



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 53/2023
van 23 maart 2023
Rolnummers : 7832 en 7833**

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 1, § 2, 5°, en 12bis, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen van 30 juni 2022, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 11 juli 2022, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« (1) Schenden artikel 1, § 2, 5°, en 12bis, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet in zoverre, als bewijs van kennis van één van de drie landstalen, een minimale kennis van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen zowel op mondeling vlak als op schriftelijk vlak wordt vereist terwijl de meeste volwassen analfabeten een kennis van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen op schriftelijk vlak niet kunnen behalen zodat de meeste volwassen analfabeten, ook als zij op mondeling vlak kennis hebben van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen, uitgesloten worden van de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te verkrijgen door nationaliteitsverklaring hoewel er geen redelijk verband bestaat tussen het beschikken over een schriftelijke vaardigheid gelijk aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen en de wil tot en de mogelijkheid van integratie ?

(2) Schenden artikel 1, § 2, 5°, en 12bis, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet in zoverre, als bewijs van kennis van één van de drie landstalen, een minimale kennis van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen zowel op mondeling vlak als op schriftelijk vlak wordt vereist terwijl de meeste volwassen analfabeten een kennis van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen op schriftelijk vlak niet kunnen behalen zodat de meeste volwassen analfabeten, ook als zij op mondeling vlak kennis hebben van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen en op schriftelijk vlak kennis die gelijk is aan het niveau A1 van dat referentiekader, uitgesloten worden van de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te verkrijgen door nationaliteitsverklaring hoewel er geen redelijk verband bestaat tussen het beschikken over een schriftelijke vaardigheid gelijk aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen en de wil tot en de mogelijkheid van integratie ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7832 en 7833 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de procureur des Konings bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. T. Quintens, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 1 februari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en T. Detienne te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 februari 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 15 februari 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

De eisers in de bodemgeschillen hebben op 4 oktober en 15 december 2021 een nationaliteitsverklaring afgelegd op grond van artikel 12bis, § 1, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. De procureur des Konings heeft daarover telkens een negatief advies uitgebracht overeenkomstig artikel 15, § 3, van hetzelfde Wetboek. Hij is van mening dat de eisers niet bewijzen dat zij beschikken over een minimale kennis van één van de drie landstalen gelijk aan het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, zoals opgelegd bij de artikelen 1, § 2, 5°, en 12bis, § 1, 3°, c), van hetzelfde Wetboek. Volgens de procureur des Konings volstaat het niet dat zij een attest van inburgering dan wel een certificaat van de opleiding « NT2 Alfa - Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 » voorleggen, aangezien die documenten niet garanderen dat zij daadwerkelijk beschikken over een minimale taalkennis gelijk aan het niveau A2.

De betrokkenen hebben vervolgens, overeenkomstig artikel 15, § 5, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, de ambtenaar van de burgerlijke stand verzocht hun dossier over te zenden aan het verwijzende rechtscollege, dat de voormelde prejudiciële vragen heeft gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad is in hoofdorde van mening dat de prejudiciële vragen niet ontvankelijk zijn, omdat het antwoord erop niet nuttig is voor de oplossing van de bodemgeschillen. Het verwijzende rechtscollege dient immers te beoordelen of de in de bodemgeschillen voorgelegde documenten, namelijk een attest van inburgering en een certificaat van de opleiding « NT2 Alfa - Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 », volstaan als bewijs van de minimale kennis van één van de drie landstalen. De documenten die in aanmerking kunnen worden genomen als bewijs van taalkennis, worden evenwel niet bepaald in de in het geding zijnde bepalingen, maar wel in artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 « tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken » (hierna : het koninklijk besluit van 14 januari 2013).

A.1.2. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat het taalvereiste van de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet. Hij wijst erop dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om de voorwaarden te bepalen waaronder de Belgische nationaliteit kan worden verkregen. Het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen houdt in dat de betrokkene zich in eenvoudige taal kan uitdrukken, zowel mondeling als schriftelijk. Met het oog op een geslaagde integratie is het volgens de Ministerraad cruciaal dat de vreemdeling over een bepaalde kennis van één van de drie landstalen beschikt, ook op schriftelijk vlak, zoals werd aangegeven bij de totstandkoming van de in het geding zijnde bepalingen (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 14; DOC 53-0476/010, p. 21; *Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-0476/015, pp. 25-26).

A.2.1. De procureur des Konings bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, is van mening dat de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.2.2. In de eerste plaats merkt hij op dat, overeenkomstig het koninklijk besluit van 14 januari 2013, de vereiste taalkennis niet enkel kan worden aangetoond door een attest van inburgering, maar ook door verschillende andere documenten. Daarenboven is het voor de eisers in de bodemgeschillen mogelijk om één van de landstalen te leren lezen en schrijven.

A.2.3. De procureur des Konings vervolgt dat er geen sprake is van een verschillende behandeling van personen die zich in een gelijke situatie bevinden. Het in het geding zijnde taalvereiste geldt immers ten aanzien van alle vreemdelingen die een nationaliteitsverklaring afleggen, ongeacht of zij analfabeet zijn. Het bevestigend beantwoorden van de prejudiciële vragen zou een nieuwe schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in het leven roepen, aangezien vreemdelingen die analfabeet zijn, in tegenstelling tot vreemdelingen die kunnen lezen en schrijven, daardoor niet langer aan een objectief criterium inzake schriftelijke taalkennis zouden moeten voldoen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen.

A.2.4. Voorts is de procureur des Konings van mening dat er een redelijk verband bestaat tussen, enerzijds, het beschikken over een schriftelijke taalkennis gelijk aan het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen en, anderzijds, de wil tot en de mogelijkheid van integratie. De schriftelijke vaardigheden die overeenstemmen met het niveau A2 zijn immers onontbeerlijk in de hedendaagse Belgische samenleving, die wordt gekenmerkt door een toenemende digitalisering.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de taalkennis waarover vreemdelingen die analfabeet zijn, dienen te beschikken om de Belgische nationaliteit te verkrijgen door een nationaliteitsverklaring.

B.2. De nationaliteitsverklaring is één van de wijzen, naast het verzoek tot naturalisatie, waarop een vreemdeling de Belgische nationaliteit kan verkrijgen.

De vreemdeling moet daartoe aan bepaalde voorwaarden voldoen, vermeld in artikel 12*bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, en voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van zijn hoofdverblijfplaats een verklaring afleggen overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde Wetboek.

B.3.1. Krachtens artikel 12*bis*, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit staat de mogelijkheid tot nationaliteitsverklaring open voor :

« 1° de vreemdeling die :

a) de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;

b) en in België geboren is en er sedert zijn geboorte zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd op grond van een wettelijk verblijf;

2° de vreemdeling die :

a) de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;

b) en vijf jaar zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in België op grond van een wettelijk verblijf;

c) en het bewijs levert van de kennis van één van de drie landstalen;

d) en zijn maatschappelijke integratie bewijst door :

- hetzij een diploma of getuigschrift van een onderwijsinstelling opgericht, erkend of gesubsidieerd door een Gemeenschap of de Koninklijke Militaire School en dat minstens van het niveau is van het hoger secundair onderwijs;

- hetzij een beroepsopleiding van minimum 400 uur erkend door een bevoegde overheid te hebben gevolgd;

- hetzij, naargelang het geval, het bewijs uitgereikt door de daartoe bevoegde overheid te leveren van het met succes gevolgd hebben van het inburgeringstraject, het onthaaltraject of het integratieparcours waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats op het tijdstip dat hij dit aanvat;

- hetzij gedurende de voorbije vijf jaar onafgebroken als werknemer en/of als statutair benoemde in overheidsdienst en/of als zelfstandige in hoofdberoep te hebben gewerkt;

e) en zijn economische participatie bewijst door :

[...]

