



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.703/2/V
du 17 juillet 2023

advies 73.703/2/V
van 17 juli 2023

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant le Code de la
nationalité belge en vue
d’instaurer un test de
citoyenneté’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Wetboek van de
Belgische nationaliteit met het
oog op de invoering van een
burgerschapstest’

Le 26 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en vue d'instaurer un test de citoyenneté', déposée par M. Christoph D'HAESE (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1435/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 17 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juillet 2023.

*

Op 26 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit met het oog op de invoering van een burgerschapstest', ingediend door de heer Christoph D'HAESE (*Parl.St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-1435/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 17 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juli 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « l'article 1^{er}, § 2 » par les mots « l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er} ».

Article 3

1. L'article 7^{ter} proposé du Code de la nationalité belge dispose comme suit :

« Le test de citoyenneté se compose de deux parties que l'intéressé doit réussir.

1^o un test linguistique portant sur l'expression orale, l'expression écrite, la compréhension à la lecture et la compréhension à l'audition du français pour le test de citoyenneté organisé par la Communauté française, du néerlandais pour le test de citoyenneté organisé par la Communauté flamande et de l'allemand pour le test de citoyenneté organisé par la Communauté germanophone. Le niveau atteint doit être égal au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues ;

2^o un test sur la connaissance de la société.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le contenu du test défini dans un accord de coopération conclu avec les Communautés en application de l'article 92^{bis}, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

2.1.1. La question se pose de savoir s'il est admissible que les communautés soient invitées à intervenir dans la détermination de l'une des conditions de l'accès à la nationalité belge alors que cette matière relève en principe de la compétence exclusive de l'autorité fédérale en vertu des articles 8 et 9 de la Constitution.

Il y a lieu de tenir compte à cet égard de la compétence des communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrants, telle qu'elle résulte de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

2.1.2. Dans son avis 59.224/VR/4 donné en chambres réunies le 19 mai 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 ‘insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers’, la section de législation s'est prononcée sur une question analogue, relative cette fois à l'articulation entre la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers et celle des communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

L'article 3 de cet avant-projet envisageait d'insérer dans la loi du 15 décembre 1980 ‘sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers’ un article 1/2 dont le paragraphe 1^{er} disposait comme suit :

« § 1^{er}. L'étranger qui souhaite séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, signe, dans un délai de 30 jours suivant l'introduction de sa demande, une déclaration par laquelle il indique comprendre et accepter les valeurs et les normes fondamentales de la société et se déclare également prêt à s'intégrer dans la société.

L'étranger qui entre ou qui est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et qui désire obtenir le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, sera tout de même demandé de signer, dans un délai de 30 jours suivant l'introduction d'une demande d'asile, une déclaration par laquelle il indique comprendre et accepter les valeurs et les normes fondamentales de la société et se déclare également prêt à s'intégrer dans la société.

L'étranger signe la déclaration en personne auprès de l'instance compétente pour accuser réception de la demande.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le contenu de la déclaration, les modalités de signature de celle-ci et prévoit la traduction dans une langue que l'étranger comprend » ¹.

Cet article 1/2 en projet de la loi du 15 décembre 1980 était muet quant à la conclusion d'un accord de coopération portant sur le contenu de la déclaration dont il était question dans cette disposition.

¹ L'article 6 de la loi du 15 décembre 1980, visé à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, est libellé comme suit :

« Sauf dérogations prévues par un traité international, par la loi ou par un arrêté royal, l'étranger qui est entré régulièrement dans le Royaume ne peut y séjourner plus de nonante jours, à moins que le visa ou l'autorisation tenant lieu de visa, apposé sur son passeport ou sur le titre de voyage en tenant lieu, ne fixe une autre durée.

Est considéré comme séjournant plus de nonante jours dans le Royaume, l'étranger qui séjourne plus de nonante jours sur toute période de cent-quatre-vingt[s] jours, ce qui implique d'examiner la période de cent-quatre-vingt[s] jours précédant chaque jour de séjour, sur le territoire des États parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique.

Pour l'application de l'alinéa 2, la date d'entrée est considérée comme le premier jour de séjour sur le territoire des États contractants et la date de sortie est considérée comme le dernier jour de séjour sur le territoire des États contractants. Les périodes de séjour autorisées sur base d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour ne sont pas prises en considération pour le calcul de la durée du séjour sur le territoire des États contractants ».

Au terme d'un rappel des principaux éléments constitutifs des compétences respectives des communautés et de l'autorité fédérale, toutes deux appréhendées de manière large ², l'avis 59.224/VR/4 a formulé les observations suivantes :

« 5. Des éléments rappelés dans les observations 1 à 3, il résulte que lorsque l'autorité fédérale exerce ses compétences en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, elle est compétente pour subordonner le droit au séjour des étrangers à des conditions se rapportant à l'intégration des étrangers, même si la matière de 'la politique d'accueil et d'intégration des immigrés' relève de la compétence des Communautés. Toutefois, dans l'exercice de sa compétence propre en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, l'autorité fédérale doit veiller à ne pas énoncer de règles de nature à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par les Communautés de leur compétence en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

À ce titre, l'autorité fédérale est compétente pour imposer aux étrangers qui souhaitent séjourner plus de trois mois en Belgique la signature d'un document par lequel ils se déclarent prêts à s'intégrer dans la société ³. Elle est, de même, compétente, en principe, pour imposer à l'étranger d'apporter la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans la société avant d'accorder une prorogation du titre de séjour, dès lors, en tout cas, que les modes de preuve ne sont pas conçus de manière limitative [...].

En effet, agissant de la sorte, l'autorité fédérale n'oblige pas les Communautés à organiser un 'cours d'intégration prévu par l'autorité compétente' [...] et ne détermine pas non plus le contenu de celui-ci, de sorte qu'elle ne porte pas atteinte à la compétence des Communautés de définir de manière autonome la politique qu'il convient de mener en matière d'accueil et d'intégration des immigrés.

6. Toutefois, au regard de la compétence dévolue aux Communautés en matière d'accueil et d'intégration des immigrés, le texte en projet soulève la difficulté suivante.

Ce texte prévoit que l'étranger doit, en signant la déclaration, faire savoir qu'il comprend et accepte [...] les valeurs et les normes fondamentales de la société belge et qu'il est prêt à s'intégrer dans la société. C'est également sur la base de cet engagement et en fonction de la manière dont il aura été concrètement mis en œuvre par l'étranger que le ministre ou son délégué est appelé à apprécier la demande de prorogation de séjour de l'étranger.

En vertu du dispositif en projet, c'est à l'autorité fédérale seule, en l'occurrence au Roi, en vertu de l'habilitation qui lui est donnée de fixer le contenu de la déclaration, qu'il appartient de définir ces valeurs et normes fondamentales ainsi que, le cas échéant, le contenu de l'intégration attendue des candidats au séjour et à la prorogation du séjour.

