

Rolnummer 6192
Arrest nr. 85/2016 van 2 juni 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, in samenhang gelezen met de artikelen 1, § 2, eerste lid, 8° en 9°, en 15, § 3, eerste lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Eupen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 21 april 2015 in zake Mesut Turan, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 april 2015, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Eupen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1) Schendt artikel 1, 4°, in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8°, 1, 9°, en 15, § 3, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en houdt dit een ongelijke behandeling in van de kandidaten voor toekenning van de Belgische nationaliteit, doordat de sociale fraude op algemene wijze als inbreuk op de sociale wetgeving wordt gedefinieerd en voor de fiscale fraude de inbreuk moet worden begaan met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden ?

2) Schendt artikel 1, 4°, in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8°, 1, 9°, en 15, § 3, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer die bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat bij een veroordeling op grond van een inbreuk op de sociale wetgeving aan de rechter geen beoordelingsvrijheid wordt gelaten om te oordelen of de feiten die aan de strafrechtelijke veroordeling ten grondslag liggen, al dan niet dienen te worden aangemerkt als gewichtige feiten eigen aan de persoon ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanpraet, advocaat bij de balie te Brugge, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 16 maart 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij 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 20 april 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 20 april 2016 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 bodemgeschied

M. Turan, geboren in Turkije, wenst de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Hij heeft daartoe voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn hoofdverblijfplaats, de gemeente Raeren, de verklaring afgelegd, bedoeld in artikel 12bis, § 1, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

De procureur des Konings bracht een negatief advies uit, met toepassing van artikel 15, § 3, van hetzelfde Wetboek, omdat « gewichtige feiten eigen aan de persoon » de verkrijging van de Belgische nationaliteit zouden verhinderen. Hij verwees meer bepaald naar de strafrechtelijke veroordeling van de verzoeker wegens inbreuken op de sociale wetgeving.

Krachtens artikel 12bis, § 4, van hetzelfde Wetboek (thans artikel 12bis, § 5) heeft de verzoeker vervolgens de ambtenaar van de burgerlijke stand verzocht zijn dossier over te zenden aan de Rechtbank van eerste aanleg te Eupen. Alvorens over de gegrondheid van het negatief advies uitspraak te doen, stelt de Rechtbank de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, werpt de Ministerraad allereerst op dat de kandidaten die de Belgische nationaliteit aanvragen en die zich schuldig hebben gemaakt aan sociale fraude en de kandidaten die de Belgische nationaliteit aanvragen en die zich schuldig hebben gemaakt aan fiscale fraude geen vergelijkbare categorieën zijn. In elk geval berust het onderscheid op een objectief criterium, namelijk het wezenlijke verschil tussen de sociale en fiscale wetgeving in het algemeen en het verschil tussen sociale en fiscale fraude in het bijzonder. Sociale fraude wordt gewoonlijk gedefinieerd als inbreuk op een sociale wetgeving. Volgens het vroegere artikel 309 van de programmawet (I) van 27 december 2006, dat werd vervangen door artikel 1, § 1, van het Sociaal Strafwetboek, « [wordt] voor de toepassing van deze titel [...] verstaan onder sociale fraude en illegale arbeid : iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort ». Opdat er sprake kan zijn van fiscale fraude, zijn daarentegen zowel een materieel element (overtreding van de fiscale wetboeken of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten) als een intentioneel element (bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden) vereist. Volgens artikel 449, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en artikel 73, eerste lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde bijvoorbeeld « [wordt] hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, [...] gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 EUR tot 500.000 EUR of met een van die straffen alleen ».

A.2. Het onderscheid is volgens de Ministerraad redelijk verantwoord ten aanzien van de vooropgestelde doelstelling. Vóór de invoering van artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, 8° en 9°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit liet de wetgever het aan de rechterlijke macht over om de inhoud van het begrip « gewichtige feiten eigen aan de persoon » te bepalen. De begripsomschrijvingen van artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, 8° en 9°, beogen de rechtszekerheid te vergroten en de gelijkheid van alle kandidaat-Belgen te waarborgen. In zijn streven naar eenvormigheid van het begrip « gewichtige feiten eigen aan de persoon », heeft de wetgever een aantal feiten die naar zijn mening onmiskenbaar onder het toepassingsgebied van dat begrip vallen, als zodanig gekwalificeerd. Dat zou de keuze van de wetgever verantwoorden om de bestaande definities van sociale en fiscale fraude over te nemen. Daardoor volstaat het voor de parketten om na te gaan of de aanvrager een definitieve straf werd opgelegd voor sociale of fiscale fraude in de gangbare betekenis ervan. Door die laatste begrippen in te vullen zoals dat gebruikelijk is in het sociaal en fiscaal recht wordt vermeden dat die begrippen een eigen betekenis zouden krijgen in de context van de nationaliteitswetgeving. De wetgever vond het niet opportuun om bij inbreuken op de sociale wetgeving een intentioneel element (bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden) te vereisen zoals dat wel het geval is bij fiscale fraude. Hij wenste daarentegen, ter wille van de rechtszekerheid en eenvormigheid, de begrippen « sociale fraude » en « fiscale fraude » op dezelfde wijze te definiëren als in het sociaal en fiscaal recht.