3° de vreemdeling die :

a) de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;

b) en vijf jaar zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in België op grond van een wettelijk verblijf;

c) en het bewijs levert van de kennis van één van de drie landstalen;

d) en gehuwd is met een Belg, indien de echtgenoten gedurende ten minste drie jaar in België hebben samengeleefd, of de ouder of adoptant is van een Belgisch kind dat de leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt of niet ontvoegd is vóór die leeftijd;

e) en zijn maatschappelijke integratie bewijst door :

- hetzij een diploma of getuigschrift van een onderwijsinstelling opgericht, erkend of gesubsidieerd door een Gemeenschap of de Koninklijke Militaire School en dat minstens van het niveau is van het hoger secundair onderwijs;

- hetzij een beroepsopleiding van minimum 400 uur erkend door een bevoegde overheid te hebben gevolgd en in de voorbije vijf jaar als werknemer en/of als statutair benoemde in overheidsdienst gewerkt te hebben gedurende ten minste 234 arbeidsdagen of in het kader van een zelfstandige beroepsactiviteit in hoofdberoep gedurende minstens drie kwartalen de verschuldigde sociale kwartaalbijdragen voor zelfstandigen in België te hebben betaald;

- hetzij, naargelang het geval, het bewijs uitgereikt door de daartoe bevoegde overheid te leveren van het met succes gevolgd hebben van het inburgeringstraject, het onthaaltraject of het integratieparcours waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van zijn hoofdverblijfplaats op het tijdstip dat hij dit aanvat;

4° de vreemdeling die :

a) de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;

b) en vijf jaar zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in België op grond van een wettelijk verblijf;

c) en het bewijs levert omwille van een handicap of invaliditeit geen betrekking of economische activiteit te kunnen uitoefenen of de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt;

5° de vreemdeling die :

a) de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;

b) en tien jaar zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd in België op grond van een wettelijk verblijf;

c) en het bewijs levert van de kennis van één van de drie landstalen;

d) en het bewijs levert van zijn deelname aan het leven van zijn onthaalgemeenschap. [...] ».

B.3.2. Krachtens artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit moet onder « bewijs van kennis van één van de drie landstalen » worden verstaan :

« minimale kennis van één van de drie landstalen die gelijk is aan het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen. Dit bewijs dient te worden geleverd aan de hand van de bewijsmiddelen bepaald in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ».

B.3.3. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 « tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken » (hierna : het koninklijk besluit van 14 januari 2013) bepaalt de documenten die in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van de minimale kennis van één van de drie landstalen in de zin van artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit :

« 1° ofwel een diploma of getuigschrift van een onderwijsinstelling opgericht, erkend of gesubsidieerd door een Gemeenschap of van de Koninklijke Militaire School, behaald in één van de drie landstalen en dat minstens van het niveau van het hoger secundair onderwijs is;

2° ofwel een diploma of getuigschrift van een onderwijsinstelling in de Europese Unie voor zover het diploma door de bevoegde Gemeenschap erkend is als gelijkwaardig, dat minstens van het niveau is van hoger secundair onderwijs, en dat betrekking heeft op kennis van één van de drie landstalen op het niveau krachtens artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit;

3° ofwel een document waaruit blijkt dat een beroepsopleiding werd gevolgd van minimum 400 uur, die erkend wordt door een bevoegde overheid;

4° ofwel een document waaruit blijkt dat het inburgeringstraject, het onthaaltraject of het integratieparcours waarin wordt voorzien door de bevoegde overheid van de hoofdverblijfplaats van betrokkene op het tijdstip dat hij dit aanvat, met succes gevolgd werd;

5° ofwel documenten waaruit blijkt dat de betrokkene gedurende de voorbije vijf jaar onafgebroken als werknemer en/of als statutair benoemde in overheidsdienst en/of als zelfstandige in hoofdberoep heeft gewerkt. Daartoe legt de aanvrager de volgende documenten voor :

[...]

6° ofwel een attest voor het slagen voor één van de drie landstalen waaruit een taalniveau blijkt dat overeenstemt met het taalniveau dat is vereist krachtens artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit en dat wordt afgegeven door een instelling opgericht, erkend of gesubsidieerd door een Gemeenschap;

7° ofwel een taalcertificaat met betrekking tot de kennis van één van de drie landstalen afgegeven door het Selectiebureau van de Federale Overheid (SELOR) waaruit een taalniveau blijkt dat overeenstemt met het taalniveau dat is vereist krachtens artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit;

8° ofwel een attest voor het slagen voor één van de drie landstalen waaruit een taalniveau blijkt dat overeenstemt met het taalniveau dat is vereist krachtens artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit en dat wordt afgegeven door de gewestelijke diensten voor beroepsopleiding en arbeidsbemiddeling ».

B.4.1. De artikelen 1, § 2, en *12bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit werden respectievelijk ingevoegd en vervangen bij 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 ».

Luidens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat aanleiding heeft gegeven tot die wet « is integratie in de lokale levensgemeenschap essentieel om de verstandhouding tussen de verschillende etnische groepen te verbeteren en de kansen om een harmonieus samenlevingsmodel te maximaliseren ». De indieners van het wetsvoorstel beoogden daarom « integratiecriteria » in te voeren voor alle procedures van nationaliteitsverklaring, met betrekking tot onder meer de taalkennis van de betrokken vreemdeling (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 7).

De verantwoording bij het amendement dat uiteindelijk tot de artikelen 1, § 2, en *12bis* van het Wetboek van de Belgische nationaliteit heeft geleid, vermeldt :

« De Raad van State merkt op dat bewijs van kennis van een officiële landstaal onvoldoende gepreciseerd is, wat leidt tot rechtsonzekerheid. De Raad van State vraagt dan ook het bewijs van taalkennis te preciseren in het dispositief.

De betrokkene dient te bewijzen dat hij of zij het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor talen heeft behaald.

‘ Ik kan zinnen en de meest frequente woorden begrijpen die betrekking hebben op gebieden die voornamelijk van direct persoonlijk belang zijn (bijv. basisinformatie over mijzelf en familie, winkelen, plaatselijke geografie, werk). Ik kan de belangrijkste punten in korte, duidelijke eenvoudige boodschappen en aankondigingen volgen.

Ik kan korte eenvoudige teksten lezen. Ik kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, menu's en dienstregelingen en ik kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.

Ik kan communiceren over eenvoudige en alledaagse taken die een eenvoudige en directe uitwisseling van informatie over vertrouwde onderwerpen en activiteiten betreffen. Ik kan zeer korte sociale gesprekken hanteren, zelfs terwijl ik gewoonlijk niet voldoende begrijp om het gesprek zelfstandig gaande te houden.

Ik kan een reeks uitdrukkingen en zinnen gebruiken om in eenvoudige bewoordingen mijn familie en andere mensen, leefomstandigheden, mijn opleiding en mijn huidige of meest recente baan te beschrijven.

Ik kan korte, eenvoudige notities en boodschappen die betrekking hebben op directe behoeften opschrijven. Ik kan een zeer eenvoudige persoonlijke brief schrijven, bijvoorbeeld om iemand voor iets te bedanken. ’

Dit bewijs dient te worden geleverd aan de hand van de bewijsmiddelen die worden weerhouden in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in ministerraad.

Voor inburgeringscursussen wordt uitgegaan van het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor talen, zodat het volgen van de inburgeringscursus het bewijs van kennis van één van de drie officiële landstalen levert » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-0476/013, pp. 19-20).

En verder :

« De vereiste kennis van één van de officiële landstalen : kennis van de landstaal is essentieel voor een geslaagde integratie van de vreemdeling. Indieners hechten dan ook veel belang aan deze vereiste. Om een praktische toepassing toe te laten van de burgerlijke stand van deze vereiste, zal een bewijs van maatschappelijke integratie, zoals een onderwijsdiploma, opleidingsgetuigschrift of inburgeringscursus als een bewijs van taalkennis aanvaard worden [...] » (*ibid.*, p. 25).