² Avis 59.224/VR/4 donné le 19 mai 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', observations n^{os} 1 à 3 formulées sous le sous-titre « Compétence de l'autorité fédérale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n^o 54-1901/001, pp. 26 à 30).

³ *Note de bas de page n^o 12 de l'avis cité* : Voir, en matière d'acquisition, de conservation et de perte de la nationalité belge, l'article 12bis, § 1^{er}, 2^o et 3^o, du Code de la nationalité belge qui impose à l'étranger l'obligation d'apporter la preuve « de la connaissance d'une des trois langues nationales », « son intégration sociale » et « sa participation économique ».

Un tel dispositif est de nature à affecter de manière disproportionnée l'autonomie reconnue aux Communautés pour régler la matière de l'accueil et de l'intégration des immigrés.

En effet, dans le cadre de la compétence qu'elles tiennent de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, il incombe aux Communautés d'identifier le contenu des valeurs et normes fondamentales qui constituent le fondement de l'intégration des immigrés dans la société et de la politique d'intégration qu'elles entendent mener à leur égard.

Dès lors, en mettant en place un dispositif dont il résulte que l'autorité fédérale définit seule les valeurs et normes fondamentales de la société dans laquelle l'étranger prend l'engagement de s'intégrer, en vue de l'obtention d'un titre de séjour et de son renouvellement éventuel, alors que l'identification des valeurs et normes qui constituent le fondement de la politique d'intégration des immigrés relève de la compétence des Communautés, le texte en projet est de nature à rendre exagérément difficile l'exercice par les Communautés de cette compétence propre et, par conséquent, à empiéter sur cette compétence. En effet, dès lors que l'autorité fédérale aura défini les valeurs et normes de la société qu'elle estime fondamentales, les Communautés n'auront d'autre choix que de reprendre celles-ci à leur compte car si elles optent pour un catalogue de valeurs et normes distinctes et le cas échéant discordantes, ce sera au risque, notamment, de compromettre les possibilités pour l'étranger d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour.

[...]

À la lumière des considérations qui précèdent, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour définir unilatéralement les valeurs et normes fondamentales de la société susceptibles de contribuer à l'intégration des immigrés. Seul un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 est de nature à lever la difficulté en ce qu'il permettra une définition conjointe de ces valeurs et normes fondamentales et garantira ainsi l'articulation entre le dispositif fédéral imposant comme condition de séjour la signature d'une déclaration reprenant les valeurs et les normes fondamentales de la société et les dispositifs communautaires qui fixent le contenu du parcours d'intégration destiné aux personnes immigrées.

[...] »⁴.

L'avant-projet de loi examiné dans cet avis a abouti à l'adoption de la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', dont l'article 4 a inséré l'article 1^{er}/2 dans la loi du 15 décembre 1980. Le paragraphe 1^{er} de cet article 1^{er}/2 dispose comme suit :

« L'étranger qui introduit une demande afin d'être autorisé ou admis à séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, est informé du fait que ses efforts d'intégration seront contrôlés et signe une déclaration par laquelle il indique comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société et qu'il agira en conformité avec celles-ci.

⁴ Avis 59.224/VR/4 précité du 19 mai 2016, observations n^{os} 5 et 6 formulées sous le sous-titre « Compétence de l'autorité fédérale » (*loc. cit.*, pp. 31 à 34). Voir également : C.C. 4 octobre 2018, n^o 126/2018.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux demandes de protection internationale[.] aux étrangers reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux demandes d'autorisation ou d'admission au séjour introduites par un étranger reconnu apatride par les autorités belges compétentes ou par les bénéficiaires de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie signé le 12 septembre 1963 ou aux demandes introduites sur la base de :

1° l'article 10, § 1^{er}, 4° à 6° pour autant qu'il s'agisse des membres de la famille d'un étranger reconnu réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire ou reconnu apatride par les autorités belges compétentes ;

2° l'article 10, § 1^{er}, 7° ;

3° l'article 19, § 2, alinéa 2 ;

4° l'article 40 ;

5° l'article 40*bis* ;

6° l'article 40*ter* pour autant qu'il s'agisse des membres de la famille d'un Belge qui a exercé son droit à la libre circulation, conformément au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

7° l'article 58 ;

8° les articles 61/2 à 61/4 ;

9° l'article 61/7.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le modèle de déclaration visée à l'alinéa 1^{er}, et dont le contenu est défini dans un accord de coopération conclu avec les Communautés, en application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Roi prévoit la traduction de cette déclaration dans une langue que l'étranger comprend. Il fixe les modalités de signature de celle-ci ».

Ainsi que l'a constaté la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 126/2018 du 4 octobre 2018, statuant sur un recours en annulation dirigé contre l'article 4 précité de la loi du 18 décembre 2016 et donc sur l'article 1^{er}/2 de la loi du 15 décembre 1980,

« [p]our répondre à l'observation précitée du Conseil d'État, le législateur a prévu que les valeurs et normes fondamentales de la société que les étrangers concernés doivent comprendre et respecter seraient fixées dans un accord de coopération conclu avec les entités fédérées compétentes » ⁵.

⁵ C.C. 4 octobre 2018, n° 126/2018, B.14.3.

2.1.3. L'article 7^{ter}, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge, tel qu'il résulte de l'article 3 de la proposition de loi à l'examen, prévoit que le « test de citoyenneté » devant être réussi comme étant l'une des conditions d'accès à la nationalité belge a comme second volet

« un test sur la connaissance de la société ».

Les développements de la proposition de loi et le commentaire de l'article 3 contiennent notamment les importantes précisions qui suivent ; elles éclairent certains des objectifs poursuivis par son auteur :

– « [Le test de citoyenneté est] un test ou [...] un examen par lequel un(e) candidat(e) à la nationalité belge peut démontrer qu'il/elle possède une connaissance élémentaire d'une société donnée. Ce test peut contenir différents éléments tels que la connaissance linguistique, l'histoire, les connaissances institutionnelles et les aspects culturels » ⁶ ;

– « La nationalité n'est donc plus un moyen d'intégration, mais la preuve d'un processus d'intégration réussi. La Belgique mène depuis des années une mauvaise politique en matière de nationalité (par exemple la loi instaurant la procédure accélérée de naturalisation), de sorte que la nationalité belge n'implique plus aucune appréciation des valeurs et des normes, ni même la moindre connaissance de notre société. Et même si, fort heureusement, le Code de la nationalité belge a déjà été modifié à bon escient, il peut encore être amélioré » ⁷ ;

– « La deuxième partie du test de citoyenneté porte sur la connaissance de notre société. Elle peut concerner les institutions et comporter un volet concernant la connaissance de base de l'histoire et des normes et valeurs, par exemple des droits de l'Homme (exemples : égalité entre les femmes et les hommes, abolition de la peine de mort, etc.) » ⁸ ;

– « [R]ien n'empêche de s'appuyer [...] sur les cours d'intégration déjà existants » ⁹.

L'auteur de la proposition établit donc un lien étroit entre les processus d'intégration des étrangers mis sur pied par les autorités et la perspective qui leur est offerte d'obtenir la nationalité moyennant la réussite d'un « test de citoyenneté » dont le second volet porte sur « la connaissance de la société ». Il entend donner un contenu à l'intégration attendue des candidats à l'obtention de la nationalité belge.

Dans l'avis 59.224/VR/4 précité, la section de législation a considéré que, dans l'avant-projet de loi qui lui était soumis, lorsqu'il s'agissait de fixer des conditions liées à l'intégration dans la société belge pour pouvoir bénéficier d'une prolongation de la durée de validité du titre de séjour, la définition du contenu des valeurs et normes fondamentales de la société dans le cadre d'une déclaration tendant à établir et à prouver cette intégration ne pouvait être fixée unilatéralement par l'autorité fédérale mais devait résulter d'un accord de coopération avec les communautés en raison de la compétence de ces dernières en matière de politique d'accueil et

⁶ Développements de la proposition de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1435/001, p. 3.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Commentaire de l'article 3 (*ibidem*, p. 5).

⁹ *Ibidem*, p. 6.

d'intégration des immigrés. Dès lors que la politique d'accueil et d'intégration des immigrés relève de la compétence des communautés, il peut être considéré en l'espèce que la détermination du contenu d'un test de citoyenneté destiné à prendre en considération l'intégration de l'intéressé dans la société belge fondée sur la connaissance de base de l'histoire et des normes et valeurs, par exemple des droits de l'Homme (exemples : égalité entre les femmes et les hommes, abolition de la peine de mort, etc.), doit, elle aussi, se faire, pour des motifs analogues, en impliquant les communautés dans le cadre d'un accord de coopération.

C'est en ce sens que, dans les termes suivants, les développements de la proposition de loi à l'examen confirment ce lien et, par conséquent, la nécessité, pour ce motif, de conclure un accord de coopération sur ces questions avec les communautés :

« [...] [L]a législation relative à la nationalité constitue une compétence fédérale, alors que l'intégration a été transférée aux Communautés [...]. Cette particularité n'empêche toutefois pas le législateur fédéral de conditionner l'obtention de la nationalité à un test de citoyenneté. Nous proposons donc que le cadre minimal soit défini au niveau fédéral, mais que l'élaboration du test de citoyenneté soit confiée aux communautés »¹⁰.

Si l'exigence de ce lien résulte ainsi des développements de la proposition et du commentaire de son article 3, il devrait apparaître plus nettement du dispositif envisagé. La seule référence à « la connaissance de la société » comme étant l'objet du « test de citoyenneté » est à cet égard insuffisante. En soi, l'autorité fédérale agissant seule pourrait en effet faire dépendre l'obtention de la nationalité belge de la réussite d'un test visant à démontrer la connaissance de la société. C'est en l'espèce uniquement parce que ce test est conçu, selon les développements et commentaires de la proposition, comme pouvant apporter « la preuve d'un processus d'intégration réussi » – il est même envisagé que ce test pourrait « s'appuyer [...] sur les cours d'intégration déjà existants » –, et ce, dans un contexte où ce sont les communautés qui sont compétentes en matière de parcours d'intégration, qu'il se conçoit que l'autorité fédérale associe les communautés à la détermination du contenu de cet test. Par comparaison, on observera que, dans l'avant-projet de loi ayant fait l'objet de l'avis 59.224/VR/4, la déclaration pour laquelle la section de législation a considéré que sa signature ne pouvait être imposée notamment comme condition de prolongation du séjour légal d'un étranger sur le territoire national que moyennant l'adoption d'un accord de coopération était « une déclaration par laquelle il indique comprendre et accepter les valeurs et les normes fondamentales de la société et se déclare également prêt à s'intégrer dans la société » (article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 15 décembre 1980 – article 3 de l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État dans le dossier n° 59.224/VR/4), ce qui établit un lien plus étroit que dans la proposition présentement à l'examen entre l'exercice de la compétence fédérale et celle, relevant des communautés, relative à la politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1435/001, pp. 4 et 5.

C'est donc au bénéfice d'un amendement à la proposition, qu'il appartiendrait au législateur d'adopter, tendant à traduire dans le dispositif l'intention, résultant de ses développements et du commentaire de l'article 3, d'établir un lien entre l'objet de la proposition – l'ajout d'une condition à l'accès à la nationalité belge – et les processus d'intégration des étrangers en Belgique, que l'on peut considérer que c'est à bon escient, en fonction de l'objectif poursuivi, que la proposition de loi à l'examen repose sur la considération que le contenu du « test de citoyenneté », instauré par la proposition de loi comme condition d'accès à la nationalité belge, sera défini par un accord de coopération à conclure avec les communautés.

C'est sous cette réserve que le principe du recours à un accord de coopération est admissible.

Il n'en demeure pas moins que la manière dont est assurée l'articulation entre le dispositif de principe envisagé par la proposition de loi de subordonner l'accès à la nationalité à la réussite d'un « test de citoyenneté » avec la perspective éventuelle de la conclusion d'un accord de coopération avec les communautés, suscite les questions suivantes.

2.2. Dès lors que, tel qu'il est rédigé, l'article 7^{ter}, alinéa 2, proposé entend faire définir par la voie d'un accord de coopération le contenu du « test de citoyenneté » que la proposition entend instaurer, la question se pose de savoir quelle sera encore la portée de l'habilitation, à objet identique, que cette disposition confère également au Roi.

Sous réserve d'explications complémentaires que le législateur devrait fournir dans la suite des travaux parlementaires, lesquelles devraient alors être traduites dans le dispositif proposé, l'habilitation au Roi devrait être omise, sauf à mieux déterminer ce qui doit être réglé respectivement par le Roi et par l'accord de coopération.

On remarquera à cet égard qu'à l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été adopté, dont il a été question plus haut, l'objet de l'habilitation au Roi et celui de l'accord de coopération à conclure sont distingués de la manière suivante : le contenu de la déclaration par laquelle, dans le cadre de l'établissement par l'intéressé de ses efforts d'intégration, « il indique comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société et qu'il agira en conformité avec celles-ci » est appelé à être défini dans l'accord de coopération, seul le modèle de la déclaration devant être fixé par le Roi.

Il est loisible au législateur de s'inspirer sur ce point de cette manière de faire pour la présente proposition.

2.3. Il convient également de tenir compte du fait de la nature même d'un accord de coopération.

À ce sujet, dans son arrêt n° 126/2018 précité du 4 octobre 2018, la Cour constitutionnelle a en effet rappelé ce qui suit au sujet de l'incidence du recours à l'accord de coopération dont la conclusion est liée au mécanisme de contrôle des efforts d'intégration des étrangers souhaitant prolonger la durée de leur séjour, tel qu'il est mis sur pied par l'article 1^{er}/2 de la loi du 15 décembre 1980 :

« B.14.4. [...] [L]'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 [...] autorise les composantes de l'État fédéral à conclure [des accords de coopération] mais ne les y contraint pas.

Il convient donc de considérer que, par la disposition contenue dans l'article 1/2, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, le législateur fédéral n'a pas voulu contraindre les entités fédérées compétentes à collaborer aux mesures contenues dans la disposition attaquée et que la coopération doit être qualifiée de facultative »¹¹.

Ces considérations valent également pour la coopération éventuelle des communautés à participer au dispositif de « test de citoyenneté » envisagé par la proposition de loi à l'examen comme condition d'accès à la nationalité.

Compte tenu de l'autonomie des communautés par rapport au législateur fédéral, l'article 6 de la proposition de loi, dont la portée rétroactive n'est en tout état de cause pas admissible, doit donc être revu en manière telle que l'entrée en vigueur de la loi envisagée n'intervienne que lorsque le Roi aura constaté par arrêté que les communautés et l'autorité fédérale ont conclu l'accord de coopération visé à l'article 7ter, alinéa 2, proposé du Code de la nationalité belge, tel qu'il résulte de l'article 3 de la proposition, et que cet accord de coopération est lui-même entré en vigueur¹² ; ce procédé contribue davantage à la clarté normative et donc à la sécurité juridique que celui consistant à prévoir simplement que la loi proposée entre en vigueur à la même date que l'accord de coopération¹³.

2.4. En tout état de cause, il résulte des observations qui précèdent, spécialement de l'observation n° 2.1. que l'intervention des communautés dans la définition du « test de citoyenneté » par la voie d'un accord de coopération conclu avec l'autorité fédérale ne peut porter que sur le second volet de ce test, portant sur « la connaissance de la société », dont l'objet sera étoffé à la lumière de l'observation n° 2.1.3.

L'article 7ter, alinéa 2, proposé devra donc être amendé pour insérer les mots « visé à l'alinéa 1^{er}, 2°, » entre les mots « du test » et les mots « défini dans un accord ».

¹¹ C.C. 4 octobre 2018, n° 126/2018, B.14.4.

¹² En ce sens, s'agissant du lien entre l'entrée en vigueur de l'accord de coopération prévu par l'article 1^{er}/2, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 4 de la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', et l'entrée en vigueur de l'arrêté royal prévu par la même disposition, voir l'arrêt n° 126/2018 du 4 octobre 2018 de la Cour constitutionnelle, B.11.6.

¹³ Pour pouvoir être exercée, cette attribution de compétence au Roi doit, quant à elle, entrer en vigueur immédiatement sur la base des règles usuelles d'entrée en vigueur des textes législatifs.

3. Le Code de la nationalité belge prévoit que les étrangers visés à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, c), 3^o, c), et 5^o, c), du Code doivent apporter la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales.

Pour ce qui concerne l'octroi de la naturalisation, l'article 21, § 5, alinéa 5, du Code prévoit que la connaissance d'une des trois langues nationales constitue un élément important à cet égard.

Selon l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 5^o, du Code de la nationalité belge, la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspond au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et la preuve de cette connaissance doit être rapportée par les moyens de preuve définis dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ¹⁴.

L'article 7*ter*, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé charge, par contre, les communautés d'organiser le test linguistique.

Or, il revient à l'autorité fédérale elle-même d'organiser ce test et de prévoir les dispenses éventuelles.

Par conséquent, l'article 7*ter*, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé doit être revu sur ce point.

Articles 4 et 5

1. Compte tenu du fait que l'article 4, 2^o, 3^o et 5^o, de la proposition de loi prévoit la réussite du test de citoyenneté, comportant notamment un test linguistique d'un niveau égal au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues, les dispositions prévues à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, c), 3^o, c), et 5^o, c), du Code seront inutiles et devront être abrogées.

Il en est de même de l'article 21, § 5, alinéa 5, du Code pour ce qui concerne la connaissance d'une des trois langues nationales.

2. L'article 4, 1^o et 4^o, de la proposition, lequel modifie l'article 12*bis*, § 1^{er}, 1^o et 4^o, du Code, prévoit également la réussite du test de citoyenneté.

Or, contrairement à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 2^o, 3^o et 5^o, du Code, les deux catégories d'étrangers concernés ne doivent pas apporter la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales.

¹⁴ Voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 'portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration'.

Il s'agit plus précisément :

- de l'étranger né en Belgique et ayant sa résidence principale en Belgique depuis sa naissance (article 12*bis*, § 1^{er}, 1^o, du Code) ;
- de l'étranger ayant apporté la preuve qu'il ne peut, en raison d'un handicap ou d'une invalidité, ni occuper un emploi ni exercer une activité économique, ou ayant atteint l'âge de la pension (article 12*bis*, § 1^{er}, 4^o, du Code).

Or, les développements de la proposition sont muets à cet égard.

Le législateur est invité à vérifier s'il souhaite ajouter cette nouvelle condition à l'article 12*bis*, § 1^{er}, 1^o et 4^o, du Code.

Par ailleurs, il convient :

- à l'article 4, 4^o, proposé, sous réserve de l'observation précédente, de remplacer « e) » et « f) » par « d) » ;
- de remplacer « f) » par « e) » dans la version française du 5^o du même article.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 2

In de inleidende zin dienen de woorden “artikel 1, § 2” vervangen te worden door de woorden “artikel 1, § 2, eerste lid” en moet het wetboek in de Nederlandse tekst aangeduid worden met het volledig opschrift ervan, namelijk “Wetboek van de Belgische nationaliteit”.

Artikel 3

1. Het voorgestelde artikel 7^{ter} van het Wetboek van de Belgische nationaliteit luidt als volgt:

“De burgerschapstest bestaat uit twee delen waarop de betrokkene geslaagd moet zijn.

1° een taaltest waarbij de spreek-, schrijf-, lees- en luistervaardigheid getest wordt van het Frans voor de burgerschapstest georganiseerd door de Franse gemeenschap, het Nederlands voor de burgerschapstest georganiseerd door de Vlaamse gemeenschap en het Duits voor de burgerschapstest georganiseerd door de Duitstalige gemeenschap. Het behaalde niveau moet gelijk zijn aan het niveau B1 van het Europees Referentiekader voor Talen;

2° een test betreffende de kennis van de samenleving.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de inhoud van de test die bepaald wordt door een samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten met de Gemeenschappen met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Die bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.1.1. De vraag rijst of aanvaard kan worden dat aan de gemeenschappen gevraagd wordt mee te werken aan het bepalen van een van de voorwaarden voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, terwijl dat een aangelegenheid is die krachtens de artikelen 8 en 9 van de Grondwet in principe tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoort.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In dat verband dient rekening gehouden te worden met de bevoegdheid van de gemeenschappen op het gebied van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, zoals die voortvloeit uit artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

2.1.2. In advies 59.224/VR/4 van 19 mei 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, heeft de afdeling Wetgeving zich in verenigde kamers uitgesproken over een gelijksoortige kwestie, die keer betreffende de samenhang tussen, enerzijds, de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en, anderzijds, de bevoegdheid van de gemeenschappen op het gebied van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen.

Artikel 3 van dat voorontwerp strekte ertoe in de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ een artikel 1/2 in te voegen, waarvan paragraaf 1 als volgt luidde:

“§1[.] De vreemdeling die langer dan de in artikel 6 bepaalde termijn in het Rijk wenst te verblijven, ondertekent, binnen de termijn van 30 dagen na de indiening van zijn aanvraag een verklaring waarbij hij te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en aanvaardt en zich tevens bereid verklaart zich in de samenleving te integreren.

De vreemdeling die het rijk binnenkomt of binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden en die de status van vluchteling of de subsidiaire beschermingsstatus wenst te verkrijgen, wordt toch gevraagd binnen de termijn van 30 dagen na het indienen van een asielaanvraag, een verklaring te ondertekenen waarbij hij te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en aanvaardt en zich (...) tevens bereid verklaart zich in de samenleving te integreren.

De vreemdeling ondertekent de verklaring in persoon ten overstaan van de overheid die bevoegd is om de aanvraag in ontvangst te nemen.

De koning bepaalt, bij een in ministerraad overlegd besluit, de inhoud van de verklaring, de modaliteiten van de ondertekening ervan en voorziet in de vertaling ervan in een taal die de vreemdeling begrijpt.”¹

¹ Artikel 6 van de wet van 15 december 1980, waarnaar in het eerste lid van die bepaling verwezen wordt, luidt als volgt:

“Behoudens de in een internationaal verdrag, in de wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, mag de vreemdeling die legaal het Rijk is binnengekomen, niet langer dan negentig dagen in het Rijk verblijven, tenzij het visum of de visumverklaring dat of die in zijn paspoort of in een daarmee gelijkgestelde reistitel werd aangebracht, een andere duur bepaalt.

Wordt beschouwd als een persoon die meer dan negentig dagen in het Rijk verblijft, de vreemdeling die meer dan negentig dagen binnen een periode van honderdtachtig dagen op het grondgebied van de Staten die partij zijn bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen die België bindt, verblijft, waarbij voor iedere dag van het verblijf de honderdtachtig voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen.

Voor de toepassing van het tweede lid geldt de inreisdatum als de eerste dag van verblijf op het grondgebied van de overeenkomstsluitende Staten en de uitreisdatum als de laatste dag van verblijf op het grondgebied van de overeenkomstsluitende Staten. Perioden van verblijf die zijn toegestaan op grond van een verblijfsvergunning of een visum voor lang verblijf worden bij de berekening van de verblijfsduur op het grondgebied van de overeenkomstsluitende Staten niet in aanmerking genomen.”

In dat ontworpen artikel 1/2 van de wet van 15 december 1980 werd niets bepaald over het sluiten van een samenwerkingsakkoord betreffende de inhoud van de verklaring waarvan in die bepaling sprake was.

In advies 59.224/VR/4 is herinnerd aan de belangrijkste wezenlijke kenmerken van de respectieve bevoegdheden van de gemeenschappen en de federale overheid, beide in ruime zin opgevat,² waarna de volgende opmerkingen geformuleerd zijn:

“5. Uit wat in de opmerkingen 1 tot 3 naar voren is gebracht, vloeit voort dat de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden inzake toegang tot het grondgebied, verblijf, vestiging en verwijdering van vreemdelingen bevoegd is om het verblijfsrecht van vreemdelingen afhankelijk te stellen van voorwaarden in verband met hun integratie, zelfs al zijn de gemeenschappen bevoegd voor het ‘beleid van opvang en integratie van inwijkelingen’. Bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheid inzake toegang tot het grondgebied, verblijf, vestiging en verwijdering van vreemdelingen moet de federale overheid er evenwel op toezien dat ze geen regels uitvaardigt die de uitoefening door de gemeenschappen van hun bevoegdheid inzake het beleid van opvang en integratie (...) onmogelijk of uitermate moeilijk zou maken.

De federale overheid is bijgevolg bevoegd om vreemdelingen die meer dan drie maanden in België wensen te verblijven, te verplichten een document te ondertekenen waarbij ze zich bereid verklaren zich in de samenleving te integreren.³ In principe is ze eveneens bevoegd om de vreemdeling te verplichten aan te tonen dat hij bereid is zich in de samenleving te integreren voordat ze de verblijfstitel verlengt, aangezien de bewijsmiddelen hoe dan ook niet exhaustief worden vermeld.(...) ”

Door aldus te handelen, verplicht de federale overheid de gemeenschappen immers niet een ‘inburgeringscursus’ te organiseren ‘waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid’(...) en bepaalt ze evenmin de inhoud van die cursus, zodat ze niet raakt aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om zelfstandig het beleid te bepalen dat nodig is voor de opvang en de integratie van inwijkelingen.

6. Ten aanzien van de bevoegdheid inzake de opvang en de integratie van inwijkelingen, die aan de gemeenschappen is verleend, doet de ontworpen tekst evenwel de volgende moeilijkheid rijzen.

De tekst bepaalt dat de vreemdeling door de ondertekening van de verklaring te kennen moet geven dat hij de fundamentele waarden en normen van de Belgische samenleving begrijpt en aanvaardt,(...) en dat hij bereid is zich in de samenleving te integreren. De minister of zijn gemachtigde moet de aanvraag tot verlenging van het verblijf van de vreemdeling ook beoordelen op basis van die verbintenis en van de wijze waarop de vreemdeling die concreet nakomt.

² Advies 59.224/VR/4 van 19 mei 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, opmerkingen 1 tot 3 onder de ondertitel “Bevoegdheid van de federale overheid” (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 26-30).

³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie over de verkrijging, het behoud, het verlies van de Belgische nationaliteit, artikel 12bis, § 1, 2° en 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, waarbij de vreemdeling de verplichting wordt opgelegd het bewijs te leveren van “de kennis van één van de drie landstalen”, “zijn maatschappelijke integratie” en “zijn economische participatie”.

Krachtens de ontworpen tekst staat het enkel aan de federale overheid, *in casu* aan de Koning, aangezien Hem de machtiging is verleend de inhoud van de verklaring te bepalen, om die fundamentele waarden en normen vast te leggen, alsook in voorkomend geval de inhoud van de integratie die wordt verwacht van de gegadigden voor het verblijf en voor de verlenging van het verblijf.

Een dergelijke regeling kan de autonomie die de gemeenschappen is verleend om de opvang en de integratie van inwijkelingen te regelen, buitensporig aantasten.

In het kader van hun bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de gemeenschappen immers de inhoud bepalen van de fundamentele waarden en normen die de grondslag vormen voor de integratie van inwijkelingen in de samenleving (...) en voor het integratiebeleid dat de gemeenschappen ten aanzien van de inwijkelingen wensen te voeren.

