



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.224/VR/4
du 19 mai 2016

advies 59.224/VR/4
van 19 mei 2016

sur

over

un avant-projet de loi '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'

een voorontwerp van wet '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'

Le 1^{er} avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*) prorogé jusqu'au 20 mai 2016^(*), sur un avant-projet de loi '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'.

L'avant-projet a été examiné, en ce qui concerne la compétence, par les chambres réunies le 12 mai 2016. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, et Marianne DONY, assesseurs, Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

L'avant-projet a pour le reste été examiné par la quatrième chambre le 12 mai 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER et Brecht STEEN, premiers auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 2016.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

^(*) Par courriel du 3 mai 2016.

Op 1 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) en verlengd tot 20 mei 2016^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘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’.

Het voorontwerp is, wat de bevoegdheid betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 12 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Marianne DONY, assessoren, Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het ontwerp is voor het overige door de vierde kamer onderzocht op 12 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER en Brecht STEEN, eerste auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

^(*) Bij E-mail van 3 mei 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet vise à instaurer une nouvelle condition générale de séjour consistant à imposer à l'étranger qui souhaite séjourner plus de trois mois dans le Royaume la signature, « en personne », d'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}, alinéas 1^{er} et 3, en projet). À défaut de se conformer à cette condition, la demande de séjour introduite par l'étranger est irrecevable (article 1^{er}/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet).

L'étranger dispose d'un délai de trente jours suivant l'introduction de sa demande de séjour pour signer la déclaration, l'objectif étant notamment, selon le commentaire des articles, de « permettre [...] à l'étranger d'approuver [...] la déclaration au moyen d'un *informed consent* (consentement éclairé) ».

Le Roi est chargé de fixer le contenu de la déclaration et les modalités de signature de la déclaration, en veillant à ce que soit soumise à l'étranger une déclaration traduite dans une langue que celui-ci comprend (article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 4, en projet).

2. En ce qui concerne l'engagement portant sur l'intégration, l'article 1^{er}/2, § 2, alinéa 2, en projet impose à l'étranger d'apporter la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans le premier délai de séjour accordé.

Selon l'article 1^{er}/2, § 2, alinéa 4, en projet :

« L'intégration de l'étranger dans la société peut notamment être vérifiée au moyen des critères suivants :

- suivre un cours d'intégration par l'autorité compétente de sa résidence principale pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour
- travailler pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour
- obtenir un diplôme, un certificat ou une preuve d'inscription, délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné, pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour
- suivre une formation professionnelle reconnue par une autorité compétente pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour
- connaître la langue du lieu de l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

- passé judiciaire
- participation active à la vie associative ».

Les « efforts raisonnables d'intégration dans la société » de l'étranger constitue un élément dont le ministre pourra tenir compte lors « de l'examen de la demande de prorogation de son titre de séjour » afin de décider si l'étranger autorisé ou admis au séjour disposera ou se verra refuser le droit de séjourner dans le Royaume (article 1^{er}/2, § 2, alinéa 3, en projet).

« L'appréciation de cet effort relève du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de son délégué » (selon le commentaire des articles). Lors de cette appréciation, le ministre ou son délégué doit toutefois tenir « compte de la nature et de la solidité des liens familiaux de l'intéressé, de la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine » (article 1^{er}/2, § 2, alinéa 5, en projet).

3. À l'égard de dix catégories d'étrangers, dont les demandeurs « de protection internationale », il est prévu que la condition générale instaurée par l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, bien qu'applicable², n'est pas imposée à peine d'irrecevabilité de la demande de séjour (article 1^{er}/2, § 4, en projet).

4. Enfin, un régime de dispense des règles nouvelles mises en place par l'article 1^{er}/2, §§ 1^{er} et 2, en projet, est consacré pour les catégories suivantes : « Le mineur étranger, les personnes qui se trouvent dans une situation telle que définie aux articles 388, 491 et 492 du Code civil ou les personnes gravement malades ayant apporté la preuve qu'elles sont définitivement dans l'incapacité permanente de signer la déclaration en raison d'un handicap physique ou d'une déficience mentale » (article 1^{er}/2, § 3, en projet).

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après « la loi spéciale du 8 août 1980 »), les Communautés sont compétentes, dans le cadre des matières personnalisables visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, pour régler, en matière d'aide aux personnes, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

² Ce que l'avant-projet énonce de manière expresse pour ce qui concerne « [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 », étranger à l'égard duquel l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet énonce qu'il lui « 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 ».

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980³, les Communautés sont compétentes :

« En matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés, notamment pour :

1° L'intervention dans les frais de voyage de la famille des travailleurs migrants ;

2° L'octroi d'une indemnité aux personnes appelées à aider moralement et/ou religieusement les travailleurs migrants ;

3° La liquidation des frais inhérents aux activités déployées en vue de l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles, afin de faciliter leur adaptation et d'améliorer la compréhension entre Belges et étrangers ;

4° La publication de brochures d'information pour travailleurs migrants dans les langues utilisées par ceux-ci ;

5° L'octroi d'une subvention à l'ASBL 'Centre d'initiation pour réfugiés et étrangers' et aux services communaux, pour l'organisation de cours de langues ;

6° L'octroi de subsides aux communes et aux services publics pour l'édition de publications à l'intention des travailleurs migrants ;

7° L'octroi de subsides aux comités régionaux d'accueil, aux conseils consultatifs communaux et aux associations créées par les travailleurs migrants ;

8° L'achat de matériel didactique pour l'organisation de cours de langues à l'intention des immigrés ».

La compétence des Communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés⁴ est interprétée de manière large⁵ et n'est pas non plus limitée aux aspects

³ Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 7-8).

⁴ En exécution de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice de la compétence qui était la sienne en la matière (voir l'article 3, 7°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', disposition abrogée par le décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', le siège du transfert figurant à l'article 3, 7°, de ce décret).

⁵ Dans son avis 26.915/3 donné le 7 octobre 1997 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 28 avril 1998 'inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 1997-1998, n° 868/1, p. 48), la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Mede rekening houdend met de evolutie die de problematiek van de inwijkelingen sinds 1980 heeft ondergaan, kan aangenomen worden dat het beleid ten aanzien van allochtonen, vluchtelingen en woonwagengebwoners in die bevoegdheidsomschrijving ingepast kan worden ».

Dans son avis 39.856/3 donné le 21 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 14 juillet 2006 'tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 850/1, p. 85), la section de législation du Conseil d'État a relevé :

« 3. Krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Onder deze bevoegdheid kan het opzetten van een inburgeringsregeling, zoals omschreven in het ontworpen artikel 2, 1°, worden begrepen, waarbij deze regeling niet noodzakelijkerwijze dient te worden beperkt tot personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Evenmin dient zij te worden beperkt tot regelingen met een vrijwillig karakter, zodat de gemeenschappen bij de uitoefening van hun bevoegdheid aan de betrokkenen verplichtingen vermogen op te leggen ».

présentant uniquement un caractère communicationnel, pas plus qu'elle ne se trouve limitée par un critère de volontariat ⁶.

2. La circonstance que les Communautés sont compétentes en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés n'emporte pas que ce n'est qu'à ce titre que des politiques favorisant l'intégration des immigrés peuvent être menées. Ainsi, les politiques menées en matière d'enseignement ⁷, de formation professionnelle, d'emploi, de logement ⁸⁻⁹, ..., peuvent également contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à intégrer les personnes étrangères ou d'origine étrangère.

3. La politique en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers relève de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

⁶ Outre l'avis 39.856/3 précité, voir l'avis 55.083/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 de la Région wallonne 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 992/1, p. 23) et l'avis 58.723/4 donné le 18 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016 de la Région wallonne 'modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 417/1, p. 12).

⁷ L'article 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

[...]

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;

[...] ».

⁸ Voir l'avis 39.536/VR de la section de législation du Conseil d'État donné le 24 janvier 2006 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 15 décembre 2006 « houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode » obs. 3.1 et 3.2 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 824/1, pp. 48-50).

⁹ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/2008 du 10 juillet 2008 :

« B.9.1. D'après l'exposé des motifs, le décret [du 15 décembre 2006] s'inscrit dans la mise en œuvre de la politique flamande du logement. Un des objectifs poursuivis par celle-ci est l'amélioration constante de la qualité de la vie dans les quartiers, la promotion de l'intégration des habitants dans leur environnement social et la promotion de chances égales pour chacun. Un des moyens mis en œuvre à cette fin est l'encouragement de la mixité sociale. Dans cette optique, la connaissance de base du néerlandais permet d'améliorer la communication entre le locataire et le bailleur et augmente en conséquence la convivialité et la sécurité dans les logements (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 5).

B.9.2. L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'État annonçait, dans son article 1^{er}, que le décret réglait une matière 'régionale et communautaire' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 33), en raison de la présence dans le texte d'obligations en matière d'apprentissage de la langue et d'inscription dans le parcours d'inscription civique organisé par le décret du 28 février 2003. La section de législation du Conseil d'État a considéré que 'cette manière de voir ne [pouvait] être suivie'. Il a estimé que 'l'obligation visée est en effet une obligation à laquelle il doit être satisfait pour pouvoir être inscrit en qualité de candidat-locataire ou pour pouvoir louer une habitation sociale de location, et s'inscrit par conséquent dans le cadre de la compétence de la Région flamande en matière de logement' (*ibid.*, p. 49).

Afin de se conformer à cet avis du Conseil d'État, le législateur décréta a adopté les dispositions attaquées au titre de ses compétences régionales, en application de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.10.1. La circonstance qu'une norme décréta, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences ».

Si la compétence des Communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés est interprétée de manière large, il en va de même en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale pour régler la politique de l'accès au territoire, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers.

Selon la Cour constitutionnelle, « [c]'est au législateur fédéral qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui portent notamment sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger est légal ou non »¹⁰; « dans le cadre d'une politique d'immigration, qui comporte des enjeux complexes et intriqués et qui doit tenir compte des exigences découlant du droit de l'Union européenne, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation »¹¹.

4. Pour établir la compétence du législateur fédéral en vue, d'une part, d'imposer la signature d'une déclaration par les « primo-arrivants » et, d'autre part, de consacrer dans le chef de l'étranger l'obligation d'apporter la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans la société, l'exposé des motifs énonce ce qui suit :

« Dans ce pays, l'Intégration et l'initiation à la citoyenneté sont des compétences qui relèvent des communautés. Le législateur fédéral est compétent pour l'organisation de l'accès au territoire et le séjour sur le territoire. En ce sens, le législateur fédéral peut fixer les conditions d'accès au territoire et le séjour sur le territoire.

Le présent projet entend inscrire dans la loi comme condition générale de séjour, la volonté à s'intégrer de chaque étranger qui souhaite résider plus de 3 mois dans le Royaume. [...]

Dans cette optique, le présent projet de loi pose la base juridique pour l'introduction d'une déclaration des primo-arrivants. [...]

[...]

Comme dans nos pays voisins, cette déclaration, dénommée 'Déclaration des primo-arrivants', constitue avant tout un message de bienvenue à l'attention de l'étranger. Elle énonce les normes et les valeurs fondamentales de notre société. En signant la déclaration, l'étranger déclare qu'il entend [...] mettre tout en œuvre pour s'intégrer dans la société et y participer activement.

¹⁰ C.C., 26 juin 2008, n° 95/2008 (B.39). La Cour rejette le moyen pris « de la violation de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce [que les dispositions attaquées] habilite le Roi à fixer les cas dans lesquels l'étranger est réputé disposer d'un logement suffisant en vue d'un regroupement familial, alors que les régions sont compétentes pour régler la matière du logement et de la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques » (B.38). À la lumière des objectifs poursuivis tels qu'exposés dans les travaux préparatoires, à savoir « mettre fin à certaines situations inacceptables, comme les logements insalubres voire dangereux et les pratiques des 'marchands de sommeil' », la Cour fait valoir qu'« [e]n habilitant le Roi à fixer les cas dans lesquels l'étranger est réputé disposer d'un logement suffisant, le législateur a dès lors exercé sa propre compétence telle qu'elle est décrite en B.39 et n'a pas porté atteinte à la compétence en matière de logement qui a été attribuée aux régions » (B.40). Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 121/2013 du 26 septembre 2013 (B.17.7.1 et B.17.7.2).

¹¹ Voir, notamment, les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 121/2013 du 26 septembre 2013 (B.52.2), n° 123/2013 du 26 septembre 2013 (B.6.2) et n° 167/2013 du 19 décembre 2013 (B.6.2).

Comme souligné, l'organisation de l'intégration et [l']initiation à la citoyenneté relèvent des compétences des communautés. Le projet de loi actuel ne change rien à cet égard et n'impose aucune obligation vis-à-vis des communautés. Le présent projet exige que l'étranger fournisse des efforts manifestant sa volonté de s'intégrer. En ce sens, cette volonté à s'intégrer s'apprécie sur base des critères énumérés dans la loi ».

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 société¹². 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 limitative¹³.

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 »¹⁴ 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.

¹² 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 ».

¹³ Dans son avis 49.941/AG/2/V donné les 16 et 23 août 2011 sur un amendement à une proposition de loi devenue 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-0476/011, pp. 13-14), la section de législation du Conseil d'État avait observé :

« 10.1.1. L'article 12bis, 2^o et 3^o, proposé du Code de la nationalité belge dispose que, pour pouvoir acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément à l'article 15 du même Code, l'étranger doit entre autres apporter la preuve qu'il remplit les critères d'intégration sociale [...].

10.1.2. La question se pose de savoir si le régime de preuve proposé, qui autorise seulement trois modes de preuve – et dont l'un, dans l'état actuel de la législation, n'est de surcroît ouvert qu'aux demandeurs qui ressortissent à la Communauté flamande [...] – est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il est en effet créé ainsi une différence de traitement entre des catégories d'étrangers suivant les possibilités dont ils disposent pour prouver leur intégration sociale ».

¹⁴ Dans l'état actuel de la législation, des cours d'intégration sont organisés par la Communauté flamande (décret du 7 juin 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid'), la Région wallonne (livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à « [l']intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère », remplacé par le décret du 27 mars 2014 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère') et la Commission communautaire française (décret du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale').

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 accepte¹⁵ 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.

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°, 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.

En outre, la question se pose de savoir comment concilier la règle de l'avant-projet selon laquelle l'étranger doit « comprendre » les valeurs et normes nécessaires à sa bonne intégration et dispose de trente jours pour exprimer « un consentement éclairé » à cet égard, avec la compétence attribuée aux Communautés de mener des politiques d'intégration des immigrés, qui peuvent s'inscrire dans une certaine durée et qui ont notamment pour objectif d'informer les immigrés au sujet des valeurs et normes propres à la société, de manière à ce qu'ils puissent les comprendre.

¹⁵ Sur la difficulté que soulève la disposition en ce qu'elle tend à obliger les candidats à un séjour de plus de trois mois à indiquer qu'ils acceptent les valeurs fondamentales de la société, voir *infra*, l'observation 1 sous l'article 3.

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.

En conséquence, l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 4, en projet doit être omis et l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et § 2, alinéa 1^{er}, en projet doivent être revus.

C'est sous cette réserve que les observations suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS SUR LE TEXTE DE L'AVANT-PROJET

Article 3

1. L'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, oblige notamment l'étranger à signer une déclaration par laquelle il indique accepter les valeurs fondamentales de la société.

Dans son avis 57.003/AG donné le 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration de loyauté, par laquelle le candidat à la nationalité belge déclare en particulier renier la charia, qu'elle qu'en soit la version ou la lecture', l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, s'exprimant à propos de la liberté de pensée et de religion consacrée par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la CEDH ») et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP »), a rappelé ce qui suit :

« [...] non seulement le droit d'exprimer ses opinions religieuses ou philosophiques est garanti, mais également celui de ne pas les dévoiler¹⁶. Dans un avis antérieur, le Conseil d'État a observé que 'la liberté de pensée et de conscience implique que nul ne puisse être obligé à déclarer ses convictions'¹⁷. Dans son arrêt n° 34/2015 du 12 mars 2015, la Cour constitutionnelle a également jugé que le droit de 'ne pas divulguer [ses] convictions religieuses ou philosophiques, qui relèvent avant tout du for intérieur de chacun (...) ' implique qu'on ne peut pas être contraint de dévoiler ses 'convictions

¹⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : C'est ainsi que dans le cadre d'un recensement, il n'est pas permis de poser des questions portant sur les opinions philosophiques ou religieuses (voir l'article 24quinquies de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique', M.B., 20 juillet 1962). Voir également Cour eur. D.H., 2 février 2010, *Sinan Isik c. Turquie* (au sujet d'une mention sur la carte d'identité); Cour eur. D.H., 3 juin 2010, *Dimitras e.a. c. Grèce* (au sujet de l'obligation de dévoiler ses opinions religieuses pour être dispensé de l'obligation de prêter un serment religieux en matière pénale).

¹⁷ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Avis C.E. 19.829/2 du 23 avril 1990, sur un projet devenu le décret du 12 juillet 1990 'créant le Conseil de l'Éducation et de la Formation de la Communauté française', *Doc. Parl.*, Parl. Comm. fr., 1989-1990, 123/1.

religieuses ou philosophiques' ¹⁸. Les citoyens qui souhaitent garder pour eux leurs convictions religieuses ou philosophiques ne peuvent pas s'en trouver préjudiciés ¹⁹ » ²⁰.

Mutatis mutandis, la même protection bénéficie, sur le fondement des articles 10 de la CEDH et 19 du PIDCP, à toute autre opinion que les opinions religieuses et philosophiques et notamment aux opinions politiques ²¹.

Dès lors que la disposition en projet vise à obliger les candidats au séjour de plus de trois mois, dans le cadre d'un « consentement éclairé », à indiquer, non simplement qu'ils « comprennent » les valeurs fondamentales de la société et, le cas échéant, qu'ils s'engagent à respecter les normes fondamentales de la société, mais qu'ils « acceptent » ces valeurs et normes fondamentales, la disposition semble devoir être comprise en ce sens qu'elle les oblige à dévoiler leurs convictions ²². Dans cette mesure, elle méconnaît les articles 9 et 10 de la CEDH et 18 et 19 du PIDCP.

Il y a dès lors lieu d'omettre, dans l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, en projet, les mots « et accepter ». Le cas échéant, la disposition sera revue afin de clarifier la formulation utilisée de manière à éviter tout problème d'incompatibilité au regard des droits consacrés par les articles 9 et 10 de la CEDH et 18 et 19 du PIDCP.

2. En vertu de l'article 1^{er}/2, § 1^{er}, alinéa 2, et § 4, en projet, dix catégories d'étrangers sont tenus de signer la déclaration de primo-arrivants et donc, notamment, de s'engager à s'intégrer dans la société, sans que cette obligation ne soit assortie de la sanction de l'irrecevabilité de la demande.

¹⁸ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Considérant B.7.2 de l'arrêt.

¹⁹ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Voir par exemple C.C., 15 juillet 1993, 65/93, B.5. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 20 de la loi 'du pacte culturel', qui impose une répartition équilibrée des fonctions culturelles entre les différentes tendances idéologiques et philosophiques représentatives, est contraire à l'article 10 de la Constitution, notamment en raison du risque « de défavoriser ceux qui usent du droit qu'a tout citoyen de ne pas prendre publiquement parti ».

²⁰ Doc. parl., Chambre, 2014-2015, n° 54-0757/002, p. 9.

²¹ Ibid., p. 7.

²² Le même avis 57.003/AG (p. 7) a par ailleurs précisé ce qui suit : « Il ressort de l'article 9 de la CEDH et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [...] que, pour autant que seule soit en cause la liberté de conviction religieuse ou philosophique en tant que telle, des limitations ne peuvent pas être justifiées ». Il s'en déduit que si le législateur peut imposer à une personne de s'engager à respecter, dans ses actes, les normes que consacrent par exemple la Convention européenne des droits de l'Homme ou la Constitution belge (voir p. ex. l'article 1^{er}ter, alinéa 1^{er}, 1°, c), de la loi électorale communale) et à ne pas inciter à y porter atteinte, il ne pourrait par contre contraindre cette personne à adhérer en son for intérieur aux valeurs qui sous-tendent ces normes ni *a fortiori* à extérioriser cette adhésion par la signature d'une déclaration. À cet égard, il convient de rappeler que selon la Cour constitutionnelle, la liberté d'expression inclut le droit d'émettre « des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques » de la CEDH et de ses protocoles additionnels (C.C., 7 février 2001, 10/2001, B.4.7.2).

Si des effets de droit s'attachent néanmoins à cette obligation, il convient que l'auteur du texte indique quels sont ces effets, en s'étant assuré au préalable qu'ils ne soulèvent pas de difficulté au regard des dispositions pertinentes du droit international, européen et constitutionnel. Si, au contraire, aucun effet de droit ne s'attache à cette obligation, il n'est pas justifié de la prescrire et les dispositions y relatives doivent être omises.

3.1. L'article 1^{er}/2, § 2, alinéa 4, en projet, énonce, de manière non exhaustive, les critères permettant de vérifier l'intégration de l'étranger dans la société.

3.2. À cet égard, au premier tiret, la section de législation s'interroge sur le motif susceptible de justifier que le suivi par l'étranger d'un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente ne soit présenté comme un critère d'intégration que si ce cours a été suivi « pendant l'année précédant la prolongation de son titre de séjour ». L'auteur doit être en mesure de justifier cette limitation. Il en va de même en tant que cette limitation est exprimée dans les deuxième, troisième et quatrième tirets, en ce que ceux-ci sont respectivement relatifs à l'exercice d'un travail, à l'obtention d'un diplôme ou d'un certificat et au suivi d'une formation professionnelle.

3.3. Par ailleurs, au cinquième tiret, compte tenu, notamment, de la liberté de circuler à l'intérieur du Royaume, la section de législation s'interroge sur le caractère justifié du critère qui consiste, dans le cadre d'une législation fédérale, à valoriser la connaissance de la langue du lieu d'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers et non la connaissance d'une des trois langues nationales.

3.4. Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu.

4. À l'article 1^{er}/2, § 3, en projet, la section de législation s'interroge sur la portée et l'utilité de la condition selon laquelle l'incapacité permanente de signer résultant d'une maladie grave ne dispense l'étranger des obligations imposées aux paragraphes 1^{er} et 2, que si cette incapacité résulte « d'un handicap physique ou d'une déficience mentale »²³.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu.

*

²³ Il convient de veiller à la concordance des deux versions linguistiques de cette disposition.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het voorontwerp beoogt een nieuwe algemene verblijfsvoorwaarde in te voeren die erin bestaat dat de vreemdeling die meer dan drie maanden in het Rijk wenst te verblijven, “in persoon” een “verklaring [ondertekent] 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” (ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste en derde lid). Wanneer hij niet aan die voorwaarde voldoet, is zijn verblijfsaanvraag onontvankelijk (ontworpen artikel 1/2, § 2, eerste lid).

Om, naar luid van de artikelsgewijze bespreking, onder meer “de vreemdeling in staat te stellen door middel van een *informed consent* in te stemmen met (...) de verklaring”, beschikt deze over een termijn van dertig dagen na de indiening van zijn verblijfsaanvraag om de verklaring te ondertekenen.

De Koning wordt ermee belast de inhoud van de verklaring en de nadere regels voor de ondertekening ervan vast te stellen en moet erop toezien dat aan de vreemdeling een verklaring wordt voorgelegd die vertaald is in een taal die deze begrijpt (ontworpen artikel 1/2, § 1, vierde lid).

2. In verband met de verbintenis tot integratie verplicht het ontworpen artikel 1/2, § 2, tweede lid, de vreemdeling om aan te tonen dat hij bereid is zich te integreren tijdens de eerste verblijfstermijn die hem is toegekend.

Het ontworpen artikel 1/2, § 2, vierde lid, luidt als volgt:

“De integratie van de vreemdeling in de samenleving kan in het bijzonder getoetst worden aan de hand van de volgende criteria:

- gedurende het jaar voorafgaand aan de verlenging van zijn verblijfstitel een inburgeringscursus waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats volgen
- gedurende het jaar voorafgaand aan de verlenging van zijn verblijfstitel werken

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- gedurende het jaar voorafgaand aan de verlenging van zijn verblijfstitel een diploma, getuigschrift of bewijs van inschrijving van een erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling behalen
- gedurende het jaar voorafgaand aan de verlenging van zijn verblijfstitel een beroepsopleiding erkend door een bevoegde overheid volgen
- kennis hebben van de taal van de plaats van inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister
- Strafrechtelijk verleden
- actieve deelname aan verenigingsleven”.

Om te beslissen of aan de vreemdeling die gemachtigd of toegelaten is tot verblijf het recht verleend dan wel geweigerd wordt om in het Rijk te verblijven, kan de minister bij “de beoordeling van de [aanvraag tot] verlenging van de verblijfstitel” van de vreemdeling diens “redelijke inspanning tot integratie in de samenleving” in overweging nemen (ontworpen artikel 1/2, § 2, derde lid).

“De beoordeling van de inspanning behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn gemachtigde”, aldus de artikelsgewijze bespreking. Bij die beoordeling moet de minister of zijn gemachtigde echter “rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst” (ontworpen artikel 1/2, § 2, vijfde lid).

3. Aan tien categorieën vreemdelingen, waaronder degenen die om “internationale bescherming” verzoeken, wordt de algemene voorwaarde, bepaald in het ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste lid, hoewel ze van toepassing is,² niet opgelegd als noodzakelijke voorwaarde voor de ontvankelijkheid van de verblijfsaanvraag (ontworpen artikel 1/2, § 4).

4. Ten slotte worden de volgende categorieën vrijgesteld van de nieuwe regels die bij het ontworpen artikel 1/2, §§ 1 en 2, worden ingevoerd: “De minderjarige vreemdeling, personen die zich bevinden in één van de situaties zoals omschreven in de artikelen 388, 491 en 492 van het Burgerlijk wetboek of ernstig zieken die een blijvende psychische of lichamelijke belemmering hebben aangetoond” (ontworpen artikel 1/2, § 3).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna “de bijzondere wet van 8 augustus 1980” genoemd) zijn

² Wat het voorontwerp uitdrukkelijk stelt in verband met “[d]e 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”. Over die vreemdeling stelt het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, dat hem “toch [wordt] 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 er tevens bereid verklaart zich in de samenleving te integreren”.

de gemeenschappen in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet, bevoegd om inzake bijstand aan personen het beleid van opvang en integratie van inwijkelingen te regelen.

Naar luid van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980³ zijn de gemeenschappen bevoegd:

“Inzake het onthaal- en integratiebeleid der inwijkelingen, onder meer voor:

1° De tegemoetkoming in de reiskosten van het gezin der migrerende werknemers;

2° De toekenning van een vergoeding aan personen die morele en/of godsdienstige hulp aan de migrerende werknemers verstrekken;

3° De betaling van de kosten die verbonden zijn aan de activiteiten die worden verricht met het oog op de integratie van de migrerende werknemers en van hun gezin, de vergemakkelijking van hun aanpassing en de verbetering van de verstandhouding tussen Belgen en vreemdelingen;

4° De publicatie van informatiebrochures voor migrerende werknemers, gesteld in de door dezen gebruikte talen;

5° De toekenning van een toelage aan de VZW ‘Voorlichtingscentrum voor vluchtelingen en vreemdelingen’ en aan de gemeentelijke diensten, voor organisatie van taalcursussen;

6° De toekenning van toelagen aan gemeenten en overheidsdiensten voor het uitgeven van publicaties ten gerieve van de migrerende werknemers;

7° De toekenning van toelagen aan de gewestelijke ontvangstcomités, de gemeentelijke adviserende raden en de verenigingen die door de migrerende werknemers zijn opgericht;

8° De aankoop van didactisch materieel voor organisatie van taalcursussen ten behoeve van de immigranten”.

De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het beleid van opvang en integratie van inwijkelingen⁴ wordt ruim geïnterpreteerd⁵, wordt niet beperkt tot aspecten die

³ Memorie van toelichting (*Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434/1, 7-8)

⁴ Ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet heeft de Franse Gemeenschap de uitoefening van haar bevoegdheid ter zake aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen (zie artikel 3, 7°, van decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 ‘tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’. Die bepaling is opgeheven bij het bijzonder decreet van 3 april 2014 ‘betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen’. Het zwaartepunt van die overdracht ligt in artikel 3, 7°, van dat decreet).

⁵ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt in haar advies 26.915/3, op 7 oktober 1997 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 april 1998 ‘inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. 868/1, 48): “Op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Mede rekening houdend met de evolutie die de problematiek van de inwijkelingen sinds 1980 heeft ondergaan, kan aangenomen worden dat het beleid ten aanzien van allochtonen, vluchtelingen en woonwagenbewoners in die bevoegdheidsomschrijving ingepast kan worden”. In haar advies 39.856/3, op 21 maart 2006 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Overheid van 14 juli 2006 ‘tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 850/1, 85) heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt: “3. Krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de

enkel met communicatie te maken hebben en wordt evenmin beperkt door een criterium van vrijwilligheid.⁶

2. Dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het beleid van opvang en integratie van inwijkelingen, betekent niet dat een beleid ter bevordering van de integratie van inwijkelingen enkel op basis van die bevoegdheid kan worden gevoerd. Zo kan de doelstelling van de integratie van vreemdelingen of personen van vreemde afkomst, ook mede worden gerealiseerd door maatregelen op het vlak van onderwijs,⁷ beroepsopleiding, tewerkstelling, huisvesting,⁸⁻⁹ ...

3. Het beleid inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de

gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Onder deze bevoegdheid kan het opzetten van een inburgeringsregeling, zoals omschreven in het ontworpen artikel 2, 1°, worden begrepen, waarbij deze regeling niet noodzakelijkerwijze dient te worden beperkt tot personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Evenmin dient zij te worden beperkt tot regelingen met een vrijwillig karakter, zodat de gemeenschappen bij de uitoefening van hun bevoegdheid aan de betrokkenen verplichtingen vermogen op te leggen”.

⁶ Zie, naast het reeds aangehaalde advies 39.856/3, advies 55.083/4, op 17 februari 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 27 maart 2014 ‘tot vervanging van boek II van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de integratie van vreemdelingen of personen van buitenlandse herkomst’ (*Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 992/1, 23) en advies 58.723/4, op 18 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 28 april 2016 ‘tot wijziging van boek II van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de integratie van vreemdelingen of personen van buitenlandse herkomst’ (*Parl.St.* W.Parl. 2015-16, nr. 414/1, 12).

⁷ Artikel 29 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind stelt het volgende: “1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient gericht te zijn op: (...) c) het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare; (...)”.

⁸ Zie advies 39.536/VR van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, op 24 januari 2006 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Overheid van 15 december 2006 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’, opm. 3.1 en 3.2 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 824/1, 48-50).

⁹ Zie arrest nr. 101/2008 van het Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008:

“B.9.1. Volgens de memorie van toelichting past het decreet [van 15 december 2006] in het kader van de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid. Een van de doelstellingen van dat beleid is een optimale leefbaarheid in de wijken, het bevorderen van de integratie van de bewoners in de samenleving en het bevorderen van gelijke kansen voor eenieder. Een van de middelen daartoe is het bevorderen van de sociale vermenging. In die optiek verbetert een basiskennis van het Nederlands de communicatie tussen de huurder en de verhuurder, en verhoogt zij bijgevolg de leefbaarheid en de veiligheid in de woonwijken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 824/1, p. 5).

B.9.2. In het voorontwerp van decreet dat voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd, werd in artikel 1 aangekondigd dat het decreet een ‘gewest- en gemeenschapsaangelegenheid’ regelde (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 824/1, p. 33), wegens het voorkomen, in de tekst, van verplichtingen inzake het leren van de taal en inzake inschrijving voor het inburgeringstraject dat is geregeld bij het decreet van 28 februari 2003. De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelde dat ‘die zienswijze [...] niet [kan] worden gevolgd’. Zij was van mening dat ‘de bedoelde verplichting [...] immers een verplichting [is] waaraan moet worden voldaan om te kunnen worden ingeschreven als kandidaat-huurder of om een sociale huurwoning te kunnen huren, en [...] bijgevolg een uitoefening [inhoudt] van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake huisvesting’ (*ibid.*, p. 49).

Om zich aan dat advies van de Raad van State te conformeren, heeft de decreetgever de bestreden bepalingen aangenomen op grond van zijn gewestelijke bevoegdheden, met toepassing van artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.10.1. De omstandigheid dat een decreetale norm, die door de gewestwetgever is aangenomen bij het uitoefenen van diens bevoegdheden, kan bijdragen tot de verwezenlijking van een doelstelling die overigens wordt nagestreefd door de gemeenschapswetgever bij het uitoefenen van diens eigen bevoegdheden, kan op zich geen schending meebrengen van de bevoegdheidsverdelende regels door de gewestwetgever. Dat zou daarentegen wel het geval zijn wanneer de gewestwetgever, door het aannemen van zulk een maatregel, de uitoefening, door de gemeenschapswetgever, van diens bevoegdheden onmogelijk of uitermate moeilijk zou maken”.

verwijdering van vreemdelingen valt onder de restbevoegdheid van de federale overheid.

Net zoals de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het beleid van opvang en integratie van inwijkelingen ruim wordt geïnterpreteerd, geldt dat ook voor de bevoegdheid van de federale overheid om het beleid uit te stippelen inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Volgens het Grondwettelijk Hof staat het aan “de federale wetgever (...) een beleid betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen te voeren en daaromtrent, met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in de nodige maatregelen te voorzien die betrekking kunnen hebben op onder meer het vaststellen van de voorwaarden volgens welke het verblijf van een vreemdeling in België al dan niet wettig is”;¹⁰ “in het kader van een immigratiebeleid, dat tot complexe en ingewikkelde afwegingen noopt en waarbij rekening dient te worden gehouden met de vereisten die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid”.¹¹

4. Om te staven dat de federale wetgever bevoegd is enerzijds om de “nieuwkomer” te verplichten een verklaring te ondertekenen en anderzijds om de vreemdeling te verplichten aan te tonen dat hij bereid is zich in de samenleving te integreren, wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

“In dit land zijn integratie en inburgering bevoegdheden die aan de gemeenschappen toebehoren. De federale wetgever is bevoegd om de toegang tot het grondgebied en het verblijf op het grondgebied te organiseren. In die zin kan de federale wetgever voorwaarden opleggen die de toegang tot en het verblijf op het grondgebied reguleren.

Voorliggend wetsontwerp strekt er toe de integratiebereidheid van elke vreemdeling die langer dan 3 maand in het Rijk wenst te verblijven als algemene verblijfsvoorwaarde in de wet inschrijven. (...)

In die optiek wordt door het ontwerp van wet de wettelijke basis gelegd voor het invoeren van een nieuwkomersverklaring. (...)

(...)

¹⁰ GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008 (B.39). Het Hof wijst het middel af dat is ontleend aan “de schending van artikel 39 van de Grondwet en [aan] artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat [de omstreden bepalingen] de Koning machtigen om de gevallen te bepalen waarin de vreemdeling wordt geacht over voldoende huisvesting te beschikken met het oog op een gezinshereniging, terwijl de gewesten bevoegd zijn om de aangelegenheid te regelen van de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid” (B.38). In het licht van de beoogde doelstellingen zoals ze in de parlementaire voorbereiding zijn toegelicht, te weten “een einde te stellen aan bepaalde onaanvaardbare toestanden zoals onhygiënische of zelfs gevaarlijke woonomstandigheden en huisjesmelkerij”, betoogt het Hof dat “[d]oor de Koning de bevoegdheid te verlenen de gevallen te bepalen waarbij de vreemdeling wordt geacht over voldoende huisvesting te beschikken, (...) de wetgever bijgevolg zijn eigen bevoegdheid zoals omschreven in B.39, [heeft] uitgeoefend en (...) geen inbreuk [heeft] gemaakt op de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake huisvesting” (B.40). Zie tevens arrest nr. 121/2013 van het Grondwettelijk Hof van 26 september 2013 (B.17.7.1 en B.17.7.2).

¹¹ Zie met name de arresten van het Grondwettelijk Hof nr. 121/2013 van 26 september 2013 (B.52.2), nr. 123/2013 van 26 september 2013 (B.6.2) en nr. 167/2013 van 19 december 2013 (B.6.2).

Net zoals bij de ons omringende landen is deze verklaring, die de naam ‘nieuwkomersverklaring’ krijgt, in de eerste plaats een welkom aan de vreemdeling. Zij bevat een opsomming van de fundamentele normen en waarden van onze samenleving. Met de ondertekening ervan geeft de vreemdeling aan dat hij zich actief wil inzetten om zich in de samenleving te integreren en er op actieve wijze aan wil deelnemen.

Zoals gezegd behoort de organisatie van de integratie en inburgering van nieuwkomers tot de gemeenschapsbevoegdheden. Huidig wetsontwerp wijzigt hier niets aan en legt ook geen enkele verplichting op ten aanzien van de gemeenschappen. Voorliggend ontwerp legt aan de vreemdeling de verplichting op inspanningen te leveren waaruit zijn integratiebereidheid blijkt. In die zin wordt de bereidheid tot integratie getoetst aan de hand van criteria die in de wet zijn opgesomd”.

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 uitoefenen 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.¹² 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.¹³

Door aldus te handelen, verplicht de federale overheid de gemeenschappen immers niet een “inburgeringscursus” te organiseren “waarin wordt voorzien door de bevoegde

¹² Zie over de verkrijging, het behoud, het verlies van de Belgische nationaliteit, artikel 12*bis*, § 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”.

¹³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft de volgende opmerkingen gemaakt in advies 49.941/AV/2/V, op 16 en 23 augustus 2011 gegeven over een amendement bij een wetsvoorstel dat ontstaan heeft gegeven aan 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’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0476/011, 13-14):

“10.1.1. Het voorgestelde artikel 12*bis*, 2° en 3°, van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit bepaalt dat de vreemdeling, om de Belgische nationaliteit te kunnen verkrijgen door een verklaring af te leggen overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde Wetboek, onder meer het bewijs moet leveren dat hij voldoet aan de criteria voor maatschappelijke integratie (...).

10.1.2. De vraag rijst of de voorgestelde bewijsregeling, die in de mogelijkheid van slechts drie bewijsmiddelen voorziet – en waarvan bovendien bij de huidige stand van de wetgeving één bewijsmiddel slechts beschikbaar is voor de aanvragers die onder de Vlaamse Gemeenschap ressorteren (...) – bestaanbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. Er ontstaat aldus immers een verschil in behandeling tussen categorieën vreemdelingen naargelang van de mogelijkheden waarover ze beschikken om hun maatschappelijke integratie te bewijzen”.

overheid”¹⁴ 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,¹⁵ 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.

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 steunt 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

¹⁴ Bij de huidige stand van de wetgeving worden inburgeringscursussen georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap (decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’), door het Waals Gewest (boek II van deel 2 van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid over de “[i]ntegratie van vreemdelingen of van personen van buitenlandse herkomst”, vervangen bij het decreet van 27 maart 2014 ‘tot vervanging van boek II van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de integratie van vreemdelingen of personen van buitenlandse herkomst’) en door de Franse Gemeenschapscommissie (decreet van 18 juli 2013 ‘betreffende het onthaaltraject voor nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’).

¹⁵ Zie *infra*, opmerking 1 onder artikel 3, over de moeilijkheid die de bepaling meebrengt in zoverre ze de gegadigden voor een verblijf van meer dan drie maanden wil verplichten aan te geven dat ze de fundamentele waarden van de samenleving aanvaarden.

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.

Bovendien rijst de vraag hoe de regel van het voorontwerp luidens welke de vreemdeling de waarden en normen die noodzakelijk zijn voor zijn goede integratie moet “begrijpen” en over dertig dagen beschikt om ter zake een *informed consent* te geven, in overeenstemming kan zijn met de bevoegdheid die aan de gemeenschappen is verleend om een beleid van integratie van inwijkelingen te voeren dat een bepaalde tijd in beslag kan nemen en dat er inzonderheid toe strekt de inwijkelingen te informeren over de waarden en normen van de samenleving, zodat ze die kunnen begrijpen.

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 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zoverre 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.

Het ontworpen artikel 1/2, § 1, vierde lid, moet bijgevolg worden weggelaten en het ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste en tweede lid, en § 2, eerste lid, moet worden herzien.

Onder dat voorbehoud worden de volgende opmerkingen geformuleerd.

OPMERKINGEN OVER DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3

1. In het ontworpen artikel 1/2, § 1, eerste lid, wordt de vreemdeling inzonderheid verplicht een verklaring te ondertekenen waarbij hij bevestigt dat hij de fundamentele waarden van de samenleving aanvaardt.

In advies 57.003/AV, op 24 maart 2015 gegeven over een voorstel van wet ‘tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, met betrekking tot de loyauteitsverklaring, waarin inzonderheid verklaard wordt dat men de sharia, in iedere versie of lezing daarvan, afzweert’, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich uitgesproken over de vrijheid van gedachte en godsdienst, neergelegd in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna “het EVRM” genoemd) en in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna “het BUPO” genoemd). De afdeling Wetgeving heeft in dat advies het volgende opgemerkt:

“(…) niet alleen het recht om zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging tot uiting te brengen maar ook het recht om deze voor zich te houden, is gewaarborgd.¹⁶ De Raad van State merkte in een eerder advies op dat ‘la liberté de pensée et de conscience implique que nul ne puisse être obligé à déclarer ses convictions’.¹⁷ Ook het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest nr. 34/2015 van 12 maart 2015 dat het recht ‘om zijn godsdienstige of filosofische overtuiging niet kenbaar te maken, overtuiging die voor alles valt onder het meest innerlijke van eenieder (…)’ impliceert dat men niet kan worden verplicht om zijn ‘godsdienstige of filosofische overtuigingen kenbaar te maken’.¹⁸ Burgers die hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging voor zich willen houden, mogen daarvan geen nadeel ondervinden.^{19, 20}

Mutatis mutandis wordt, op basis van artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het BUPO, dezelfde bescherming geboden aan iedere andere dan een godsdienstige en levensbeschouwelijke mening en inzonderheid aan politieke meningen.²¹

Naar het zich laat aanzien, moet de ontworpen bepaling zo worden geïnterpreteerd dat ze de gegadigden voor een verblijf van meer dan drie maanden verplicht hun overtuigingen kenbaar te maken. Ze schrijft immers niet enkel voor dat die personen in het kader van een “*informed consent*” bevestigen de fundamentele waarden van de samenleving te “begrijpen” en zich in voorkomend geval ertoe verbinden die in acht te nemen, maar ook dat ze die fundamentele waarden en normen “aanvaarden”.²² In dat opzicht is de ontworpen bepaling strijdig met de artikelen 9 en 10 van het EVRM en met de artikelen 18 en 19 van het BUPO.

¹⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zo kunnen geen vragen over de overtuiging op levensbeschouwelijk of godsdienstig vlak worden gesteld bij een volkstelling (zie art. 24^{quiquies} van de wet van 4 juli 1962 ‘betreffende de openbare statistiek’, BS 20 juli 1962). Zie ook EHRM 2 februari 2010, *Sinan Isik t. Turkije* (i.v.m. een vermelding op de identiteitskaart); EHRM 3 juni 2010, *Dimitras e.a. t. Griekenland*, (i.v.m. verplichting om geloofsovertuiging bekend te maken vooraleer te worden ontslagen van de verplichting om in strafzaken een religieuze eed af te leggen).

¹⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Adv.RvS 19.829/2 van 23 april 1990, over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 12 juli 1990 ‘tot oprichting van de Raad voor Onderwijs en Vorming van de Franse Gemeenschap’, Parl.St. Fr. Gem.R. 1989-90, 123/1.

¹⁸ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Overweging B.7.2 van het arrest.

¹⁹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie bv. GwH 15 juli 1993, nr. 65/93, B.5. In dit arrest verklaarde het Grondwettelijk Hof artikel 20 van de Cultuurpactwet, dat voorzag in een evenwichtige verdeling van culturele functies onder de verschillende representatieve ideologische en filosofische strekkingen, strijdig met artikel 10 van de Grondwet onder meer omwille van het risico “dat diegenen worden achtergesteld die gebruik maken van het aan ieder burger toekomend recht niet in het openbaar stelling te nemen”.

²⁰ Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 54-0757/002, 9.

²¹ *Ibid.*, 7.

²² In hetzelfde advies 57.003/AV (p. 7) wordt voorts het volgende vermeld: “Uit artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (...) blijkt dat voor zover slechts de loutere vrijheid om er een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging op na te houden in het geding is, beperkingen niet kunnen worden verantwoord”. Daaruit valt af te leiden dat de wetgever weliswaar iemand de verbintenis kan opleggen te handelen met naleving van de regels die zijn neergelegd bijvoorbeeld in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of in de Belgische Grondwet (zie bijvoorbeeld artikel 1^{ter}, eerste lid, 1°, c) van de gemeentekieswet) en niet aan te zetten tot schending van die regels, maar daarentegen die persoon niet kan dwingen om innerlijk in te stemmen met de waarden die aan die regels ten grondslag liggen, noch *a fortiori* om die instemming te uiten door een verklaring te ondertekenen. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de vrijheid van meningsuiting volgens het Grondwettelijk Hof het recht inhoudt “kritiek [te uiten] op de filosofische of ideologische vooronderstellingen” van het EVRM en de aanvullende protocollen ervan (GwH 7 februari 2001, nr. 10/2001, B.4.7.2).

Bijgevolg moeten de woorden “en aanvaardt” in het ontworpen artikel 1/2, § 1, worden weggelaten. In voorkomend geval moet de bepaling worden herzien om de gebruikte formulering te verduidelijken, zodat ieder probleem betreffende de verenigbaarheid ervan met de rechten die in de artikelen 9 en 10 van het EVRM en in de artikelen 18 en 19 van het BUPO zijn neergelegd, wordt voorkomen.

2. Krachtens het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, en § 4, moeten tien categorieën vreemdelingen de nieuwkomersverklaring ondertekenen en dus inzonderheid de verbintenis aangaan zich in de samenleving te integreren, zonder dat aan die verplichting de sanctie van de niet-ontvankelijkheid van de aanvraag is verbonden.

Indien die verplichting niettemin rechtsgevolgen heeft, moet de steller van de tekst die rechtsgevolgen vermelden, nadat hij zich ervan heeft vergewist dat ze geen moeilijkheden opleveren ten aanzien van de relevante bepalingen van het internationale, Europese en grondwettelijke recht. Indien het daarentegen gaat om een verplichting zonder rechtsgevolgen, mag ze niet worden voorgeschreven en moeten de bepalingen die daar betrekking op hebben, worden weggelaten.

3.1. Het ontworpen artikel 1/2, § 2, vierde lid, bevat een niet-exhaustieve opsomming van de criteria op basis waarvan de integratie van de vreemdeling in de samenleving kan worden getoetst.

3.2. In dat verband vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe te rechtvaardigen valt dat, zoals in het eerste streepje van de bepaling wordt vermeld, het feit dat de vreemdeling een door de bevoegde overheid georganiseerde inburgeringscursus heeft gevolgd, alleen als inburgeringscriterium geldt wanneer die cursus “gedurende het jaar voorafgaand aan de verlenging van zijn verblijfstitel” is gevolgd. De steller moet die beperking kunnen rechtvaardigen. Hetzelfde geldt in zoverre die beperking in het tweede, het derde en het vierde streepje wordt vermeld in verband met respectievelijk het verrichten van arbeid, het behalen van een diploma of een getuigschrift en het volgen van een beroepsopleiding.

3.3. Voorts vraagt de afdeling Wetgeving zich af of, inzonderheid gelet op het vrije verkeer in het Rijk, het criterium in het vijfde streepje gerechtvaardigd is, luidens hetwelk in het kader van een federale wetgeving belang gehecht wordt aan de kennis van de taal van de plaats van inschrijving in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister in plaats van aan de kennis van een van de drie landstalen.

3.4. De tekst moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden herzien.

4. In verband met het ontworpen artikel 1/2, § 3, plaatst de afdeling Wetgeving vraagtekens bij de strekking en het nut van de voorwaarde luidens welke de vreemdeling die, als gevolg van een ernstige ziekte, in de blijvende onmogelijkheid verkeert om te ondertekenen, alleen wordt vrijgesteld van de verplichtingen die bij de paragrafen 1 en 2 worden opgelegd, indien die onmogelijkheid voortvloeit uit “een psychische of lichamelijke belemmering”.²³

De tekst moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²³ Er moet gewaakt worden over de overeenstemming tussen de twee taalversies van die bepaling.