

Hof van Cassatie, arrest van 7 december 2020

Nationaliteit – Nationaliteitsverklaring – Artikel 12bis, § 1, 2° WBN – Wettelijk verblijf – Artikel 7bis, § 2, eerste lid, 2° WBN – Artikel 4 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 – Bezit van verblijfsdocumenten – Artikel 20, lid 1, VWEU – Burgerschap van de Unie – Artikel 21, lid 1, VWEU – Vrij verkeer van werknemers – Artikel 7, lid 1, a) Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 – Artikel 25 – Artikel 40, § 4, 1° Vreemdelingenwet – Artikel 42quinquies

Nationalité – Déclaration de nationalité – Article 12bis, § 1, 2° CNB – Résidence légale – Article 7bis, § 2 CNB – Article 4 Arrêté royal du 14 janvier 2013 – Titre de séjour – Article 20, al. 1 TFUE – Citoyenneté européenne – Article 21, al. 1 TFUE – Libre circulation des travailleurs – Article 7, al. 1, a) Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 – Article 25 – Article 40, § 4, 1° Loi sur le séjour des étrangers – Article 42quinquies

C.20.0213.N

D.M.,

eiser,

vertegenwoordigd door mr. Beatrix Vanlerberghe, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 2000 Antwerpen, Amerikalei 187/302, waar de eiser woonplaats kiest,

tegen

Procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel, met kantoor te 1000 Brussel, Poelaertplein 1,

verweerder.

I. Rechtspleging voor het hof

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Brussel van 14 januari 2020.

De zaak is bij beschikking van de eerste voorzitter van 22 september 2020 verwezen naar de derde kamer.

Sectievoorzitter Eric Dirix heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Henri Vanderlinden heeft geconcludeerd.

II. Feiten

Uit het bestreden arrest en de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt dat:

- de eiser, die de Britse nationaliteit heeft, op 12 september 1994 als student naar België kwam, in het bezit van een paspoort, en op 19 september 1994 in het bezit werd gesteld van een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister als buitenlandse student;
- hij op 3 november 2003 een statuutwijziging deed van buitenlandse student naar EU-ambtenaar en op 22 september 2003 van de FOD Buitenlandse zaken, Dienst Protocol, een bijzondere identiteitskaart heeft verkregen krachtens artikel 3, 3°, koninklijk besluit van 30 oktober 1991 betreffende de documenten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen, in uitvoering van artikel 10, § 1, 1°, Vreemdelingenwet en artikel 11, eerste lid, b), Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, dat ambtenaren of personeelsleden van EU-instellingen vrijstelt van immigratiebeperkingen en vreemdelingenregistratie;
- hij sinds 17 januari 2006 ononderbroken is ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente Tervuren;
- de eiser op 23 maart 2017 een aanvraag tot duurzaam verblijf in België heeft ingediend met het oog op het verkrijgen van een E+ verblijfskaart;
- aan hem een document ter staving van duurzaam verblijf (E+ verblijfskaart) werd toegekend, krachtens artikel 42*quinquies*, § 5, Vreemdelingenwet en artikel 55 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat geldig is van 10 oktober 2017 tot 10 oktober 2022;
- de eiser op 6 februari 2018 voor de ambtenaar van de burgerlijke stand te Tervuren een verklaring heeft afgelegd tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, krachtens artikel 12*bis*, § 1, 2°, WBN;
- de Procureur des Konings te Leuven op 30 mei 2018 een negatief advies heeft uitgebracht;
- de rechtbank van eerste aanleg te Leuven de verklaring van de eiser tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit op basis van artikel 12*bis*, § 1, 2°, WBN bij vonnis van 3 december 2018 heeft ingewilligd;
- het bestreden arrest, na hoger beroep ingesteld door de Procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel, voornoemde verklaring heeft afgewezen.

III. Cassatiemiddel

De eiser voert in zijn verzoekschrift dat aan dit arrest is gehecht, een middel aan.

IV. Beslissing van het hof

Beoordeling

Eerste onderdeel

1. Krachtens artikel 12*bis*, § 1, 2°, WBN, zoals hier van toepassing, kan de Belgische nationaliteit verkrijgen door een verklaring af te leggen overeenkomstig artikel 15, de vreemdeling die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt; vijf jaar zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in België op grond van een wettelijk verblijf; het bewijs levert van de kennis van één van de drie landstalen en zijn maatschappelijke en economische integratie bewijst volgens de modaliteiten van die bepaling.

2. Krachtens artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN, zoals hier van toepassing, wordt onder wettelijk verblijf verstaan, wat de periode voorafgaand aan de indiening van het verzoek of de verklaring 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* Vreemdelingenwet 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°. De Koning bepaalt,

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

3. 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, zoals hier van toepassing, bepaalt dat de verblijfsdocumenten die in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7bis, § 2, eerste lid, 2°, WBN zijn: 6° de “*verklaring van inschrijving*”, opgesteld overeenkomstig de bijlage 8 van het vermelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981, in uitvoering van artikel 42, § 2 en § 4, Vreemdelingenwet; 7° het “*document ter staving van duurzaam verblijf*”, opgesteld overeenkomstig de bijlage 8bis van voormeld koninklijk besluit van 8 oktober 1981, in uitvoering van artikel 42quinquies, § 5, Vreemdelingenwet.

4. Artikel 20, lid 1, VWEU bepaalt dat er een burgerschap van de Unie wordt ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan. Krachtens het tweede lid genieten de burgers van de Unie de rechten en hebben zij de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere, het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

Artikel 21, lid 1, VWEU bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 45, lid 1, VWEU is het verkeer van werknemers binnen de Unie vrij.

5. Krachtens artikel 7, lid 1, a), Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna Burgerschapsrichtlijn) heeft iedere burger van de Unie het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven, indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is.

Artikel 40, § 4, 1°, Vreemdelingenwet, dat deze bepaling omzet in het Belgische recht, bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft gedurende meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven indien hij de in artikel 41, eerste lid, bedoelde voorwaarde vervult en hij in het Rijk werknemer of zelfstandige is.

Overeenkomstig artikel 41, § 1, eerste lid, Vreemdelingenwet wordt het recht op binnenkomst erkend aan de burger van de Unie op voorlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, of indien hij op een andere wijze kan laten vaststellen of bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet.

Krachtens artikel 8, lid 1, Burgerschapsrichtlijn kan het gastland voor verblijven van meer dan drie maanden burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. Het derde lid bepaalt dat de lidstaten voor de afgifte van de verklaring van inschrijving slechts kunnen verlangen: ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, onder a), dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt alsmede een verklaring van indienstneming of tewerkstelling, dan wel het bewijs dat hij zelfstandige is.

Artikel 42, § 2, Vreemdelingenwet, dat voornoemde bepaling omzet in het Belgische recht, bepaalt dat voor de burgers van de Unie het recht op verblijf van meer dan drie maanden geconstateerd wordt door een verklaring van inschrijving. Zij worden al naargelang het geval ingeschreven in het

vreemdelingenregister of in het bevolkingsregister. Krachtens de vierde paragraaf wordt de verklaring van inschrijving afgegeven volgens de modaliteiten door de Koning bepaald overeenkomstig de Europese verordeningen en richtlijnen, meer bepaald de artikelen 50 en 51 van het vermelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981.

Krachtens artikel 16, lid 1, Burgerschapsrichtlijn heeft iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht.

Artikel 42*quinquies*, § 1, Vreemdelingenwet, dat deze bepaling omzet in het Belgische recht, bepaalt dat een duurzaam recht op verblijf wordt erkend aan de in artikel 40, § 4, bedoelde burger van de Unie en zijn familieleden, voor zover zij gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het Rijk verbleven hebben en dit overeenkomstig de rechtsinstrumenten van de Europese Unie.

Krachtens artikel 19, lid 1, Burgerschapsrichtlijn verstrekken de lidstaten, op hun verzoek en na verificatie van de duur van het verblijf, aan de burgers van de Unie die duurzaam verblijfsrecht genieten een document ter staving hiervan.

Artikel 42*quinquies*, § 5, Vreemdelingenwet, dat deze bepaling omzet in het Belgische recht, bepaalt dat het duurzaam verblijfsrecht van de burgers van de Europese Unie wordt vastgesteld door afgifte van een document waaruit de duurzaamheid van het verblijf blijkt. Dit document wordt afgegeven volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, meer bepaald artikel 55 van het vermelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981.

Artikel 25, lid 1, Burgerschapsrichtlijn bepaalt ten slotte dat het bezit van een verklaring van inschrijving zoals bedoeld in artikel 8, van een document ter staving van duurzaam verblijf in geen geval als voorwaarde kan worden vooropgesteld voor de uitoefening van een recht of het vervullen van een administratieve formaliteit, aangezien voor het doen gelden van rechten elk ander bewijsmiddel is toegelaten.

6. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelt in vaste rechtspraak dat het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag genoemde oogmerken, rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen. De afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een lidstaat moet 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 Unierecht vaststelt (HvJ 14 april 2005, C-157/03, *Commissie t. Spanje*, r.o. 28; HvJ 23 maart 2006, C-408/03, *Commissie t. België*, r.o. 62-63; HvJ 21 juli 2011, C-325/09, *Maria Dias*, r.o. 48; HvJ 27 juni 2018, C-246/17, *Diallo*, r.o. 48). De verblijfstitels zijn dus declaratoir en niet constitutief van aard, zodat zij niet meer doen dan een reeds bestaand recht bevestigen (HvJ 21 juli 2011, C-325/09, *Maria Dias*, r.o. 49 en 54; HvJ 27 juni 2018, C-246/17, *Diallo*, r.o. 49).

7. In de wetsgeschiedenis van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN wordt bevestigd dat de burgers van de Europese Unie en hun familieleden hun recht op verblijf rechtstreeks aan het Unierecht ontleen, zodat de erkenning van dat recht een declaratief karakter heeft. Dit betekent volgens de wetgever dat het geheel aan verblijfstitels voor de periode voorafgaand aan de nationaliteitsaanvraag in aanmerking moet worden genomen, met naleving van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, voor de analyse of de aanvrager wel degelijk is toegelaten of gemachtigd geworden om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet of de regularisatiewet.

8. Uit het bovenstaande volgt dat het wettelijk verblijf zoals bedoeld in artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN en dat in aanmerking wordt genomen voor de toepassing van artikel 12*bis*, § 1, 2°, WBN inzake de nationaliteitsverklaring, in die zin moet worden uitgelegd, conform artikel 25 Burgerschapsrichtlijn, dat de toelating of machtiging van de Unieburger die in het Rijk werknemer is, om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 21, lid 1, VWEU, zodra voldaan is aan de voorwaarden van de artikelen 7, eerste lid, a), of 16, eerste lid, Burgerschapsrichtlijn, zoals omgezet in de artikelen 40, § 4, 1°, en 42*quinquies*, § 1, Vreemdelingenwet.

Het bezit van de verblijfsdocumenten vermeld in artikel 4 koninklijk besluit van 14 januari 2013, die in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN, vormt aldus geen voorwaarde voor zulk wettelijk verblijf van een Unieburger, dat met elk ander bewijsmiddel aangetoond kan worden, met inbegrip van het bijzondere verblijfsdocument toegekend aan ambtenaren of personeelsleden van de Unie krachtens artikel 3, 3°, koninklijk besluit van 30 oktober 1991. De afwezigheid van de verblijfsdocumenten vermeld in artikel 4 koninklijk besluit van 14 januari 2013 kan voor een Unieburger derhalve niet tot een verlies van dit wettelijk verblijfsrecht leiden.

9. De appelrechters stellen vast dat de eiser een Unieburger is die sinds een periode van meer dan vijf jaar voorafgaand aan de indiening van de verklaring tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit als werknemer in België werkzaam is.

Hieruit volgt dat de eiser voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, a), Burgerschapsrichtlijn, zoals omgezet in artikel 40, § 4, 1°, Vreemdelingenwet.

10. De appelrechters wijzen de verklaring van de eiser tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit op basis van artikel 12*bis*, § 1, 2°, WBN vervolgens af op de gronden dat:

- de eiser voor de periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn verklaring tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit afgelegd op 6 februari 2018, dus van 6 februari 2013 tot en met 6 februari 2018, niet toegelaten of gemachtigd was om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen “overeenkomstig de vreemdelingenwet” in de zin van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN;
- niet betwist wordt dat de eiser vanaf 10 oktober 2017, namelijk het begin van de geldigheid van zijn document ter staving van duurzaam verblijf, toegelaten of gemachtigd was om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet;
- de eiser weliswaar voor een instelling van de Europese Unie werkt in een andere lidstaat (België) dan zijn lidstaat van herkomst (Verenigd Koninkrijk) en dus de hoedanigheid heeft van migrerend werknemer en binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU valt;
- zijn verblijfsrecht voor de periode van 6 februari 2013 tot en met 9 oktober 2017, waarin hij uitsluitend een bijzondere identiteitskaart bezat op grond van artikel 3, 3°, koninklijk besluit van 30 oktober 1991, echter niet werd gevestigd op basis van de artikelen 40 en volgende Vreemdelingenwet, maar wel op basis van artikel 11, eerste lid, b), Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie;
- de lijst van verblijfsdocumenten vermeld in artikel 4 koninklijk besluit van 14 januari 2013 die in aanmerking komen als bewijs van het wettelijk verblijf in de zin van artikel 7*bis*, § 2, eerste lid, 2°, WBN, bovendien limitatief is en de bijzondere identiteitskaart toegekend krachtens het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 niet begrepen wordt door één van de in die lijst opgesomde verblijfsdocumenten.

11. Door aldus te oordelen dat de eiser niet toegelaten of gemachtigd is om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of om er zich te vestigen overeenkomstig de vreemdelingenwet in de zin van artikel 7bis, § 2, eerste lid, 2°, WBN, en op die grond de verkrijging van de Belgische nationaliteit krachtens 12bis, § 1, 2°, WBN af te wijzen, terwijl dit wettelijk verblijfsrecht, dat rechtstreeks voortvloeit uit artikel 21, lid 1, VWEU, met elk bewijsmiddel kan worden aangetoond, inclusief het bijzonder verblijfsdocument toegekend krachtens artikel 3, 3°, koninklijk besluit van 30 oktober 1991, verantwoordt de appelrechters hun beslissing niet naar recht.

Het onderdeel is gegrond.

Overige grieven

12. De overige grieven kunnen niet tot ruimere cassatie leiden.

DICTUM

HET HOF,

Vernietigt het bestreden arrest, behoudens in zoverre dit het hoger beroep ontvankelijk verklaart.

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het gedeeltelijk vernietigde arrest.

Houdt de kosten aan en laat de beslissing daaromtrent aan de feitenrechter over.

Verwijst de aldus beperkte zaak naar het hof van beroep te Antwerpen.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, derde kamer, samengesteld uit sectievoorzitter Eric Dirix, als voorzitter, sectievoorzitter Koen Mestdagh, en de raadsheren Antoine Lievens, Bart Wylleman en Ilse Couwenberg, en in openbare rechtszitting van 7 december 2020 uitgesproken door sectievoorzitter Eric Dirix, in aanwezigheid van advocaat-generaal Henri Vanderlinden, met bijstand van griffier Mike Van Beneden.