



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.471/4
du 1^{er} juillet 2020

advies 67.471/4
van 1 juli 2020

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès
au territoire, le séjour,
l'établissement et
l'éloignement des étrangers,
instaurant un parcours
préparatoire en matière
d'intégration et de
connaissances linguistiques’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang, de vestiging, het
verblijf en de verwijdering van
vreemdelingen met het oog op
het invoeren van een
voorbereidend traject inzake
inburgering en basistaalkennis’

Le 25 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, instaurant un parcours préparatoire en matière d'intégration et de connaissances linguistiques', déposée par Mme Yoleen VAN CAMP et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0877/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 1^{er} juillet 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2020.

*

Op 25 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, de vestiging, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op het invoeren van een voorbereidend traject inzake inburgering en basistaalkennis', ingediend door mevrouw Yoleen VAN CAMP c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-0877/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 1 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2020.

*

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

1. La proposition de loi tend à imposer aux étrangers majeurs souhaitant rejoindre en Belgique un membre de leur famille via le mécanisme du regroupement familial de joindre « à leur demande une attestation de réussite d'un parcours d'intégration et de réussite d'un test linguistique ».

Le texte précise par ailleurs que « [l]es conditions d'obtention de ladite attestation d'intégration et de réussite dudit test linguistique sont fixées par l'autorité compétente en la matière », soit les communautés, lesquelles sont compétentes pour l'accueil et l'intégration des immigrés, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les développements de la proposition précisent que « [c]ette nouvelle obligation constitue une condition de séjour supplémentaire qu'il convient d'inscrire dans la loi du 15 décembre 1980 ». Quant au commentaire des articles, il confirme que « [l]'obtention de ce certificat constitue une condition liée au séjour ».

2.1. Dans son avis n° 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', la section de législation a observé ce qui suit :

« 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.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980¹, 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 ;

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

¹ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Exposé des motifs (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 7-8).

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 immigrés¹.

La compétence des Communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés² est interprétée de manière large³ et n'est pas non plus limitée aux aspects présentant uniquement un caractère communicationnel, pas plus qu'elle ne se trouve limitée par un critère de volontariat⁴.

² *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : 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).

³ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : 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 woonwagenbewoners 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 ».

⁴ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : 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).

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'enseignement⁵, de formation professionnelle, d'emploi, de logement⁶⁻⁷, ..., 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.

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

⁵ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : 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 ;
[...] ».

⁶ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : 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).

⁷ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : 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 décrétaal 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 décrétaale, 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 ».

des conditions auxquelles le séjour d'un étranger est légal ou non'⁸ ; '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'⁹.

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.

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

⁸ *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : 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).

⁹ *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : 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).

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 société¹⁰. 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 limitative¹¹.

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 »¹² 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 »¹³.

2.2. Il résulte de ces considérations que si l'autorité fédérale est compétente pour prévoir, dans le cadre de la réglementation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, des conditions en lien avec l'intégration des personnes étrangères, y compris en faisant état des mécanismes existants mis en place par les communautés dans le cadre de leurs compétences propres, cette même autorité fédérale n'est pas compétente pour imposer unilatéralement aux communautés la mise en place d'un système d'attestation d'intégration et de réussite d'un test linguistique dès lors que, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés relève de la compétence exclusive des communautés. En imposant la mise en place d'un système d'attestation de réussite d'un parcours d'intégration et de réussite d'un test linguistique et en chargeant les communautés de fixer « les conditions d'obtention de ladite attestation d'intégration

¹⁰ Note de bas de page n° 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 ».

¹¹ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : 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 ».

¹² Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : 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').

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-20106, n° 54-1901/1, pp. 24 à 37, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59224.pdf>.

et de réussite dudit test linguistique », les articles 2 et 3 de la proposition à l'examen empiètent sur la compétence dévolue aux communautés de régler la politique d'accueil et d'intégration des immigrés. Tel qu'il est conçu, le dispositif à l'examen ne peut être réglé unilatéralement par l'autorité fédérale.

2.3. Il s'ensuit qu'en l'état, la proposition de loi n'est pas admissible au regard des règles répartitrices de compétence exposées ci-avant.

3.1. Par ailleurs, sans préjudice de l'observation relative à la compétence, il y a encore lieu d'observer ce qui suit.

L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 'relative au droit au regroupement familial' dispose :

« Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national.

En ce qui concerne les réfugiés et/ou les membres de la famille de réfugiés visés à l'article 12, les mesures d'intégration visées au premier alinéa ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial ».

Dans son arrêt n° 126/2018 du 4 octobre 2018, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit :

« B.39.1. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86/CE, les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national. Selon l'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, les mesures d'intégration visées au premier alinéa ne peuvent s'appliquer aux réfugiés ou membres de la famille de réfugiés qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial.

Il en résulte que, dans le cadre de regroupements familiaux autres que ceux relatifs aux réfugiés et aux membres de leur famille, les États membres peuvent exiger, préalablement comme postérieurement à l'octroi du regroupement familial, que certaines conditions d'intégration soient remplies (CJUE, 9 juillet 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K. et A.*, points 47-49).

B.39.2. En vertu de l'article 16, paragraphe 1, a), de la directive 2003/86/CE, les États membres peuvent rejeter une demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial ou, le cas échéant, retirer le titre de séjour d'un membre de la famille ou refuser de le renouveler lorsque les conditions fixées par cette directive ne sont pas ou plus remplies.

Eu égard notamment à l'intitulé du chapitre IV de la directive 2003/86/CE ('Conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial'), dont l'article 7, paragraphe 2, fait partie, les États membres, dans la mesure où ils ont subordonné l'exercice du droit au regroupement familial au respect de certaines conditions d'intégration, peuvent en principe attacher au non-respect de ces conditions des effets concernant le droit de séjour. En ce sens, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 ne s'oppose pas à ce

que les États membres subordonnent l'octroi de l'autorisation d'entrée sur leur territoire aux membres de la famille du regroupant au respect par ceux-ci de certaines mesures préalables d'intégration' (CJUE, 9 juillet 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K. et A.*, point 49).

B.39.3. Par son arrêt, précité, du 9 juillet 2015 (C-153/14), qui concernait une réglementation subordonnant l'accès au territoire à la condition de réussir avec succès un examen de connaissance de la langue et de la société, la Cour de justice a toutefois également jugé :

'50. Toutefois, l'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 doit être interprété de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de cette directive, qui est de favoriser le regroupement familial, ainsi qu'à l'effet utile de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt Chakroun, C-578/08, [...], point 43).

51. À cet égard, conformément au principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, les moyens mis en œuvre par la réglementation nationale transposant l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 doivent être aptes à réaliser les objectifs visés par cette réglementation et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir, par analogie, arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, [...], point 75).

52. Ainsi, dans la mesure où l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 ne vise que des mesures 'd'intégration', force est de constater que les mesures que les États membres peuvent exiger sur le fondement de cette disposition ne peuvent être considérées comme légitimes que si elles permettent de faciliter l'intégration des membres de la famille du regroupant.

53. Dans ce contexte, il ne saurait être contesté que l'acquisition de connaissances tant de la langue que de la société de l'État membre d'accueil facilite largement la communication entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants nationaux et, de surcroît, favorise l'interaction et le développement de rapports sociaux entre ceux-ci. Il ne saurait non plus être contesté que l'acquisition de la connaissance de la langue de l'État membre d'accueil rend moins difficile l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail et à la formation professionnelle [voir, en ce qui concerne l'interprétation de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (*JO* 2004, L 16, p. 44), *arrêt P et S* (C-579/13, [...], point 47)].

54. Dans cette perspective, l'obligation de réussir un examen d'intégration civique de niveau élémentaire permet d'assurer l'acquisition par les ressortissants de pays tiers concernés des connaissances qui s'avèrent incontestablement utiles pour établir des liens avec l'État membre d'accueil.

55. En outre, compte tenu du niveau élémentaire des connaissances exigées pour réussir l'examen d'intégration civique en cause au principal, il y a lieu de considérer que, en principe, l'obligation de réussir un tel examen ne porte pas, en elle-même, atteinte à l'objectif du regroupement familial poursuivi par la directive 2003/86.

56. Toutefois, le critère de proportionnalité exige, en tout état de cause, que les conditions d'application d'une telle obligation n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif. Tel serait, notamment, le cas si l'application de ladite obligation empêchait de manière automatique le regroupement familial des membres de la famille du regroupant lorsque, tout en ayant échoué à l'examen d'intégration, ceux-ci ont apporté la preuve de leur volonté de réussir cet examen et des efforts qu'ils ont déployés à cette fin.

57. En effet, les mesures d'intégration visées à l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86 doivent avoir pour but non pas de sélectionner les personnes qui pourront exercer leur droit au regroupement familial, mais de faciliter l'intégration de ces dernières dans les États membres.

58. En outre, des circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé des membres de la famille du regroupant concernés, doivent être prises en considération, en vue de dispenser ceux-ci de l'obligation de réussir un examen tel que celui en cause au principal, lorsque, en raison de ces circonstances, il s'avère que ces derniers ne sont pas en mesure de se présenter à cet examen ou de réussir celui-ci.

59. S'il en était autrement, dans de telles circonstances, une telle obligation pourrait constituer un obstacle difficilement surmontable pour rendre effectif le droit au regroupement familial reconnu par la directive 2003/86.

60. Cette interprétation est confortée par l'article 17 de la directive 2003/86, qui impose une individualisation de l'examen des demandes de regroupement' (CJUE, 9 juillet 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K. et A.*).

B.39.4. Il en ressort que les conditions d'intégration prévues par les États membres doivent avoir pour but non pas de sélectionner les personnes qui pourront exercer ou non leur droit au regroupement familial, mais de faciliter l'intégration des membres de la famille dans les États membres. En outre, les États membres doivent tenir compte de circonstances individuelles particulières sur la base desquelles des personnes doivent pouvoir être dispensées des conditions imposées ».

3.2. La proposition à l'examen ne prévoit aucune possibilité de dispense de l'obtention de l'attestation de réussite d'un parcours d'intégration et de réussite d'un test linguistique, si ce n'est pour les étrangers mineurs. Elle fait aussi de cette obtention une condition d'octroi du séjour. Un échec à l'une de ces deux épreuves conduirait au rejet de la demande de regroupement familial.

Un tel caractère automatique méconnaît la portée de l'article 7, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86/CE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

En effet, en faisant fi de toute volonté de réussir l'examen ou des efforts déployés à cette fin, la proposition a pour effet disproportionné d'empêcher les demandeurs n'ayant pu obtenir l'attestation en question de bénéficier du regroupement familial, lequel constitue pourtant un « moyen nécessaire pour permettre la vie en famille » et « contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité »¹⁴.

La proposition s'expose dès lors également à des critiques relatives à la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel garantit le respect du droit à la vie familiale, en raison des difficultés importantes que rencontreront les ressortissants de pays tiers qui désirent bénéficier du droit au regroupement familial.

À cet égard, l'attention est plus particulièrement attirée sur la situation des étrangers qui, selon le commentaire des articles, à défaut de poste diplomatique dans leur pays d'origine, devront passer l'examen au poste diplomatique le plus proche situé dans un pays voisin.

*

¹⁴ Directive 2003/86/CE, considérant 4.

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

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe aan meerderjarige vreemdelingen die zich in België via het systeem van gezinshereniging bij een familielid willen voegen, de verplichting op te leggen “bij hun aanvraag een attest van een geslaagd inburgeringstraject en van een geslaagde taalttest” te voegen.

In de tekst staat voorts dat “[d]e voorwaarden tot het behalen van het inburgeringattest (sic) en het slagen in de taalttest worden bepaald door de daartoe bevoegde overheid”, namelijk door de gemeenschappen, die krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd zijn voor het onthaal en de integratie van inwijkelingen.

In de toelichting bij het voorstel staat dat “[d]eze bijkomende verplichting (...) een extra verblijfsvoorwaarde [is] die in de wet van 15 december 1980 dient ingeschreven te worden”. De artikelsgewijze toelichting bevestigt harerzijds dat “[d]it certificaat geldt als een verblijfsvoorwaarde”.

2.1. In advies 59.224/VR/4, op 19 mei 2016 gegeven 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 het volgende opgemerkt:

“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 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.

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

Naar luid van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980¹ 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 inwijkelingen² wordt ruim geïnterpreteerd,³ wordt niet beperkt tot aspecten

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

² Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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).

³ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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 woonwagengebouwen 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 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

die enkel met communicatie te maken hebben en wordt evenmin beperkt door een criterium van vrijwilligheid.⁴

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,⁵ beroepsopleiding, tewerkstelling, huisvesting,⁶⁻⁷ ...

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.”

⁴ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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).

⁵ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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;

(...).”

⁶ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: 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).

⁷ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: 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 decretale 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.”

3. Het beleid inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de 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’;⁸ ‘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’.⁹

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. (...)

(...)

⁸ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: 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).

⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: 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.¹⁰ 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.¹¹

¹⁰ 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”.

¹¹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: 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 12bis, 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 (...) – bestaansbaar 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.”

Door aldus te handelen, verplicht de federale overheid de gemeenschappen immers niet een ‘inburgeringscursus’ te organiseren ‘waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid’¹² 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.”¹³

2.2. Uit die overwegingen volgt dat de federale overheid weliswaar bevoegd is om in het kader van de regelgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorwaarden te bepalen met betrekking tot de integratie van de vreemdelingen, onder meer door zich te baseren op de bestaande regelingen die de gemeenschappen in het kader van hun eigen bevoegdheden hebben ingevoerd. Maar diezelfde federale overheid is dus niet bevoegd om de gemeenschappen eenzijdig te verplichten een regeling in te voeren die voorziet in een inburgeringsattest en een attest van een geslaagde taaltest, aangezien het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 exclusief tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Door de invoering voor te schrijven van een regeling die voorziet in een attest van een geslaagd inburgeringstraject en van een geslaagde taaltest, en door de gemeenschappen ermee te belasten “de voorwaarden [te bepalen] tot het behalen van het inburgeringsattest en het slagen in de taaltest”, maken de artikelen 2 en 3 van het voorliggende voorstel inbreuk op de bevoegdheid die aan de gemeenschappen is toegewezen om het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen te regelen. Zoals het voorliggende dispositief is opgevat, kan het niet eenzijdig door de federale overheid worden vastgesteld.

2.3. Daaruit volgt dat het wetsvoorstel zoals het thans gesteld is, niet aanvaardbaar is in het licht van de hiervoor uiteengezette bevoegdheidsverdelende regels.

3.1. Zonder afbreuk te doen aan de opmerking betreffende de bevoegdheid dient ook nog het volgende opgemerkt te worden.

Artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 ‘inzake het recht op gezinshereniging’ luidt als volgt:

“De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.”

¹² Voetnoot 14 van het geciteerde advies: 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’).

¹³ Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 24-37, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59224.pdf>

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest 126/2018 van 4 oktober 2018 het volgende geoordeeld:

“B.39.1. Op grond van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn 2003/86/EG, kunnen de lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Volgens artikel 7, lid 2, tweede alinea, kunnen zulke integratievoorwaarden ten aanzien van vluchtelingen of gezinsleden van vluchtelingen alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.

Daaruit volgt dat de lidstaten, in het kader van andere gezinsherenigingen dan die betreffende vluchtelingen en hun gezinsleden, zowel vóór als na het toestaan van gezinshereniging vermogen te verlangen dat voldaan wordt aan bepaalde integratievoorwaarden (HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken t. K. en A.*, punten 47-49).

B.39.2. Op grond van artikel 16, lid 1, a), van de richtlijn 2003/86/EG, kunnen de lidstaten het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging afwijzen of, in voorkomend geval, de verblijfstitel van een gezinslid intrekken of weigeren te verlengen wanneer de in die richtlijn gestelde voorwaarden niet of niet meer worden vervuld.

Mede gelet op het opschrift van hoofdstuk IV van de richtlijn 2003/86/EG (‘Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging’), waar artikel 7, lid 2, deel van uitmaakt, kunnen de lidstaten, in zoverre zij aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging bepaalde integratievoorwaarden hebben verbonden, aldus in beginsel verblijfsrechtelijke gevolgen koppelen aan het niet-voldoen aan die voorwaarden. In die zin heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat ‘artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 zich er (...) niet tegen [verzet] dat de lidstaten aan gezinsleden van de gezinshereniger slechts toestemming verlenen voor toegang tot hun grondgebied indien vooraf bepaalde integratievoorwaarden zijn nageleefd’ (HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken t. K. en A.*, punt 49).

B.39.3. Bij zijn voormelde arrest van 9 juli 2015 (C-153/14), betrekking hebbend op een regeling die de toegang tot het grondgebied afhankelijk maakt van de voorwaarde om met goed gevolg een examen betreffende de taal en de samenleving af te leggen, heeft het Hof van Justitie evenwel ook geoordeeld:

‘50. Aangezien gezinshereniging evenwel de algemene regel is, moet artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 strikt worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsmarge niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van deze richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan (zie in die zin arrest *Chakroun*, C-578/08, (...), punt 43).

51. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten in dit verband de in de nationale regeling ter omzetting van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 gebruikte middelen geschikt zijn om de door die regeling nagestreefde doelen te verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest *Commissie/Nederland*, C-508/10, (...), punt 75).

52. Daar artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 enkel ziet op voorwaarden ter ‘integratie’, moet dus worden vastgesteld dat de voorwaarden die de lidstaten op grondslag van deze bepaling mogen opleggen, slechts als rechtmatig kunnen worden beschouwd indien de integratie van de gezinsleden van de gezinshereniger daarmee kan worden vergemakkelijkt.

53. In deze context kan niet worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk maakt [zie, met betrekking tot de uitlegging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), *arrest P en S* (C-579/13, [...], punt 47)].

54. Vanuit dat gezichtspunt kan met de verplichting om met goed gevolg een basisexamen inburgering af te leggen worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen.

55. Voorts doet de verplichting om het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, rekening gehouden met het feit dat de kennis die vereist is om voor een dergelijk examen te kunnen slagen op een basisniveau ligt, op zich in beginsel geen afbreuk aan het met richtlijn 2003/86 nagestreefde doel van gezinshereniging.

56. Evenwel vereist het evenredigheids criterium hoe dan ook dat de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Dat zou met name het geval zijn indien de toepassing van die verplichting gezinshereniging van de gezinsleden van de gezinshereniger automatisch zou beletten wanneer zij, hoewel zij niet voor het examen zijn geslaagd, wel het bewijs hebben geleverd van hun wil om voor dat examen te slagen en van de nodige inspanningen die zij daartoe hebben gedaan.

57. De integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 mogen immers niet tot doel hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar dienen hun integratie in de lidstaten te vergemakkelijken.

58. Voorts moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger, in aanmerking worden genomen, teneinde hen vrij te stellen van de verplichting om het examen als aan de orde in de hoofdgedingen met goed gevolg af te leggen wanneer blijkt dat zij, vanwege die omstandigheden, niet in staat zijn dat examen af te leggen of daarvoor te slagen.

59. Anders zou die verplichting, in dergelijke omstandigheden, een moeilijk te overkomen hindernis vormen om het bij richtlijn 2003/86 toegekende recht op gezinshereniging doeltreffend te maken.

60. Voor deze uitlegging is steun te vinden in artikel 17 van richtlijn 2003/86, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld' (HvJ, 9 juli 2015, C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken t. K. en A.*).

B.39.4. Daaruit volgt dat de door de lidstaten bepaalde integratievoorwaarden niet tot doel mogen hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging al dan niet kunnen uitoefenen, en de integratie van de gezinsleden in de lidstaten dienen te vergemakkelijken. De lidstaten dienen bovendien rekening te houden met bijzondere individuele omstandigheden op grond waarvan personen moeten kunnen worden vrijgesteld van de opgelegde voorwaarden."

3.2. Het voorliggende voorstel voorziet in geen enkele mogelijkheid om te worden vrijgesteld van het behalen van een attest van een geslaagd inburgeringstraject en van een geslaagde taaltest, tenzij voor minderjarige vreemdelingen. Het maakt van het behalen van die attesten ook een voorwaarde om het verblijf toe te staan. Niet slagen voor één van die twee testen zou er dan voor zorgen dat de aanvraag tot gezinshereniging wordt verworpen.

Een dergelijk automatisme gaat voorbij aan de strekking van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Door helemaal geen rekening te houden met de wil om te slagen voor het examen of met de inspanningen die daartoe gedaan zijn, heeft het voorstel immers als onevenredig gevolg dat de aanvragers die er niet in geslaagd zijn het attest in kwestie te behalen, niet in aanmerking komen voor gezinshereniging, wat nochtans “een noodzakelijk middel [is] om een gezinsleven mogelijk te maken” en “[bijdraagt] tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.”¹⁴

Vanwege de grote moeilijkheden die onderdanen van derde landen die in aanmerking wensen te komen voor het recht op gezinshereniging zullen ondervinden, staat het voorstel dan ook bloot aan kritiek aangaande de schending van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven waarborgt.

De aandacht wordt daarbij meer in het bijzonder gevestigd op de situatie van de vreemdelingen die geen diplomatieke post in hun land van herkomst hebben: zij zullen volgens de artikelsgewijze toelichting het examen moeten afleggen in de dichtstbijgelegen diplomatieke post in een buurland.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁴ Richtlijn 2003/86/EG, overweging 4.