Uit de ontworpen tekst blijkt dat de federale overheid als enige de fundamentele waarden en normen vastlegt van de samenleving waarin de vreemdeling zich via een verbintenis belooft te integreren om een verblijfstitel en eventueel een verlenging ervan te verkrijgen, terwijl de gemeenschappen bevoegd zijn om de waarden en normen te bepalen waarop het beleid inzake integratie van inwijkelingen steunt. De ontworpen tekst kan het de gemeenschappen dus uitermate moeilijk maken die eigen bevoegdheid uit te oefenen en kan die bevoegdheid bijgevolg aantasten. Zodra de federale overheid de waarden en normen van de samenleving heeft vastgelegd die volgens haar fundamenteel zijn, kunnen de gemeenschappen namelijk niet anders dan die waarden en normen overnemen. Indien ze zouden opteren voor een reeks verschillende en in voorkomend geval tegenstrijdige waarden en normen, zou dat de mogelijkheden die de vreemdeling heeft om zijn verblijfstitel te laten vernieuwen, immers in het gedrang brengen.

(...)

In het licht van de voorgaande overwegingen is de federale overheid niet bevoegd om eenzijdig de fundamentele waarden en normen van de samenleving vast te leggen die een rol kunnen spelen bij de integratie van de inwijkelingen. Dat probleem valt enkel te verhelpen met een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, (...) omdat zo'n samenwerkingsakkoord de federale overheid en de gemeenschappen de mogelijkheid biedt die fundamentele normen en waarden gezamenlijk vast te stellen, en er aldus voor zal zorgen dat de federale regeling, die het verblijf afhankelijk stelt van de ondertekening van een verklaring die de fundamentele waarden en normen van de samenleving bevat, en de regelingen van de gemeenschappen, waarin de inhoud van het integratietraject van inwijkelingen wordt bepaald, op elkaar worden afgestemd.

(...)”.⁴

⁴ Voornoemd advies 59.224/VR/4 van 19 mei 2016, opmerkingen 5 en 6 onder de ondertitel “Bevoegdheid van de federale overheid” (*l.c.* 31-34). Zie ook GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018.

Het voorontwerp van wet dat in dat advies onderzocht is, heeft geleid tot de aanneming van de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, bij artikel 4 van welke wet in de wet van 15 december 1980 een artikel 1/2 ingevoegd is. Paragraaf 1 van dat artikel 1/2 luidt als volgt:

“De vreemdeling die een aanvraag indient teneinde gemachtigd of toegelaten te worden langer dan de in artikel 6 bepaalde termijn in het Rijk te verblijven, wordt op de hoogte gebracht van het feit dat zijn inspanningen tot integratie zullen worden gecontroleerd en ondertekent een verklaring waarbij hij te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen.

Het eerste lid is niet van toepassing op verzoeken om internationale bescherming, op vreemdelingen die erkend zijn als vluchtelingen of die de subsidiaire bescherming genieten, op aanvragen om machtiging of toelating tot verblijf die zijn ingediend door een door de bevoegde Belgische autoriteiten als staatloze erkende vreemdeling of door de begunstigten van de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije getekend op 12 september 1963 of op aanvragen die zijn ingediend op grond van:

1° artikel 10, § 1, 4° tot 6°, voor zover het over de familieleden gaat van een vreemdeling die erkend is als vluchteling of die de subsidiaire bescherming geniet of die door de bevoegde Belgische autoriteiten erkend is als staatloze;

2° artikel 10, § 1, 7° ;

3° artikel 19, § 2, tweede lid;

4° artikel 40;

5° artikel 40*bis*;

6° artikel 40*ter* voor zover het gaat over de familieleden van een Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (...);

7° artikel 58;

8° de artikelen 61/2 tot 61/4;

9° artikel 61/7.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het model van de in het eerste lid bedoelde verklaring waarvan de inhoud wordt bepaald door een samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten met de Gemeenschappen met toepassing van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Koning voorziet in de vertaling van die verklaring in een taal die de vreemdeling begrijpt. Hij bepaalt de nadere regels van de ondertekening ervan.”

In zijn arrest nr. 126/2018 van 4 oktober 2018, waarin het Grondwettelijk Hof uitspraak gedaan heeft over een beroep tot vernietiging van voornoemd artikel 4 van de wet van 18 december 2016 en dus over artikel 1/2 van de wet van 15 december 1980, heeft dat Hof het volgende vastgesteld:

“Om tegemoet te komen aan de voormelde opmerking van de Raad van State, heeft de wetgever bepaald dat de fundamentele waarden en normen van de samenleving die de betrokken vreemdelingen dienen te begrijpen en waarnaar zij dienen te handelen, zullen worden vastgesteld bij een met de bevoegde deeltentiteiten gesloten samenwerkingsakkoord.”⁵

2.1.3. In artikel 7ter, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, zoals die bepaling voortvloeit uit artikel 3 van voorliggend wetsvoorstel, wordt bepaald dat de “burgerschapstest” waarvoor de vreemdeling moet slagen als één van de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, als tweede deel “een test betreffende de kennis van de samenleving” omvat.

De toelichting bij het wetsvoorstel en de toelichting bij artikel 3 bevatten onder meer de volgende belangrijke preciseringen, die een duidelijker licht werpen op bepaalde doelen die door de indiener van het voorstel nagestreefd worden:

– “Een burgerschapstest is een test of examen waardoor kandidaat-Belgen kunnen bewijzen dat zij een basiskennis hebben over een bepaalde samenleving. Een dergelijke test kan verschillende elementen omvatten, zoals bijvoorbeeld taalkennis, geschiedenis, institutionele kennis, culturele aspecten ...”;⁶

– “Nationaliteit is dan niet langer een integratiemiddel, maar het bewijs van een geslaagd integratieproces. In België is jarenlang een verkeerd integratiebeleid gevoerd (bv. snel-Belgwet), waardoor de Belgische nationaliteit geen appreciatie voor waarden en normen of zelfs maar de minste kennis van (...) onze samenleving meer inhoudt. Hoewel het Wetboek van de Belgische nationaliteit gelukkig al ten goede gewijzigd is, kan het nog beter”;⁷

– “Een tweede deel van de burgerschapstest behelst kennis van onze maatschappij. Het kan hierbij gaan over instellingen, een deel basiskennis van de geschiedenis en normen en waarden, zoals mensenrechten (bv. gelijkheid tussen mannen en vrouwen, geen doodstraf meer ...);⁸

– “[N]iets belet dat zij (...) de reeds bestaande integratiecursussen als basis nemen”.⁹

⁵ GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.14.3.

⁶ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1435/001, 3.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Toelichting bij artikel 3 (*ibidem*, 5).

⁹ *Ibidem*, 6.

De indiener van het voorstel legt dus een nauw verband tussen de processen voor de integratie van vreemdelingen ingesteld door de overheid en het vooruitzicht dat aan de vreemdelingen geboden wordt de Belgische nationaliteit te verkrijgen door te slagen voor een “burgerschapstest” waarvan het tweede deel betrekking heeft op “de algemene kennis van de samenleving”. Hij wil een invulling geven aan de integratie-inspanningen die van de kandidaat-Belgen verwacht worden.

In voornoemd advies 59.224/VR/4 heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat in het voorontwerp van wet dat aan haar voorgelegd was, wanneer het ging om het stellen van voorwaarden met betrekking tot de integratie van vreemdelingen in de Belgische samenleving om een verlenging te kunnen genieten van de geldigheidsduur van hun verblijfstitel, de fundamentele waarden en normen van de samenleving in het kader van een verklaring tot vaststelling en ten bewijze van die integratie niet eenzijdig door de federale overheid vastgelegd konden worden, maar moesten voortvloeien uit een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen, gelet op de bevoegdheid van de gemeenschappen op het vlak van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Aangezien het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt, kan *in casu* op dezelfde wijze geoordeeld worden dat de gemeenschappen om soortgelijke redenen via een samenwerkingsakkoord betrokken moeten worden bij het vaststellen van de inhoud van een burgerschapstest ter beoordeling van de mate waarin de betrokkene in de Belgische samenleving geïntegreerd is op grond van diens basiskennis van de geschiedenis en normen en waarden, zoals mensenrechten (bv. gelijkheid tussen mannen en vrouwen, geen doodstraf meer, ...)

Dat verband en, bijgevolg, de noodzaak om daartoe met de gemeenschappen over die kwesties een samenwerkingsakkoord te sluiten, worden in de toelichting bij voorliggend wetsvoorstel in de volgende bewoordingen bevestigd:

“Nationaliteitswetgeving is immers een bevoegdheid van de federale overheid, terwijl integratie en inburgering overgeheveld is naar de gemeenschappen (...). Dit belet echter niet dat de federale wetgever een burgerschapstest kan invoeren als voorwaarde om de nationaliteit te verwerven. Wij stellen dus voor dat de federale wetgever het minimale kader zal bepalen, maar dat de uitwerking van de burgerschapstest zelf gebeurt door de (...) gemeenschappen.”¹⁰

Hoewel het vereiste van dat verband aldus uit de toelichting bij het voorstel en uit de toelichting bij artikel 3 blijkt, zou het duidelijker naar voren moeten komen uit het beoogde dispositief. Dat louter verwezen wordt naar “de kennis van de samenleving” als hetgeen beoordeeld wordt door middel van de “burgerschapstest”, volstaat in dat opzicht niet. Op zich zou de federale overheid, alleenhandelend, het verkrijgen van de Belgische nationaliteit immers afhankelijk kunnen maken van het slagen voor een test ten bewijze van de kennis van de samenleving. Dat de federale overheid de gemeenschappen betreft bij het bepalen van de inhoud van die test, valt *in casu* alleen te begrijpen omdat die test, volgens de toelichting en de commentaar bij het voorstel, opgevat wordt als “het bewijs van een geslaagd integratieproces” – er wordt zelfs overwogen om voor die test “de reeds bestaande integratiecursussen als basis [te] nemen” - , en dit in een context waarin het de gemeenschappen zijn die bevoegd zijn voor het integratieproces. Ter vergelijking zij opgemerkt dat in het voorontwerp van wet waarover advies 59.224/VR/4 uitgebracht is, de

¹⁰ *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1435/001, 4 en 5.

verklaring waarvan de ondertekening, inzonderheid als voorwaarde voor de verlenging van het wettig verblijf van een vreemdeling op het nationaal grondgebied, volgens de afdeling Wetgeving alleen opgelegd kon worden via de goedkeuring van een samenwerkingsakkoord, “een verklaring [is] waarbij [die vreemdeling] te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en aanvaardt en zich tevens bereid verklaart zich in de samenleving te integreren” (ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 – artikel 3 van het voorontwerp van wet dat in dossier 59.224/VR/4 aan de Raad van State voorgelegd was), waarbij, ten opzichte van het voorstel dat thans voorligt, een nauwer verband gelegd wordt tussen de uitoefening van de federale bevoegdheid en de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen op het gebied van het beleid inzake onthaal en integratie van migranten.

Alleen op grond van een door de wetgever aan te nemen amendement op dit wetsvoorstel, strekkende tot het weergeven, in het dispositief, van de bedoeling van dit wetsvoorstel, die uit de toelichting bij dat voorstel en uit de toelichting bij artikel 3 blijkt en die erin bestaat een verband te leggen tussen het doel van het voorstel – het opleggen van een extra voorwaarde voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit – en de processen voor de integratie van vreemdelingen in België, zal er dan ook van uitgegaan kunnen worden dat in voorliggend wetsvoorstel, in het licht van het doel dat daarmee nagestreefd wordt, op weldoordachte wijze gesteund wordt op de overweging dat de inhoud van de “burgerschapstest” die bij dit wetsvoorstel ingevoerd wordt als voorwaarde voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, via een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen vastgesteld zal worden.

Het principe dat daartoe gebruikgemaakt wordt van een samenwerkingsakkoord kan alleen onder dat voorbehoud aanvaard worden.

Dat neemt niet weg dat de volgende vragen rijzen over de wijze waarop de principiële regeling die in het wetsvoorstel in het vooruitzicht gesteld wordt, namelijk dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit afhankelijk gesteld wordt van het slagen voor een “burgerschapstest” met de eventuele mogelijkheid dat ter zake met de gemeenschappen een samenwerkingsakkoord gesloten wordt.

2.2. Aangezien het voorgestelde artikel 7*ter*, tweede lid, zoals het gesteld is, ertoe strekt de inhoud van de “burgerschapstest” die bij dit wetsvoorstel ingevoerd wordt, via een samenwerkingsakkoord te laten bepalen, rijst de vraag wat nog de draagwijdte is van de machtiging met hetzelfde doel die bij deze bepaling eveneens aan de Koning verleend wordt.

Onder voorbehoud van een nadere toelichting, die de wetgever in het vervolg van de parlementaire voorbereiding zou moeten verstrekken en die dan in het voorgestelde dispositief weergegeven zou moeten worden, zou de machtiging aan de Koning weggelaten moeten worden, tenzij duidelijker bepaald zou worden wat respectievelijk door de Koning en door het samenwerkingsakkoord geregeld moet worden.

In dat verband dient opgemerkt te worden dat in de uiteindelijke versie van artikel 1/2, § 1, derde lid, van de wet van 15 december 1980, waarvan hierboven sprake geweest is, het doel van de machtiging aan de Koning en dat van het te sluiten samenwerkingsakkoord als volgt onderscheiden worden: de inhoud van de verklaring waarmee de betrokkene ten bewijze van zijn inspanningen tot integratie “te kennen geeft dat hij de fundamentele waarden en normen van de samenleving begrijpt en er naar zal handelen”, dient in het samenwerkingsakkoord vastgelegd te worden, en alleen het model van die verklaring moet door de Koning bepaald worden.

Het staat de wetgever vrij zich voor dit voorstel op dat punt door die werkwijze te laten inspireren.