A.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de Ministerraad allereerst op dat uit de vraag of de motivering ervan niet blijkt waarin de schending van het gelijkheidsbeginsel bestaat en in het bijzonder welke categorieën van personen met elkaar worden vergeleken. Hij is vervolgens van oordeel dat de in het geding zijnde bepalingen geen beoordelingsvrijheid laten aan de rechter om bij een veroordeling op grond van een inbreuk op de sociale wetgeving te oordelen of de feiten die aan de strafrechtelijke veroordeling ten grondslag liggen « gewichtige feiten eigen aan de persoon » zijn. Het feit dat de aanvrager die « omwille van eender welke vorm van sociale of fiscale fraude, door de rechter een definitieve straf is opgelegd die in kracht van gewijsde is gegaan » (artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit) de nationaliteit niet kan verkrijgen, berust op een uitdrukkelijke keuze van de wetgever. Weliswaar bepaalt artikel 15, § 3, van hetzelfde Wetboek dat de procureur des Konings een negatief advies kan uitbrengen wanneer er een beletsel is wegens « gewichtige feiten eigen aan de persoon », maar het gebruik van het woord « kan » in die bepaling houdt volgens de Ministerraad verband met het feit dat bij de andere opgesomde gewichtige feiten een feitelijke

beoordelingsbevoegdheid toekomt aan de procureur des Konings (bijvoorbeeld de vraag of een persoon aanhanger is van een beweging of organisatie die door de Staatsveiligheid als gevaarlijk wordt beschouwd).

De tweede prejudiciële vraag hanteert naar het oordeel van de Ministerraad een correcte interpretatie van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Er anders over oordelen, namelijk dat de procureur des Konings en de rechter bij een veroordeling op grond van een inbreuk op de sociale wetgeving een beoordelingsvrijheid wordt gelaten inzake de gewichtigheid van de eraan ten grondslag liggende feiten, zou betekenen dat de opgesomde criteria louter indicatief zijn, hetgeen zou ingaan tegen de uitdrukkelijke wil van de wetgever om de rechtszekerheid te vergroten, kandidaat-Belgen gelijk te behandelen en de voorwaarden voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit te verstrengen.

- B -

B.1. De nationaliteitsverklaring is één van de wijzen, naast het verzoek tot naturalisatie, waarop een vreemdeling de Belgische nationaliteit kan verkrijgen.

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.

Als de verklaring volledig en ontvankelijk is, en het verschuldigde registratierecht werd voldaan, geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand een ontvangstbewijs af en zendt hij een afschrift van het dossier voor advies aan de procureur des Konings van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied (artikel 15, § 2, vierde en achtste lid, van het vermelde Wetboek).

B.2. Het in het geding zijnde artikel 15, § 3, eerste lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit bepaalt :

« De procureur des Konings kan, binnen vier maanden te rekenen van de datum van het in § 2 bedoelde ontvangstbewijs, een negatief advies uitbrengen inzake de verkrijging van de Belgische nationaliteit wanneer er een beletsel is wegens gewichtige feiten eigen aan de persoon, die hij in de motivering van zijn advies dient te omschrijven, of als de grondvoorwaarden, die hij moet aanduiden, niet vervuld zijn ».

In het geval van een negatief advies kan de vreemdeling aan de ambtenaar van de burgerlijke stand vragen zijn dossier over te zenden aan de rechtbank van eerste aanleg, die uitspraak doet over de gegrondheid van het negatieve advies (artikel 15, § 5, van het voormelde Wetboek).

B.3. Het eveneens in het geding zijnde artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, d), 8° en 9°, van hetzelfde Wetboek bepaalt :

« Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

[...]

4° gewichtige feiten eigen aan de persoon zijn, met name :

[...]

d) het feit dat aan de aanvrager, omwille van eender welke vorm van sociale of fiscale fraude, door de rechter een definitieve straf is opgelegd die in kracht van gewijsde is gegaan;

[...]

8° sociale fraude : iedere inbreuk op een sociale wetgeving;

9° fiscale fraude : iedere inbreuk op de fiscale wetboeken of op de ter uitvoering ervan genomen besluiten die wordt begaan met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden ».

B.4. De voormelde bepalingen roepen een verschil in behandeling in het leven tussen vreemdelingen naargelang zij veroordeeld zijn wegens een inbreuk op de sociale wetgeving of wegens een inbreuk op de fiscale wetgeving. Inbreuken op de sociale wetgeving vormen steeds « gewichtige feiten eigen aan de persoon ». Voor inbreuken op de fiscale wetgeving is dat enkel het geval indien zij werden gepleegd met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden.