B.4.2. Het Wetboek van de Belgische nationaliteit werd nadien nog gewijzigd bij onder meer de wet van 18 juni 2018 « houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ».

Bij de totstandkoming van die wet werd een amendement verworpen dat ertoe strekte in artikel 1, § 2, 5°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit te bepalen dat « voor mensen die kunnen lezen noch schrijven, [...] de beheersing van de mondelinge vaardigheden die overeenstemmen met het niveau A2 [volstaat] ». Luidens de verantwoording bij het amendement « [blokkeert] de bij de wet vastgelegde taalvereiste [...] de toegang tot de Belgische nationaliteit voor mensen die zich mondeling heel goed uitdrukken in één van de drie landstalen, maar die analfabeet zijn. Die bepaling is discriminerend, vooral voor vrouwen, die vaker met deze moeilijkheid te maken hebben » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2919/003, p. 112).

In de commissie voor de Justitie verklaarde de bevoegde minister daaromtrent :

« In verband met het vraagstuk over het analfabetisme, lijkt een schriftelijke of mondelinge kennis van het niveau A2 in het Europees referentiekader volstrekt redelijk. Er bestaat geen universele wetenschappelijke definitie van analfabetisme en ongeletterdheid. Het zijn subjectieve begrippen die afhangen van arbitraire beslissingen. De vraag is welke autoriteit zal bepalen of iemand al dan niet analfabeet is en op basis van welke criteria dat zal gebeuren. Bovendien zouden nog andere categorieën van mensen in aanmerking kunnen komen voor een gunstigere regeling, meer bepaald mensen met ernstige leerstoornissen. Bij de inburgeringstrajecten staan ook alfabetiseringscursussen op het programma. De procedure voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit zal inderdaad meer tijd in beslag nemen. Het was in 2012 de intentie van de wetgever om het toekennen van de Belgische nationaliteit veeleer op te vatten als de bekroning van een geslaagd inburgeringsproces en niet omgekeerd. De nationaliteit moet immers bijdragen tot de inburgering van de nieuwkomer » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2919/006, p. 28).

En voorts :

« De minister verwijst naar het antwoord dat hij heeft gegeven naar aanleiding van de algemene bespreking van het wetsontwerp. Bijgevolg is hij geen voorstander van de voorgestelde wijziging : de minister blijft erbij dat de graad van integratie die verwacht wordt vooraleer men de nationaliteit kan verwerven, ook een schriftelijke kennis van een van de landstalen veronderstelt » (*ibid.*, p. 57).

B.5.1. Aldus vereisen de artikelen 1, § 2, 5°, en 12*bis*, § 1, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, in geval van een nationaliteitsverklaring, een minimale kennis van één

van de landstalen gelijk aan het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Zoals het verwijzende rechtscollege opmerkt, is het noodzakelijk dat de betrokken vreemdeling niet alleen over de mondelinge, maar ook over de schriftelijke vaardigheden beschikt die met dat niveau overeenstemmen.

B.5.2. Het Hof dient zich uit te spreken over de uit dat taalvereiste voortvloeiende gelijke behandeling van vreemdelingen die een nationaliteitsverklaring wensen af te leggen, naargelang zij al dan niet analfabeet zijn en zij dus niet of slechts in zeer beperkte mate kunnen lezen of schrijven. Volgens de verwijzingsbeslissing is het voor een groot aantal volwassen analfabeten slechts mogelijk om het niveau A2 te behalen wat de mondelinge vaardigheden betreft. Wat de schriftelijke vaardigheden betreft, zouden zij geen taalkennis van dat niveau (eerste prejudiciële vraag) en hoogstens een taalkennis gelijk aan het niveau A1 (tweede prejudiciële vraag) kunnen verwerven. Daardoor zouden die vreemdelingen die analfabeet zijn, worden uitgesloten van de mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te verkrijgen door een nationaliteitsverklaring.

Gelet op hun onderlinge samenhang, onderzoekt het Hof de beide prejudiciële vragen samen.

B.6.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vragen niet ontvankelijk zijn, omdat zij niet nuttig zijn voor de oplossing van de bodemgeschillen. Volgens de Ministerraad dient het verwijzende rechtscollege in beide geschillen te beoordelen of de door de betrokken vreemdelingen voorgelegde attesten van inburgering en certificaten van de opleiding « NT2 Alfa - Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 » volstaan om de vereiste taalkennis aan te tonen. De documenten die het verwijzende rechtscollege in aanmerking kan nemen als bewijs van de minimale taalkennis, worden evenwel vastgesteld in het voormelde artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013, en niet in de in het geding zijnde bepalingen.

B.6.2. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.6.3. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat het verwijzende rechtscollege overweegt om artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Grondwet, in zoverre sommige van de daarin vermelde documenten, attesten en certificaten een niveau van taalkennis aantonen dat lager is dan het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. In die mate is artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 volgens het verwijzende rechtscollege mogelijk niet in overeenstemming met de in het geding zijnde artikelen 1, § 2, 5°, en 12*bis*, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, die zonder uitzondering een minimale taalkennis gelijk aan het niveau A2 vereisen.

Aangezien de prejudiciële vragen peilen naar de grondwettigheid van dat taalvereiste, is het antwoord op die vragen niet klaarblijkelijk zonder nut voor de oplossing van de bodemgeschillen.

De prejudiciële vragen zijn ontvankelijk.

B.7.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.2. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

Artikel 191 van de Grondwet kan enkel zijn geschonden in zoverre de in het geding zijnde bepalingen een verschil in behandeling of een gelijke behandeling instellen ten aanzien van bepaalde vreemdelingen en de Belgen. Aangezien de in het geding zijnde bepalingen een gelijke behandeling van twee categorieën van vreemdelingen instellen, naargelang de vreemdeling die de Belgische nationaliteit wenst te verkrijgen al dan niet analfabeet is, kunnen enkel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden en niet artikel 191 van de Grondwet. Bijgevolg beperkt het Hof zijn onderzoek tot de toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. Bij het bepalen van de voorwaarden waaronder de Belgische nationaliteit kan worden verkregen, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Wanneer de door de wetgever gemaakte keuzes leiden tot een gelijke behandeling van categorieën van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, dient het Hof evenwel na te gaan of die gelijke behandeling op een redelijke verantwoording berust.

B.9. Zoals blijkt uit de in B.4 vermelde parlementaire voorbereiding, was het de bedoeling van de wetgever de verkrijging van de Belgische nationaliteit door een nationaliteitsverklaring voor te behouden aan vreemdelingen die doen blijken van een zekere mate van integratie.

Het is pertinent ten aanzien van die doelstelling om een minimale taalkennis te vereisen. Met het oog op een daadwerkelijke integratie is het van wezenlijk belang zich in de dagelijkse omgang te kunnen uitdrukken in minstens één van de landstalen. Gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij te dezen beschikt, vermocht de wetgever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat daarbij zowel mondelinge als schriftelijke vaardigheden noodzakelijk zijn. Eveneens vermocht hij, voor het definiëren van die vaardigheden, te verwijzen naar het niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Het niveau A2 is immers :

« het niveau waarop we de meeste descriptoren van sociale functies aantreffen, zoals eenvoudige alledaagse beleefdheidsvormen gebruiken om mensen te begroeten en aan te spreken; mensen begroeten, vragen hoe zij het maken en reageren op nieuws; zeer korte sociale gesprekken hanteren; vragen stellen en beantwoorden over bezigheden op het werk en in de vrije tijd; uitnodigingen doen en beantwoorden; bespreken wat men gaat doen, waar men naartoe gaat en een ontmoeting afspreken; aanbiedingen doen en aanvaarden. Hier vinden we ook descriptoren van activiteiten buitenshuis : de vereenvoudigde en ingekorte versie van de volledige set transactiespecificaties in ‘ The Threshold Level ’ voor in het buitenland wonende

volwassenen. Enkele voorbeelden : eenvoudige transacties doen in winkels, postkantoren of banken; eenvoudige inlichtingen verkrijgen over reismogelijkheden; gebruikmaken van openbaar vervoer : trein, tram, bus en taxi, elementaire inlichtingen vragen, de weg vragen en wijzen, kaartjes kopen; alledaagse producten en diensten vragen en leveren » (Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, 3.6).

B.10.1. Het Hof dient nog na te gaan of de keuze van de wetgever om niet alleen de mondelinge, maar ook de schriftelijke vaardigheden van niveau A2 te vereisen, geen onevenredige gevolgen heeft voor vreemdelingen die analfabeet zijn.

B.10.2. Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen omschrijft de vaardigheden die overeenstemmen met de verschillende referentieniveaus onder meer aan de hand van zogenaamde « descriptors voor zelfbeoordeling », waarnaar ook wordt verwezen in de in B.4.1 vermelde parlementaire voorbereiding.

Wat niveau A2 betreft, luiden de descriptors met betrekking tot respectievelijk begrijpend lezen en schrijven als volgt :

« Ik kan zeer korte eenvoudige teksten lezen. Ik kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, folders, menu's en dienstregelingen en ik kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen »

en :

« Ik kan korte, eenvoudige notities en boodschappen opschrijven. Ik kan een zeer eenvoudige persoonlijke brief schrijven, bijvoorbeeld om iemand voor iets te bedanken » (Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, 3.3).

B.10.3. In essentie impliceert niveau A2 dus, wat de schriftelijke vaardigheden betreft, dat de taalgebruiker korte, eenvoudige teksten kan begrijpen en opstellen. Ook de vreemdelingen die analfabeet zijn, beschikken in beginsel over de mogelijkheid om een dergelijke, relatief beperkte, schriftelijke taalkennis te verwerven. Op het niveau van de gemeenschappen is immers voorzien in opleidingen die specifiek erop zijn gericht analfabeten te leren lezen en schrijven in één van de landstalen. De omstandigheid dat analfabeten een specifiek leertraject dienen te doorlopen en het bereiken van niveau A2 als gevolg daarvan aanzienlijk meer tijd in beslag kan nemen, volstaat niet om te besluiten dat de in het geding zijnde bepalingen onevenredige gevolgen hebben.

B.10.4.1. Analfabetisme kan evenwel een oorzaak vinden in uiteenlopende factoren en omstandigheden. Zij houden vaak verband met een onvoldoende taalontwikkeling tijdens de jeugd, die een gebrek aan taalkundige basiscompetenties en -inzichten tot gevolg heeft dat in bepaalde gevallen niet of zeer moeilijk nog kan worden rechtgezet op latere leeftijd. Daardoor kan niet worden uitgesloten dat het voor een bepaalde groep van volwassen analfabeten slechts in zeer beperkte mate haalbaar is om schriftelijke vaardigheden te ontwikkelen in één van de landstalen. Dergelijke personen zullen mogelijk nooit in staat zijn om de in B.10.2 vermelde vaardigheden inzake begrijpend lezen en schrijven te verwerven, ook niet door de daartoe ingerichte opleidingen te volgen.

B.10.4.2. Het bovenstaande wordt bevestigd door het opleidingsaanbod inzake alfabetisering van de Vlaamse Gemeenschap, waar de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege wonen. Het gaat om de opleidingen van het leergebied « alfabetisering Nederlands tweede taal », waarvan de opleidingsprofielen zijn bepaald in de bijlagen XXXXIII tot XXXXV van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 « betreffende de modulaire structuur van de leergebieden van de basiseducatie ».

Uit de toelichting bij die opleidingsprofielen blijkt dat de analfabete tweedetaalleerders, door het volgen van de opleiding « NT2 Alfa – Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 », in beginsel een kennis van het Nederlands kunnen verwerven die voor de mondelinge vaardigheden overeenstemt met het niveau A2 en voor de schriftelijke vaardigheden met het niveau A1. Vervolgens kunnen zij doorstromen naar de reguliere opleidingen van het leergebied « Nederlands tweede taal » (bijlage XXXXIII, pp. 5-6).

Uit die toelichting blijkt echter ook dat sommige cursisten « in de loop van de opleiding NT2 Alfa – Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 stagneren, hetzij op het vlak van lees- en schrijfvoorwaarden, hetzij in de loop van de technische modules ». Voor die personen is een heroriëntatie aangewezen naar een andere opleiding, namelijk de opleiding « NT2 Alfa – Mondeling richtgraad 1 » (*ibid.*, p. 6). Na die opleiding « hanteert de cursist als basisgebruiker het Nederlands voor de mondelinge vaardigheden op het overlevingsniveau (A2) en voor de schriftelijke vaardigheden op een zelfredzaamheidsniveau. [...] De schriftelijke vaardigheden beperken zich tot een minimale functionele zelfredzaamheid. Dit niveau behelst een aantal schriftelijke vaardigheden die haalbaar zijn voor cursisten die niet

technisch kunnen leren lezen en schrijven maar zich met compensatiestrategieën, bijv. het inprenten van een beperkte set woordbeelden, kunnen behelpen. Dit niveau wordt niet omschreven in het ERK omdat het ERK vertrekt van gealfabetiseerde tweedetaalleerders » (bijlage XXXXIV, p. 4).

B.10.5. Het feit dat een analfabeet, hoewel hij over de vereiste mondelinge taalvaardigheid beschikt, niet erin slaagt de in B.10.2 vermelde schriftelijke vaardigheden te verwerven, is in sommige gevallen dus niet het gevolg van de onwil om zich te integreren of om redelijke inspanningen te leveren teneinde één van de landstalen te leren, maar van een gebrek aan bepaalde taalkundige basiscompetenties en -inzichten. In zulke gevallen brengt het in het geding zijnde taalvereiste, ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling van integratie, onevenredige gevolgen met zich mee.

B.11.1. De artikelen 1, § 2, en 12*bis*, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit zijn bijgevolg niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij niet voorzien in een uitzondering op het vereiste om over een minimale kennis van één van de landstalen te beschikken gelijk aan niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, ten aanzien van de vreemdelingen die analfabeet zijn en die, hoewel zij over de vereiste mondelinge taalvaardigheid beschikken, door een gebrek aan taalkundige basiscompetenties en -inzichten niet in staat zijn de met dat niveau overeenstemmende schriftelijke vaardigheden te verwerven, ook niet door de daartoe ingerichte opleidingen te volgen.

B.11.2. Het komt de wetgever toe de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen, door te voorzien in een mogelijkheid voor de vreemdeling die een nationaliteitsverklaring aflegt, om aan te tonen dat hij door zijn analfabetisme en hoewel hij daartoe, rekening houdend met het bestaande opleidingsaanbod, redelijke inspanningen heeft geleverd, niet in staat is om de desbetreffende schriftelijke vaardigheden te verwerven.

In afwachting van dat wetgevend optreden staat het aan het verwijzende rechtscollege een einde te maken aan die ongrondwettigheid, door in de bodemgeschillen, in voorkomend geval met de bijstand van een deskundige, te beoordelen of de betrokken vreemdelingen al dan niet in staat zijn om niveau A2 in het geheel te bereiken.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1, § 2, 5°, en 12*bis*, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen niet voorzien in een uitzondering op het vereiste om over een minimale kennis van één van de landstalen te beschikken gelijk aan niveau A2 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, ten aanzien van de vreemdelingen die analfabeet zijn en die, hoewel zij over de vereiste mondelinge taalvaardigheid beschikken, door een gebrek aan taalkundige basiscompetenties en -inzichten niet in staat zijn de met dat niveau overeenstemmende schriftelijke vaardigheden te verwerven, ook niet door de daartoe ingerichte opleidingen te volgen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen