

Rolnummer 5532
Arrest nr. 23/2014 van 6 februari 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in samenhang gelezen met artikel 42^{septies} van de wet van 15 december 1980, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60^{bis} van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 221.430 van 20 november 2012 in zake R.K. tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 december 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in samenhang gelezen met artikel 42septies van de wet van 15 december 1980, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, in zoverre het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het aan de minister of aan zijn gemachtigde de mogelijkheid biedt een einde te maken aan het verblijfsrecht dat is toegekend aan een familielid van een burger van de Unie, of aan een dergelijk vermeend familielid, ingevolge een fraude die door de overheid is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van die twee wetsbepalingen op 1 juni 2008, terwijl een dergelijke terugwerkende kracht niet bestaat voor een vreemdeling die geen burger van de Unie is en zijn familieleden, aangezien artikel 11 van de wet van 15 december 1980 de intrekking van het verblijf wegens fraude enkel mogelijk maakt voor een dergelijk feit dat na de inwerkingtreding van die bepaling op 1 juni 2007 is gepleegd ? ».

R.K. en de Ministerraad hebben memories en memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 17 december 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Denys, advocaat bij de balie te Brussel, voor R.K.;

. Mr. K. De Haes en Mr. C. Coussement *loco* Mr. F. Motulsky, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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

R.K., de verzoekende partij voor de Raad van State, van Tunesische nationaliteit, heeft op 11 maart 2005 een aanvraag tot vestiging ingediend voor haar en haar twee kinderen in haar hoedanigheid van echtgenote van een Frans burger, A.M., die in juni 2003 in België is aangekomen en die, aangezien hij een Franse identiteitskaart had voorgelegd, in het bezit was gesteld van een verblijfskaart van onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie. De verzoekster heeft het recht van vestiging op 11 augustus 2005 verkregen.

Op 10 september 2007 werd de echtgenoot van de verzoekster evenwel zijn EG-identiteitskaart ontnomen en werd hem een bevel om het grondgebied te verlaten betekend om reden dat hij in het bezit was gesteld van die kaart op basis van een valse Franse identiteitskaart. Dezelfde dag werden dezelfde maatregelen op de verzoekster toegepast.

Op 19 februari 2010 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de beslissing tot intrekking en het bevel om het grondgebied te verlaten die door de Dienst Vreemdelingenzaken ten aanzien van de verzoekster en ten aanzien van haar kinderen waren genomen, vernietigd. De Dienst Vreemdelingenzaken nam echter opnieuw dezelfde beslissing. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, waarbij opnieuw een beroep tot vernietiging was ingesteld, heeft het beroep ditmaal verworpen.

Tegen dat arrest wordt bij de Raad van State cassatieberoep ingesteld. Alvorens de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen, merkt de Raad van State op dat de verzoekende partij, in tegenstelling tot wat de Belgische Staat voor hem aanvoerde, belang heeft bij het instellen van een cassatieberoep om reden dat « de verwijzende rechter zich niet ertoe zou kunnen beperken vast te stellen dat de overheid krachtens het adagium *fraus omnia corrumpit* een einde zou kunnen maken aan het verblijf, aangezien dat adagium enkel kan worden tegengeworpen aan de persoon die schuldig of medeplichtig is aan de fraude ».

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij voor de Raad van State

A.1.1. De door de Raad van State gestelde vraag is tweeledig. Eerst rijst de vraag of het terugwerkende karakter dat uit de gecombineerde lezing van de twee in het geding zijnde bepalingen is afgeleid, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Hoewel het juist is dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet, volgens een gevestigde rechtspraak van het Hof, niet absoluut is, merkt de verzoekende partij op dat zij, zelfs indien zij op de hoogte zou zijn gebracht, hetgeen niet het geval is, van de fraude begaan door haar echtgenoot op het ogenblik waarop zij haar visumaanvraag in 2004 indiende en op het ogenblik waarop zij in 2005 een verblijf van onbepaalde duur heeft verkregen, niet kon weten dat in 2008 een wet van kracht zou worden die het de Belgische Staat mogelijk maakt haar verblijf in te trekken wegens feiten die zelfs vóór 2008 zijn gepleegd.

Zij voegt daaraan toe dat nog een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee voorbeeldgevallen : indien de fraude werd gepleegd vóór de inwerkingtreding van de wet pas na de inwerkingtreding ervan werd vastgesteld door de overheid, is het denkbaar dat het beginsel van de retroactiviteit in dat geval erop van toepassing is. Daarentegen, indien de fraude, zoals dat het geval is voor de verzoekster, werd gepleegd en vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de wet maar de beslissing pas na die inwerkingtreding werd genomen, is het niet verantwoord dat het beginsel van de retroactiviteit alsdan van toepassing is.

De verzoekende partij, die de memorie van toelichting bij het in het geding zijnde artikel 47septies aanhaalt, is van mening dat er in werkelijkheid geen sprake is van retroactiviteit maar van een gebrek aan verjaring met betrekking tot de fraude. Het is dus niet correct aan te nemen dat de retroactiviteit onontbeerlijk is om het nagestreefde doel van algemeen belang te verwezenlijken.

De verzoekende partij voegt trouwens daaraan toe dat de Raad van State zelf in zijn verwijzingsarrest in herinnering heeft gebracht dat het adagium *fraus omnia corrumpit* enkel kan worden tegengeworpen aan de pleger van een fraude en niet, zoals te dezen, aan zijn echtgenote.

A.1.2. De verzoekende partij betoogt eveneens dat de arresten van het Hof die door de Ministerraad in zijn memorie zijn aangevoerd, te dezen niet relevant zijn, aangezien die twee arresten betrekking hebben op procedures die niet in een overgangsbepaling voorzagen, hetgeen te dezen niet het geval is. Bovendien dienen bij de beweringen over de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 » en de omzetting ervan in Belgisch recht de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

- Artikel 47 van de wet van 25 april 2007 is op 1 juni 2008 in werking getreden maar niet « bij het verstrijken van de termijn voor de omzetting van de richtlijn ». De omzetting vond bijgevolg plaats met een vertraging van meer dan twee jaar.

- De inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepalingen in het kader van de onderhavige procedure heeft wel degelijk onvoorzienbare gevolgen gehad. In de eerste plaats werd de fraude door de echtgenoot gepleegd in 2003 en bijgevolg zelfs vóór de publicatie van de richtlijn in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De verzoekster heeft op 5 oktober 2004 een visumaanvraag en op 11 maart 2005 een aanvraag tot vestiging in België ingediend, vestiging die zij heeft verkregen op 11 augustus 2005, en bijgevolg zelfs vóór de vervalltermijn voor de omzetting van de richtlijn. Gedurende die termijn kan de richtlijn evenwel zeker niet aan de burger worden tegengeworpen.

- Ten slotte beweert de Ministerraad ten onrechte dat, hoewel de regeling die aan de wet van 25 april 2007 voorafging, voor de burgers van de Europese Unie en hun familieleden buiten de redenen van openbare orde niet in een specifieke grond voor het beëindigen van het verblijfsrecht voorzag, de intrekking van het recht wegens fraude toch was toegestaan met toepassing van het algemene rechtsbeginsel dat uit het adagium *fraus omnia corrumpit* is afgeleid, dat net de verantwoording voor de toepassing van de nieuwe wet vormt.

A.1.3. Het tweede deel van de prejudiciële vraag strekt ertoe te vernemen of het feit dat wegens fraude een einde kan worden gemaakt aan het verblijf van een bevoorrechte vreemdeling bedoeld in artikel 42septies van de wet van 15 december 1980, en zulks met terugwerkende kracht, terwijl dat niet het geval is voor een gemeenrechtelijke vreemdeling bedoeld in artikel 11 van die wet, niet in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De Raad van State heeft trouwens verwezen naar de ministeriële omzendbrief van 21 juni 2007 waarin wordt gepreciseerd dat de controle en de intrekking van de verblijfstitel gedurende een periode van drie jaar, in het kader van de gezinshereniging (artikel 10), enkel mogelijk zijn voor de bewijzen van inschrijving in het vreemdelingenregister (BIVR's) die na 1 juni 2007 werden toegekend.

A.1.4. Ten slotte is de verzoekende partij van mening dat de Ministerraad in de rechtspleging voor het Hof geen wetbepaling kan aanvoeren die niet door het verwijzende rechtscollege zelf is beoogd, namelijk artikel 76 van de wet van 15 september 2006 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », dat volgens de Ministerraad een overgangsbepaling zou vormen.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. Wat het tweede deel van de prejudiciële vraag betreft, voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling dat daarin wordt opgeworpen, niet is bewezen. Volgens artikel 76 van de wet van 15 september 2006 moet de intrekking wegens fraude, los van de inwerkingtreding van de wet, immers op dezelfde wijze worden behandeld als bij artikel 47 van de wet van 25 april 2007, met andere woorden door het beginsel *fraus omnia corrumpit* toe te passen. De vergeleken categorieën van vreemdelingen zouden dus niet verschillend worden behandeld, aangezien zowel de vreemdelingen die onderdanen van derde Staten zijn als die welke onderdanen van lidstaten van de Europese Unie zijn, op onherstelbare wijze het gevolg van de fraude ondergaan.

A.2.2. Wat het eerste deel van de prejudiciële vraag betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat het aan de wetgever staat de modaliteiten voor de toepassing van de wet in de tijd te bepalen. Indien hij van het beginsel van de niet-retroactiviteit afwijkt, kan de toetsing van het Hof volgens de Ministerraad enkel slaan op het evenredige karakter van de verschillen in behandeling die daaruit zouden voortvloeien en op de voorzienbaarheid van het recht.

Zulks is te dezen niet het geval. De in het geding zijnde bepalingen zouden immers enkel de omzetting zijn van artikel 35 van de richtlijn 2004/38/EG, luidens hetwelk de Staten de nodige maatregelen kunnen nemen om een in de richtlijn neergelegd recht in geval van misbruik of fraude in te trekken. En bovendien, indien

daadwerkelijk een einde kan worden gemaakt aan rechten die vóór de inwerkingtreding van de wet zijn verworven, is dat omdat te dezen toepassing wordt gemaakt van het rechtsbeginsel *fraus omnia corrumpit*.

In zoverre, ten slotte, de termijn voor de omzetting van de richtlijn is nageleefd, kan de wetgever niet worden verweten dat hij heeft getalmd met de inwerkingstelling van de in het geding zijnde bepalingen en zodoende de verwachtingen van de verzoekster heeft gedwarsboemd.

A.2.3. De Ministerraad doet ten slotte opmerken dat de verzoekster geen houder is van een persoonlijk recht maar dat het om een afgeleid recht gaat, dat zij door haar echtgenoot bezit. Uit het beginsel *fraus omnia corrumpit* vloeit evenwel voort dat de door fraude aangetaste handeling niet kan worden tegengeworpen aan derden of aan partijen. Aldus kan het afgeleide recht niet worden tegengeworpen aan de administratieve overheid.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in samenhang gelezen met artikel 42septies van de wet van 15 december 1980 zoals het bij artikel 31 van de wet van 25 april 2007 is ingevoegd, en op artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980.

B.1.2. Artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007, zoals van toepassing op het ogenblik van de aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten, bepaalt :

« Vanaf de inwerkingtreding van deze wet zijn alle bepalingen van deze wet van toepassing op de burgers van de Unie, hun familieleden en familieleden van Belgen met dien verstande dat :

[...]

3° er onder voorbehoud van schijnhuwelijk, rechtsmisbruik of een andere vorm van fraude die van doorslaggevend belang geweest is voor de erkenning van het verblijfsrecht, slechts een einde gesteld kan worden aan het verblijf van de burgers van de Unie en hun familieleden die op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet, beschikken over een verblijfskaart van onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen of een identiteitskaart voor vreemdeling, waarbij hun verblijfsrecht werd vastgesteld, conform het door deze wet gewijzigd artikel 45 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ».

Artikel 42^{septies} van de wet van 15 december 1980, vóór de wijziging ervan bij de wet van 8 juli 2011, bepaalt :

« De minister of zijn gemachtigde kan een einde stellen aan het verblijfsrecht van de burger van de Unie of van zijn familieleden indien deze of dezen valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten hebben gebruikt of fraude gepleegd hebben of ander onwettige middelen gebruikt hebben die van doorslaggevend belang geweest zijn voor de erkenning van dit recht ».

Artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980, vóór de wijziging ervan bij de wet van 8 juli 2011, liet toe een einde te maken aan het verblijfsrecht van de vreemdeling die op grond van artikel 10 tot het verblijf was toegelaten, met name in het volgende geval :

« 4° de vreemdeling heeft valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten gebruikt, of heeft fraude gepleegd of onwettige middelen gebruikt die van doorslaggevend belang zijn geweest voor de erkenning van het recht op verblijf, of het staat vast dat het huwelijk, het partnerschap of de adoptie uitsluitend afgesloten werden opdat de betrokken vreemdeling het Rijk zou kunnen binnenkomen of er verblijven ».

Ten aanzien van de draagwijdte en de omvang van de prejudiciële vraag

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof :

« Schendt artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in samenhang gelezen met artikel 42^{septies} van de wet van 15 december 1980, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, in zoverre het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het aan de minister of aan zijn gemachtigde de mogelijkheid biedt een einde te maken aan het verblijfsrecht dat is toegekend aan een familielid van een burger van de Unie, of aan een dergelijk vermeend familielid, ingevolge een fraude die door de overheid is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van die twee wetsbepalingen op 1 juni 2008, terwijl een dergelijke terugwerkende kracht niet bestaat voor een vreemdeling die geen burger van de Unie is en zijn familieleden, aangezien artikel 11 van de wet van 15 december 1980 de intrekking van het verblijf wegens fraude enkel mogelijk maakt voor een dergelijk feit dat na de inwerkingtreding van die bepaling op 1 juni 2007 is gepleegd ? ».

B.3. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet bestaat, omdat tevens dient rekening te worden gehouden met artikel 76 van de wet van 15 september 2006, dat een overgangsregeling bevat met betrekking tot het in de

prejudiciële vraag vermelde artikel 11 van de wet van 15 december 1980, die soortgelijk is aan die welke is vervat in artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007.

B.4.1. Artikel 76 van de wet van 15 september 2006 bepaalt :

« HOOFDSTUK III. – *Overgangsbepalingen*

Art. 76. § 1. Vanaf haar inwerkingtreding is deze wet van toepassing op alle bij haar bepalingen bedoelde toestanden.

§ 2. In de hierna volgende gevallen wordt evenwel afgeweken van het principe vermeld onder § 1 :

[...]

2° Met uitzondering van zijn punt 4° is artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd door artikel 9 van deze wet, van toepassing op de vreemdelingen die na de datum van de inwerkingtreding van deze wet tot een verblijf worden toegelaten.

[...] ».

B.4.2. Wat artikel 47, eerste lid, 3°, van de voormelde wet van 25 april 2007 betreft, die op 1 januari 2008 in werking is getreden, staat in de parlementaire voorbereiding te lezen :

« De mogelijkheid om een einde te maken aan het verblijf van de burger van de Unie, zijn familieleden of de familieleden van een Belg, die wordt ingevoerd in artikelen 42*bis*, 42*ter* en 42*quater* van de wet, is enkel van toepassing op de personen aan wie het recht op verblijf in België na de inwerkingtreding van de huidige wet werd toegekend. De andere burgers van de Unie, hun familieleden en de familieleden van een Belg blijven toegelaten tot een verblijf van onbepaalde duur in het Koninkrijk. De enige uitzondering op deze overgangsbepaling heeft betrekking op de gevallen van fraude die worden bedoeld in artikel 42*septies*, omdat dit motief voor een beëindiging van het verblijf een toepassing is van het algemeen rechtsprincipe ‘ *Fraus omnia corrumpit* ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2845/001, p. 76).

B.4.3. Het voormelde artikel 76, § 2, van de wet van 15 september 2006 werd als volgt verantwoord :

« Voor wat betreft de wijzigingen betreffende de gezinshereniging, wordt echter bepaald dat de mogelijkheid om een einde te maken aan het verblijf van een vreemdeling die op grond van artikel 10 tot het verblijf is toegelaten, gedurende een periode van 3 jaar (ingevoerd in artikel 11, § 2, van de wet), slechts van toepassing is op de vreemdelingen die na de datum van inwerkingtreding van deze wet tot het verblijf worden toegelaten, dat wil zeggen de vreemdelingen die na deze datum een BIVR ontvangen op basis van artikel 10. De

vreemdelingen die vóór deze datum een dergelijk BIVR ontvingen blijven onbeperkt tot het verblijf in het Rijk toegelaten.

De enige uitzondering op deze overgangsbepaling heeft betrekking op de gevallen van fraude die worden bedoeld in artikel 11, § 2, 4^o omdat dit motief voor een beëindiging van het verblijf een toepassing is van het algemeen rechtsprincipe ‘ *Fraus omnia corrumpit* ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, p. 125).

B.5.1. De artikelen 11, § 2, en 42*septies* van de wet van 15 december 1980 bepalen onder welke voorwaarden een einde kan worden gemaakt aan het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen.

B.5.2. Artikel 47, eerste lid, 3^o, van de wet van 25 april 2007 is een overgangsbepaling die de werking in de tijd regelt van artikel 42*septies* van de wet van 15 december 1980 en is aldus, wat de temporele werking van die laatste bepaling betreft, er onlosmakelijk mee verbonden. In dezelfde zin kan de werking in de tijd van artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980 niet worden getoetst zonder dat ook rekening wordt gehouden met artikel 76 van de wet van 15 september 2006, dat de temporele werking van die bepaling regelt.

B.5.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen, zoals weergegeven in B.4.2 en B.4.3, blijkt dat de wetgever, zowel wat betreft artikel 42*septies* van de wet van 15 december 1980, als wat betreft artikel 11, § 2, van die wet, heeft gewild dat de nieuwe regeling inzake de beëindiging van het verblijf van vreemdelingen slechts zou gelden voor vreemdelingen die een verblijfstitel verkrijgen na de inwerkingtreding van die bepalingen, behalve wanneer er sprake is van fraude.

B.5.4. Aldus blijkt dat, wat betreft de beëindiging van het verblijf ten gevolge van fraude, eenzelfde regeling geldt voor familieleden van een burger van de Unie, enerzijds, als voor familieleden van een vreemdeling die geen burger van de Unie is, anderzijds. Hieruit volgt dat, zoals de Ministerraad opmerkt, het verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, onbestaande is.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 47, eerste lid, 3°, van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in samenhang gelezen met artikel 42*septies* van die wet van 15 december 1980, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 6 februari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

J. Spreutels