De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of het verschil in behandeling van vreemdelingen, naar gelang van de aard van de inbreuk waarvoor zij zijn veroordeeld, verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (eerste prejudiciële vraag), en of die grondwetsartikelen worden geschonden wanneer de in het geding zijnde bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat bij een veroordeling op grond van een inbreuk op de sociale wetgeving aan de rechter geen beoordelingsvrijheid wordt gelaten om te oordelen of de feiten

die aan de strafrechtelijke veroordeling ten grondslag liggen, dienen te worden aangemerkt als gewichtige feiten eigen aan de persoon (tweede prejudiciële vraag).

B.5. Volgens artikel 8 van de Grondwet staat het aan de wetgever de voorwaarden te bepalen waaronder de Belgische nationaliteit kan worden verkregen. Hij beschikt ter zake 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.6. De omschrijving van de begrippen « sociale fraude » en « fiscale fraude » werd, als gevolg van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, bij amendement toegevoegd aan de begripsomschrijvingen in artikel 1, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Het amendement werd als volgt toegelicht :

« 8° sociale fraude

De Raad van State vraagt een definitie van ‘ sociale fraude ’. Verwezen kan worden naar artikel 309 van de programmawet van 27 december 2006, waarbij in titel XII de SIOD wordt opgericht, en waarin sociale fraude wordt gedefinieerd als : ‘ iedere inbreuk op een sociale wetgeving ’.

9° fiscale fraude

Hoewel zulks door de Raad van State niet werd gevraagd, is het, gelet op de definiëring van het begrip ‘ sociale fraude ’, allicht ook aangewezen om het begrip ‘ fiscale fraude ’ te definiëren.

Ter zake wordt de definitie van fiscale fraude of belastingontduiking gehanteerd die algemeen gangbaar is in het fiscale recht, en o.m. vervat zit in artikel 449 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, artikel 73 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, artikel 133 van het Wetboek der successierechten, enz. Om sprake te zijn van fiscale fraude is m.a.w. zowel het materiële element (overtreding van de fiscale wetboeken of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten) als het intentionele element (bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden) vereist » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 21).

B.7. De wetgever beoogde bijgevolg de begripsomschrijving van sociale en fiscale fraude in het Wetboek van de Belgische nationaliteit af te stemmen op de gangbare betekenis van dezelfde begrippen in de sociale en fiscale wetgeving.

Artikel 1, § 1, van het Sociaal Strafwetboek, dat artikel 309 van de programmawet (I) van 27 december 2006 heeft vervangen, bepaalt :

« Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder sociale fraude en illegale arbeid : iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort ».

Artikel 449, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en artikel 73 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde bepalen :

« Hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 EUR tot 500.000 EUR of met een van die straffen alleen ».

B.8. De verduidelijking van de begrippen « sociale fraude » en « fiscale fraude » in het Wetboek van de Belgische nationaliteit strekt ertoe nader te bepalen waarin de « gewichtige feiten eigen aan de persoon » met name kunnen bestaan. Het voorhanden zijn van dergelijke gewichtige feiten kan leiden tot een negatief advies vanwege de procureur des Konings. De verduidelijking van wat « gewichtige feiten eigen aan de persoon » zijn, biedt de procureur des Konings een preciezer houvast in de uitoefening van zijn adviesbevoegdheid teneinde « kandidaat-Belgen allemaal een gelijke behandeling te kunnen garanderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 19).

B.9. In het licht van de nagestreefde doelstelling en met het oog op een coherente regelgeving, is het niet zonder redelijke verantwoording dat de wetgever, teneinde de begrippen « sociale fraude » en « fiscale fraude » in het Wetboek van de Belgische nationaliteit te omschrijven, verwijst naar de omschrijving die voor dezelfde begrippen wordt gebruikt in respectievelijk de sociale en de fiscale wetgeving.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.10. In het licht van de nagestreefde rechtszekerheid en gelijke behandeling van de vreemdelingen die een nationaliteitsverklaring afleggen, is het evenmin zonder redelijke verantwoording dat de rechter die de gegrondheid van een negatief advies van de procureur des Konings moet beoordelen, op grond van het in het geding zijnde artikel 1, § 2, eerste lid,

4°, d), zoals het door de verwijzende rechter in de tweede prejudiciële vraag wordt geïnterpreteerd, niet de vrijheid wordt gelaten om te oordelen of de feiten die aan de strafrechtelijke veroordeling ten grondslag liggen als « gewichtige feiten eigen aan de persoon » moeten worden aangemerkt.

De tweede prejudiciële vraag dient eveneens ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1, § 2, eerste lid, 4°, d), in samenhang gelezen met de artikelen 1, § 2, eerste lid, 8° en 9°, en 15, § 3, eerste lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 juni 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot