn familieleden moet dan niet worden beschouwd als een handeling die rechten doet ontstaan, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van het Unierecht vaststelt (HvJ, 17 februari 2005, C-215/03, *Salah Oulane t. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, punten 17 en 18; 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, punten 62 en 63; 21 juli 2011, C-325/09, *Dias*, punt 48; grote kamer, 18 december 2014, C-202/13, *McCarthy*, punt 62; 18 juni 2020, C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, punten 52 en 53).

Het aan de burgers van de Unie en hun familieleden toegekende recht van verblijf is evenwel niet onvoorwaardelijk, zodat zij het bewijs dienen te leveren dat ze voldoen aan de dienaangaande door de relevante bepalingen van het Unierecht of de ter uitvoering daarvan gestelde voorwaarden (HvJ, 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, punt 64).

Uit het bovenstaande volgt dat, in de gevallen waarin het verblijfsrecht van de burger van de Unie en zijn familieleden een declaratief karakter heeft, zij worden geacht dit verblijfsrecht te genieten vanaf het ogenblik van de aanvraag tot erkenning van dit recht, op voorwaarde dat dit verblijfsrecht door de bevoegde overheid wordt toegekend na onderzoek van de voorwaarden waaraan zij dienen te voldoen.

B.4.3. Artikel 40ter, § 2, van de Vreemdelingenwet regelt het verblijf op het grondgebied van de familieleden van een statische Belg. In overeenstemming met de algemene doelstelling van de wet van 8 juli 2011 « 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 betreft de voorwaarden tot gezinshereniging » beoogt die bepaling het immigratiebeleid inzake gezinshereniging bij te sturen, teneinde de migratiedruk te beheersen en bepaalde misbruiken te ontmoedigen, met eerbied voor het recht op het gezinsleven.

Die bepaling past derhalve in het streven van de wetgever naar een ordentelijk immigratiebeleid en streeft een doelstelling na die verschillend is van die welke aan de basis ligt van het Unierecht inzake vrij verkeer.

Aangezien de gevallen van gezinshereniging bedoeld in artikel 40^{ter}, § 2, van de Vreemdelingenwet niet onder het toepassingsgebied van het Europees Unierecht vallen, staat het de wetgever vrij te bepalen of de beslissing over die gezinshereniging al dan niet een declaratieve werking heeft, of in voorkomend geval de modaliteiten van die declaratieve werking te bepalen.

B.5.1. De in het geding zijnde bepaling regelt evenwel niet de gezinshereniging, maar de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Het bepalen van de voorwaarden waaronder de Belgische nationaliteit kan worden verkregen, valt niet onder het toepassingsgebied van het Europees Unierecht (HvJ, 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann*, punten 39 en 40; grote kamer, 12 maart 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, punt 30). Ook de richtlijn 2004/38/EG legt aan de lidstaten geen verplichtingen op inzake de nationaliteitsverwerving van de personen die gebruik maken van de door die richtlijn toegekende rechten. Het nationaliteitsrecht raakt overigens aan de kern van de nationale soevereiniteit. Bijgevolg bestaat in de werkingssfeer van de in het geding zijnde bepaling niet hetzelfde onderscheid tussen situaties beheerst door het recht van de Europese Unie en zuiver interne situaties dat op het vlak van gezinshereniging wel bestaat.

B.5.2. Bij het bepalen van de voorwaarden waaronder de Belgische nationaliteit kan worden verkregen, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsmarge. Wanneer de door de wetgever gemaakte keuzes leiden tot een verschil in behandeling, dient het Hof evenwel na te gaan of dat verschil op een redelijke verantwoording berust.

B.5.3. Hoewel het bepalen van de voorwaarden tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit tot de soevereine bevoegdheid van de wetgever behoort, dient hij daarbij het Unierecht te eerbiedigen (HvJ, 19 oktober 2004, C-200/02, *Zhu en Chen*, punt 37; 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann*, punten 41 en 45; grote kamer, 12 maart 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, punt 30).

Het Hof van Justitie heeft in dit verband geoordeeld dat het rechtmatig is dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen. Evenzeer is het rechtmatig dat een lidstaat bij de uitoefening van de bevoegdheid op grond waarvan hij de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit kan bepalen, ervan uitgaat dat de nationaliteit de uitdrukking

vormt van een effectieve band tussen hem en zijn onderdanen, en derhalve dat hij aan het ontbreken of eindigen van een dergelijke effectieve band het verlies van zijn nationaliteit verbindt. Het staat evenwel aan de bevoegde nationale autoriteiten en aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan of het verlies van de nationaliteit van de betrokken lidstaat, wanneer dit het verlies van het burgerschap van de Unie en de daaruit voortvloeiende rechten met zich meebrengt, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor die van zijn gezinsleden uit het oogpunt van het Unierecht betreft (HvJ, grote kamer, 12 maart 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, punten 33-40).

B.6.1. Zoals is vermeld in B.1.2, heeft de wetgever de toekenning van de Belgische nationaliteit willen voorbehouden aan de personen die getuigen van een daadwerkelijke band met de Belgische samenleving. In overeenstemming met die doelstelling vereist het gewijzigde artikel 7*bis*, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit dat de duur van het verblijf op Belgisch grondgebied van degene die de Belgische nationaliteit wil verkrijgen, een onafgebroken wettelijk hoofdverblijf is.

De voorwaarde van een onafgebroken wettelijk verblijf, evenals de duur ervan, geldt op gelijke wijze voor de familieleden van Unieburgers als voor de familieleden van een statische Belg. De in het geding zijnde bepaling voorziet, voor wat betreft de berekening van de duur van het wettelijk verblijf dat aan de nationaliteitsverklaring voorafgaat, slechts in een beperkte afwijking voor de gevallen waarin de in B.4.2 vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat vereist.

De wetgever vermocht die afwijking tot die gevallen te beperken, teneinde de doelstellingen die hij met artikel 7*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit en met artikel 40*ter* van de Vreemdelingenwet nastreeft, niet in het gedrang te brengen.

B.6.2. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een verschil in behandeling tussen, enerzijds, familieleden van de burger van de Unie bedoeld in artikel 40*bis* van de Vreemdelingenwet en, anderzijds, familieleden van een Belg bedoeld in artikel 40*ter* van de Vreemdelingenwet, dient zij ontkennend te worden beantwoord.

B.7.1. Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling in de in B.2.5 bedoelde situaties onevenredige gevolgen heeft.

B.7.2. Gelet op zijn ruime beoordelingsmarge inzake de toegang tot de Belgische nationaliteit vermag de wetgever de nationaliteitsverklaring afhankelijk te stellen van een voldoende langdurig onafgebroken wettelijk hoofdverblijf op het Belgische grondgebied. Hij vermag daarbij ook te bepalen dat de periode die verstrijkt tussen de aanvraag van een verblijfsstatuut en de toekenning ervan, niet in aanmerking komt voor de berekening van de vereiste duur van dat verblijf.

B.7.3. Personen die niet meer in aanmerking komen voor een verlenging van hun verblijfsstatuut, maar wel voor een ander verblijfsstatuut, kunnen echter als gevolg van de termijn die aan de overheid wordt toegekend om over de nieuwe verblijfsaanvraag te beslissen, de geldigheidsduur van hun initiële verblijfsstatuut zien verstrijken vooraleer hun andere verblijfsstatuut is toegekend. Indien de betrokkene in dat geval voor die tussenliggende periode niet beschikt over een verblijfstitel zoals bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, heeft artikel 7bis, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit tot gevolg dat dat hiaat tussen beide toegekende verblijfsstatuten het verblijf op het Belgische grondgebied zijn onafgebroken wettelijke karakter ontnemt.

Dat hiaat is evenwel niet noodzakelijk aan de aanvrager van dat verblijfsstatuut te wijten. Het vloeit veeleer voort uit de datum waarop het rechtsfeit plaatsvindt waardoor die aanvrager niet meer voor zijn bestaande verblijfsstatuut in aanmerking komt en dus een ander verblijfsstatuut dient aan te vragen.

B.7.4. Het in het geding zijnde rechtsgevolg van dat hiaat is evenwel niet pertinent in het licht van de doelstellingen die met de wet van 4 december 2012 werden nagestreefd, wanneer de betrokkene in die tussenliggende periode wettig op het grondgebied verblijft. Dat hiaat houdt in dat geval immers geen verband met een gebrek aan integratie, maar is het gevolg van een samenspel van verschillende normen en termijnen.

In dat verband dient te worden vastgesteld dat krachtens artikel 7*bis*, § 3, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit het ononderbroken karakter van het verblijf niet wordt beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van hoogstens zes maanden, voor zover die afwezigheden in totaal de duur van een vijfde van de vereiste verblijfsduur niet overschrijden.

B.7.5. Die onderbreking in het wettelijke karakter van het verblijf, zoals het volgt uit artikel 7*bis*, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, heeft bovendien onevenredige gevolgen doordat de niet-tijdige hernieuwing van de verblijfstitel niet tot een schorsing, maar tot het verval leidt van de reeds opgebouwde periode van wettelijk verblijf. Ongeacht de tijd die de aanvrager reeds op grond van een wettelijke verblijfstitel op Belgisch grondgebied heeft doorgebracht, dient hij de door hoofdstuk III van het Wetboek van de Belgische nationaliteit vereiste duur van het wettelijk verblijf opnieuw op te bouwen, vooraleer hij in aanmerking komt voor het verwerven van de Belgische nationaliteit. Een derwijze strenge sanctie zou slechts redelijk verantwoord zijn indien de onderbreking in het wettelijk karakter van het verblijf op het Belgische grondgebied aan een keuze van de aanvrager zelf te wijten is.

B.7.6. In zoverre het, in de in B.2.5 bedoelde omstandigheden, als gevolg heeft dat een hiaat tussen twee verblijfsstatuten dat niet aan het gedrag of het nalaten van de aanvrager te wijten is, het verval van de opgebouwde periode van wettelijk verblijf in het licht van de nationaliteitsverwerving impliceert, wanneer de betrokkene in die tussenperiode wettig op het grondgebied verblijft, is artikel 7*bis*, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In die mate dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.8.1. De Ministerraad verzoekt het Hof de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, aangezien het aan de wetgever toekomt te bepalen hoe de in het geding zijnde lacune in de wetgeving wordt opgevuld en welke andere maatregelen ter beheersing van de migratiedruk daarbij moeten worden genomen.

B.8.2. Gelet op de beperkte omvang van de vastgestelde ongrondwettigheid als bepaald in B.7.6, is er geen aanleiding om in te gaan op die vraag van de Ministerraad.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel *7bis*, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een hiaat tussen twee verblijfsstatuten dat niet aan het gedrag of het nalaten van de aanvrager te wijten is, sanctioneert met het verval van de reeds eerder opgebouwde periode van wettelijk verblijf in het licht van de nationaliteitsverwerving, wanneer de betrokkene in die tussenperiode wettig op het grondgebied verblijft.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 mei 2021.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

L. Lavrysen