2.3. Er dient ook rekening gehouden te worden met de aard zelf van een samenwerkingsakkoord.

In dat verband heeft het Grondwettelijk Hof in zijn voornoemd arrest nr. 126/2018 van 4 oktober 2018 immers op het volgende gewezen met betrekking tot de gevolgen van het feit dat gebruikgemaakt wordt van een samenwerkingsakkoord, gesloten in verband met de regeling voor de controle van de inspanningen tot integratie van de vreemdelingen die hun verblijf wensen te verlengen, zoals ingevoerd bij artikel 1/2 van de wet van 15 december 1980:

“B.14.4. (...) [A]rtikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...) machtigt de deelentiteiten van de federale Staat [samenwerkingsakkoorden] te sluiten, maar verplicht hen er niet toe.

Aldus dient ervan te worden uitgegaan dat de federale wetgever, met het voorschrift vervat in artikel 1/2, § 1, derde lid, van de wet van 15 december 1980, niet een gedwongen medewerking van de bevoegde deelentiteiten aan de in de bestreden bepaling vervatte maatregelen heeft willen opleggen, en dat de medewerking dient te worden gekwalificeerd als facultatief.”¹¹

Die overwegingen gelden eveneens voor de mogelijke medewerking van de gemeenschappen bij het regelen van de “burgerschapstest” die bij het wetsvoorstel in het vooruitzicht gesteld wordt als voorwaarde voor het verkrijgen van de nationaliteit.

¹¹ GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.14.4.

Gelet op de autonomie van de gemeenschappen ten opzichte van de federale wetgever moet artikel 6 van het wetsvoorstel, waarvan de terugwerkende kracht hoe dan ook onaanvaardbaar is, dan ook aldus herzien worden dat de in het vooruitzicht gestelde wet pas in werking treedt nadat de Koning bij besluit vastgesteld heeft dat de gemeenschappen en de federale overheid het samenwerkingsakkoord gesloten hebben bedoeld in het voorgestelde artikel 7ter, tweede lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, zoals dat uit artikel 3 van het voorstel voortvloeit, en dat dit samenwerkingsakkoord zelf in werking getreden is.¹² Die werkwijze is bevorderlijker voor duidelijke regelgeving en dus voor de rechtszekerheid dan die welke erin bestaat gewoon te bepalen dat de voorgestelde wet op dezelfde datum in werking treedt als het samenwerkingsakkoord.¹³

2.4. Uit de voorgaande opmerkingen, in het bijzonder uit opmerking 2.1., volgt hoe dan ook dat de medewerking van de gemeenschappen aan het bepalen van de “burgerschapstest” via een samenwerkingsakkoord dat met de federale overheid gesloten wordt, slechts betrekking kan hebben op het tweede deel van die test, over “de kennis van de samenleving”, waaraan in het licht van opmerking 2.1.3. invulling gegeven moet worden.

Het voorgestelde artikel 7ter, tweede lid, moet dan ook aldus geamendeerd moeten worden dat tussen de woorden “van de test” en de woorden “die bepaald wordt door een samenwerkingsakkoord” de woorden “bedoeld in het eerste lid, 2°,” ingevoegd worden.

3. Krachtens het Wetboek van de Belgische nationaliteit moeten de vreemdelingen bedoeld in artikel 12bis, § 1, 2°, c), 3°, c), en 5°, c), van het Wetboek het bewijs leveren van de kennis van één van de drie landstalen.

Met betrekking tot het verlenen van naturalisaties wordt in artikel 21, § 5, vijfde lid, van het Wetboek bepaald dat kennis van één van de drie landstalen in dat opzicht een belangrijk element is.

Volgens artikel 1, § 2, eerste lid, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit stemt de minimale kennis van één van de drie landstalen overeen met het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen en moet het bewijs van die kennis geleverd worden aan de hand van de bewijsmiddelen bepaald in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.¹⁴

¹² Zie in die zin arrest nr. 126/2018 van het Grondwettelijk Hof van 4 oktober 2018, B.11.6, betreffende het verband tussen, enerzijds, de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 1/2, derde lid, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, en, anderzijds, de inwerkingtreding van het koninklijk besluit waarin diezelfde bepaling voorziet.

¹³ Opdat die bevoegdheidsopdracht aan de Koning uitgeoefend zou kunnen worden, moet ze onmiddellijk in werking treden op basis van de gebruikelijke regels voor de inwerkingtreding van wetgevende teksten.

¹⁴ Zie artikel 1 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’.

Bij het voorgestelde artikel 7ter, eerste lid, 1°, worden daarentegen de gemeenschappen belast met het organiseren van de taaltest.

Het is echter de federale overheid zelf die deze test moet organiseren en in eventuele vrijstellingen moet voorzien.

Het voorgestelde artikel 7ter, eerste lid, 1°, moet bijgevolg op dat punt herzien worden.

Artikelen 4 en 5

1. Gelet op het feit dat in artikel 4, 2°, 3° en 5°, van het wetsvoorstel bepaald wordt dat de vreemdeling moet slagen voor de burgerschapstest die onder meer een taaltest omvat waarvan het niveau overeenstemt met het niveau B1 van het Europees Referentiekader voor Talen, zullen de bepalingen vervat in artikel 12bis, § 1, 2°, c), 3°, c), en 5°, c), van het Wetboek, nutteloos worden en opgeheven moeten worden.

Hetzelfde geldt voor artikel 21, § 5, vijfde lid, van het Wetboek wat de kennis van één van de drie landstalen betreft.

2. In artikel 4, 1° en 4°, van het voorstel, bij welke bepaling artikel 12bis, § 1, 1° en 4°, van het Wetboek gewijzigd wordt, wordt eveneens bepaald dat de vreemdeling dient te slagen voor de burgerschapstest.

In tegenstelling tot wat in artikel 12bis, § 1, 2°, 3° en 5°, van het Wetboek bepaald wordt, moet door de twee categorieën van betrokken vreemdelingen niet het bewijs geleverd worden van de kennis van één van de drie landstalen.

Het gaat meer bepaald om:

– de vreemdeling die in België geboren is en er sedert zijn geboorte zijn hoofdverblijfplaats gevestigd heeft (artikel 12bis, § 1, 1°, van het Wetboek);

– de vreemdeling die het bewijs geleverd heeft wegens een handicap of invaliditeit geen betrekking of economische activiteit te kunnen uitoefenen of die de pensioengerechtigde leeftijd bereikt heeft (artikel 12bis, § 1, 4°, van het Wetboek).

In de toelichting bij het voorstel wordt daarover echter niets gezegd.

De wetgever wordt verzocht na te gaan of hij die nieuwe voorwaarde wil toevoegen aan artikel 12bis, § 1, 1° en 4°, van het Wetboek.

Voorts:

– schrijve men, onder voorbehoud van de voorgaande opmerking, in het voorgestelde artikel 4, 4°, niet “een bepaling onder e), luidende ‘e)’” maar “een bepaling onder d), luidende ‘d)’”;

– schrijve met, in de Franse tekst van de bepaling onder 5° van hetzelfde artikel, niet “f)” maar “e)”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT