

Nationalité



Introduction

Comme chaque année, ce cahier montre combien de personnes sont devenues belges pour chacune des modalités d'obtention de la nationalité (attribution, déclaration et naturalisation, devenue statistiquement marginale). L'analyse des chiffres contient notamment une comparaison entre les années 2022 et 2021. Elle présente également un éclairage sur la répartition par genre dans les différentes hypothèses de déclaration de nationalité, montrant par exemple que les femmes sont sous-représentées dans les situations où la condition de participation économique est exigée. Ce cahier analyse aussi deux affaires dans lesquelles la Cour constitutionnelle a mis fin à une discrimination dans l'accès à la citoyenneté : tout d'abord pour certaines personnes analphabètes, et ensuite pour les parents – surtout des femmes – qui prennent un congé parental auquel ils et elles ont droit. Ceci fournit l'occasion de mieux prendre en compte l'intérêt des enfants dans les procédures de nationalité. Avant cela, une sélection d'actualités récentes sont brièvement abordées dans cette introduction.

Nouvelle compétence du parquet pour les enfants apatrides nés en Belgique et Autorité Centrale de la nationalité

Alors qu'il n'avait plus été modifié depuis 2018, le Code de la nationalité belge (par la suite « CNB ») a été discrètement modifié fin 2022 par une loi fourre-tout¹. Les modifications ne sont pourtant pas anodines. L'article 10 du CNB prévoit que l'enfant né en Belgique qui « ne possède aucune autre nationalité » avant 18 ans est belge. Cette expression confirme qu'il n'est pas nécessaire que l'enfant soit reconnu apatride par un tribunal pour être belge². La loi prévoit désormais que le représentant légal de l'enfant transmet à l'officier de l'état civil du lieu de naissance de l'enfant (et pas de la commune de résidence, contrairement à toutes les autres procédures) toutes les pièces utiles dont il dispose et qu'en cas de doute sur l'absence de nationalité de l'enfant, celui-ci demande l'avis du procureur du Roi. Cet avis doit être rendu « à bref délai », sans autre précision de délai maximal, ni de mention de recours au tribunal.

En outre, l'article 24*bis* du CNB prévoit que le Collège des Procureurs généraux peut adopter des directives contraignantes pour les membres des parquets sur « les modalités selon lesquelles le parquet (...) mène l'enquête en vue de la présentation d'un avis », au besoin en impliquant des missions des services de police qui agissent sous son autorité.

Par ailleurs, l'article 24*ter* du CNB donne une existence légale au Service nationalité du SPF Justice, qui, de longue date, rend des avis non-contraignants en matière de nationalité, désormais baptisé « Autorité Centrale en matière de nationalité ». La loi précise que cette Autorité n'est pas compétente lorsque le parquet peut ou doit être sollicité pour rendre un avis, comme c'est nouvellement le cas pour les enfants apatrides nés en Belgique. Il est aussi précisé que ces avis sont rendus « à la demande de l'officier de l'état civil ou du détenteur du registre de la population, du registre des étrangers ou du registre d'attente ». Or, dans les faits, cet avis était jusqu'à présent aussi demandé directement par la

¹ Art. 10, 24*bis* et 24*ter* du CNB, modifiés par la loi du 6 décembre 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II*bis* (art. 45-48).

² Doc. Ch. 55 n° 2824/1, p. 29.

personne concernée, son avocat ou un service d'accompagnement. Le SPF Justice indique qu'il n'a désormais plus de base légale pour ce faire et que ses avis sur des dossiers individuels seront rendus uniquement à la demande de l'officier de l'état civil (communes) ou des consulats belges à l'étranger³. Selon Myria, il est regrettable de réserver les demandes d'avis d'experts du service public aux seules autorités (locales et consulaires) et d'en priver les personnes principalement concernées et les acteurs qui les accompagnent. Cette limitation est aussi source d'une augmentation des procédures judiciaires qui pouvaient auparavant être évitées. Il était relativement fréquent qu'une administration communale ou un poste consulaire finisse par délivrer un document d'identité belge initialement refusé suite à un avis du SPF Justice sollicité par la personne concernée, y compris lorsque l'autorité avait refusé de solliciter elle-même cet avis non-contraignant. Désormais, en cas de refus de l'autorité locale ou consulaire de solliciter un tel avis, la seule option ouverte pour la personne est une procédure judiciaire, avec tous les coûts que cela comporte pour le demandeur et la collectivité.

RECOMMANDATION

Myria recommande au législateur de modifier l'article 24^{ter} du CNB pour que l'avis non-contraignant de l'Autorité Centrale en matière de nationalité puisse aussi être sollicité par les personnes concernées et les acteurs professionnels qui les accompagnent (avocats, travailleurs sociaux...).



Le parcours d'accueil de la Cocof désormais ouvert à tous les étrangers

En 2022, l'accès du parcours d'accueil organisé par les institutions communautaires francophones à Bruxelles (la Cocof) a été élargi à tous les étrangers disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois⁴. Auparavant, ce parcours était réservé aux « primo-arrivants » séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans, ce qui empêchait certaines catégories d'étrangers de prouver la condition d'intégration sociale et les excluait de la citoyenneté. Depuis 2018, seul un « parcours » et non plus un simple « cours » permet de prouver l'intégration sociale. Myria salue la fin de cette restriction, qui n'existait ni en Flandre, ni en Wallonie ni pour le parcours bruxellois organisé par les autorités flamandes (VGC)⁵.

La loi doit prévoir un délai de recours praticable en cas de déchéance de nationalité par défaut par la Cour d'appel

Selon la Cour constitutionnelle, un délai de recours de huit jours, qui commence à courir à partir de la publication au Moniteur belge et dans deux journaux provinciaux de la décision de déchéance de la nationalité belge par la Cour d'appel, viole le droit d'accès à un tribunal consacré par l'article 13 de la Constitution. Comme le constate la Cour, « on ne peut pas raisonnablement attendre d'un individu qu'il lise quotidiennement le *Moniteur belge* pour apprendre s'il a été déchu de sa nationalité belge »⁶. En revanche, la Cour ne considère pas discriminatoire en soi de prévoir un délai de recours différent selon que la déchéance soit prononcée par le juge pénal en même temps qu'une condamnation pénale (15 jours) ou qu'elle soit prononcée par la Cour d'appel dans une procédure civile spécifique (8 jours)⁷. Le Code doit donc être modifié pour prévoir un délai de recours qui garantisse la possibilité concrète de l'introduire dans de bonnes conditions. Selon Myria, le délai ne devrait pas prendre cours avant la prise de connaissance effective de la décision par la personne concernée.

3 Informations communiquées par l'Autorité Centrale en matière de nationalité du SPF Justice à Myria, août 2023.

4 Décret Cocof du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale, modifié par le décret Cocof du 10 juin 2022 (M.B., 2 décembre 2022).

5 Pour un rappel du contexte, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2021. Cahier nationalité*, pp. 6-7.

6 Cour constitutionnelle, arrêt n° 13/2023 du 26 janvier 2023, point B.17.

7 Cour constitutionnelle, arrêt n° 13/2023 du 26 janvier 2023, point B.14.

La loi doit prévoir un recours pour l'enfant mineur ayant perdu la nationalité belge suite à l'annulation de sa filiation avec le parent belge

Selon la Cour constitutionnelle, il n'est pas discriminatoire en soi de prévoir qu'un enfant de moins de 18 ans perd de plein droit sa nationalité belge si le lien de filiation avec le parent belge est annulé pour reconnaissance frauduleuse, alors qu'il la conserverait après sa majorité⁸. Toutefois, cet enfant doit être correctement informé de la perte de nationalité et doit pouvoir bénéficier d'un recours au tribunal pour la contester, comme l'avait décidé la Cour de justice de l'UE dans une affaire similaire⁹. La Cour constitutionnelle indique que « l'enfant n'est du reste pas responsable du fait qu'à sa naissance, ses parents aient frauduleusement fait en sorte, en vue de bénéficier d'un permis de séjour, que la nationalité belge lui soit attribuée »¹⁰. Le juge doit examiner si la perte de nationalité n'a pas des effets excessifs sur sa vie privée et familiale et sur son développement personnel, notamment à la lumière du risque d'apatridie et des possibilités de séjour légal dont le mineur, désormais étranger, dispose. Dans cet examen, le juge doit prendre l'intérêt de l'enfant en considération de manière primordiale comme l'exige l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution. L'absence de recours prévu dans le CNB viole la Constitution. Le législateur a donc l'obligation de prévoir un tel recours dans l'article 8§4 du CNB.

Selon Myria, non seulement les enfants mais aussi toute personne concernée par une perte de nationalité devrait avoir accès à un recours effectif pour contrôler l'impact d'une telle perte sur ses droits fondamentaux.

RECOMMANDATION

Myria recommande au législateur de prévoir une information correcte des personnes concernées par une perte ou une déchéance de nationalité et un recours effectif dans toutes les hypothèses de perte et de déchéance visées dans le Code de la nationalité belge.



Selon la Cour de cassation, la liste des faits personnels graves est limitative



En juin 2022, la cour de Cassation a décidé que la liste des faits personnels graves contenue dans le CNB et l'AR du 14 janvier 2013 était limitative¹¹. Le parquet ne peut donc plus invoquer de faits qui ne se trouvent pas dans la liste, par exemple des faits peu graves tels de simples contraventions.

8 Cour constitutionnelle, arrêt n° 12/2023 du 19 janvier 2023, point B.7.2. et B.14.

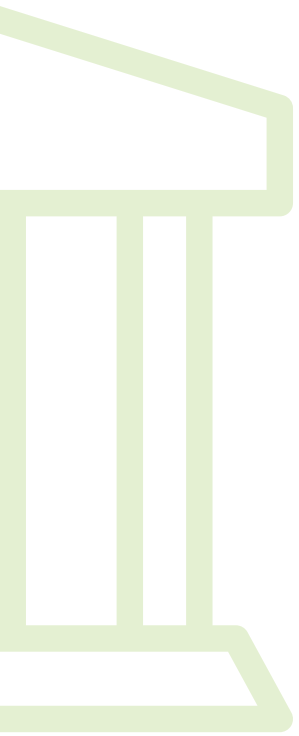
9 CJUE, 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, § 40 à 47.

10 Cour constitutionnelle, arrêt n° 12/2023 du 19 janvier 2023, point B.8.2.

11 Cass., 17 juin 2022, C.20.0448.F. Cet arrêt pris par 7 juges (FR et NL) contredit un arrêt plus ancien pris par 3 juges, qui considéraient que la liste n'était pas exhaustive (Cass. 24 octobre 2019, C.19.0159.N). Cette liste contient 9 types de faits, 4 à l'art. 1^{er} §2, 4^e du CNB et 5 à l'art. 2 de l'AR du 14 janvier 2013.

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...





L'acquisition de la nationalité belge
en chiffres | pg. 8



La répartition hommes-femmes des nouveaux Belges selon les différents cas de déclaration de nationalité | pg. 11

La Cour constitutionnelle impose d'ouvrir l'accès à la nationalité belge à certains analphabètes | pg. 12



Les parents qui prennent un congé parental ne peuvent pas être pénalisés dans leur accès à la nationalité | pg. 14



Obtention de la nationalité belge

Les règles de nationalité sont définies dans le Code de la nationalité belge (CNB) et ont fait l'objet d'une réforme en profondeur en 2013. Les dernières tendances sont présentées dans ce cahier de deux manières, à savoir par le biais des :

- caractéristiques démographiques des nouveaux Belges, basées sur des données fournies par Statbel ;

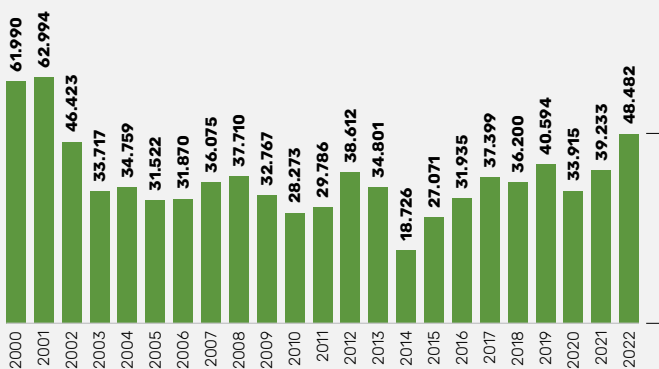
- procédures légales d'obtention de la nationalité belge, sur base des données du Registre national.

Le présent cahier fait appel à ces deux sources, car les informations qu'elles contiennent sont complémentaires. Toutefois, les chiffres globaux provenant de ces sources diffèrent légèrement.

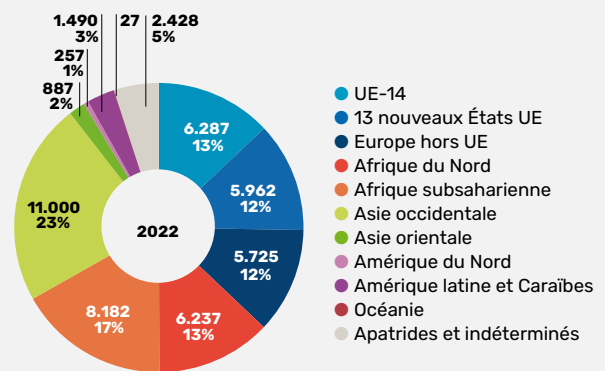
Origine des nouveaux Belges

En 2022, 48.482 personnes ont obtenu la nationalité belge, soit 24 % de plus qu'en 2021, mais moins que lors du pic du début du siècle

Évolution du nombre d'étrangers devenus belges



Répartition des régions d'origine des personnes qui ont obtenu la nationalité belge en 2022



Principales nationalités d'origine des personnes ayant obtenu la nationalité belge en 2022

Nationalité	2021	2022	% en 2022	Evolution entre 2021 et 2022
Maroc	3.698	4.842	10%	↗ x 1,3
Syrie	3.385	3.615	8%	↗ x 1,1
Roumanie	1.968	2.791	6%	↗ x 1,4
Irak	1.891	2.001	4%	↗ x 1,1
Afghanistan	1.460	1.979	4%	↗ x 1,4
Turquie	911	1.797	4%	↗ x 2,0
Pologne	1.064	1.727	4%	↗ x 1,6
Italie	1.229	1.536	3%	↗ x 1,2
Pays-Bas	1.040	1.433	3%	↗ x 1,4
RD Congo	1.240	1.384	3%	↗ x 1,1
Cameroun	1.196	1.266	3%	↗ x 1,1
France	1.038	1.225	3%	↗ x 1,2
Guinée	790	1.069	2%	↗ x 1,4
Russie	798	1.047	2%	↗ x 1,3
Espagne	716	925	2%	↗ x 1,3

» Pour plus d'informations sur les Belges d'origine syrienne et irakienne, voir Myria, La migration en chiffres et en droits 2022, cahier Nationalité, p. 9.

Les trois quarts des étrangers qui obtiennent la nationalité belge sont originaires de pays tiers (36.233)

- Le principal pays d'origine des nouveaux Belges reste **le Maroc**. Avec 4.842 Marocains devenus belges, ils représentent 10 % de tous les nouveaux Belges en 2022.
- Viennent ensuite la Syrie (3.615), l'Irak (2.001) et l'Afghanistan (1.979), bien que l'augmentation pour ces deux premiers groupes soit nettement inférieure à celle observée en 2021.
- L'augmentation la plus forte concerne en revanche les Turcs devenus Belges (1.797). Leur nombre a presque doublé par rapport à 2021 et n'a jamais été aussi élevé depuis la réforme du Code de la nationalité belge.


Un nouveau Belge sur quatre est originaire de l'UE (12.249)

- Dans ce groupe, le premier pays d'origine est de loin la Roumanie (2.791). Viennent ensuite la Pologne (1.727), l'Italie (1.536), les Pays-Bas (1.433) et la France (1.225).

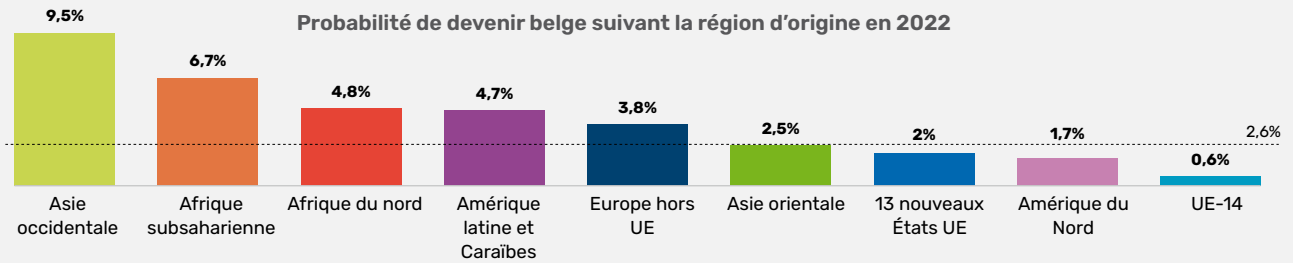
Probabilité de devenir belge selon l'origine

En moyenne, 2,6 nouveaux Belges pour 100 étrangers en 2022

Le nombre d'obtentions de la nationalité belge par origine, comme indiqué à la page précédente, dépend fortement du nombre de personnes de nationalité non belge qui résident en Belgique et qui pourraient donc potentiellement obtenir la nationalité belge. Les figures ci-dessous présentent la probabilité d'obtention de la nationalité belge par région d'origine et pour les principales nationalités.

Probabilité de devenir belge 

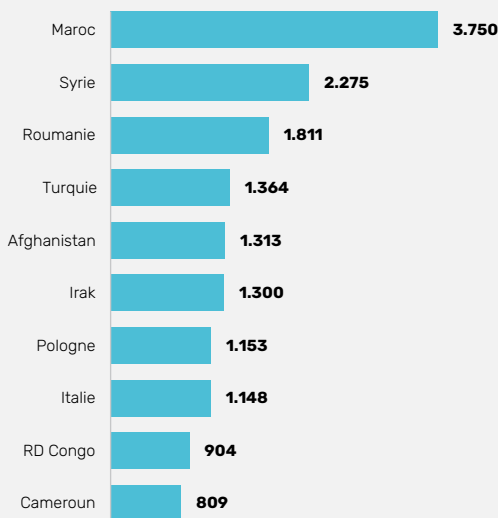
Il s'agit du nombre d'obtentions de la nationalité belge au cours d'une année par rapport à la population totale de nationalité non belge recensée au début de cette année. Il en résulte un nombre de nouveaux Belges pour 100 étrangers. Compte tenu de la procédure d'attribution quasi automatique pour les mineurs (voir plus loin dans le présent cahier), **seule la population adulte est prise en compte** dans les figures ci-dessous.



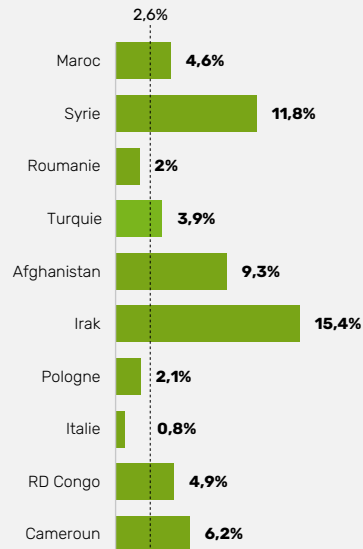
- La probabilité d'obtenir la nationalité belge était en moyenne de 2,6 nouveaux Belges pour 100 étrangers en 2022, mais **elle varie fortement selon la région**. Ainsi, les personnes originaires d'Asie de l'Ouest ont une forte propension à devenir belges, avec 9,5 nouveaux Belges pour 100. Les personnes originaires d'Asie de l'Est et d'Amérique du Nord sont les moins susceptibles d'obtenir la nationalité belge.
- La probabilité de devenir belge est **globalement plus élevée parmi les ressortissants de pays tiers**

- que parmi les citoyens UE. Les citoyens de l'UE, qui jouissent de la liberté d'établissement dans l'UE, sont moins enclins à vouloir obtenir la nationalité belge que les ressortissants de pays tiers. Toutefois, une différence subtile existe entre l'UE-14 (0,6 %) et les nouveaux États membres de l'UE (2 %).
- Si l'on considère spécifiquement l'ancienne nationalité, les Irakiens (15,4 %) et les Syriens (11,8 %) sont les plus susceptibles d'obtenir la nationalité belge, alors que cette probabilité n'est que de 0,8 % pour les Italiens.

Nombre de personnes ayant obtenu la nationalité belge en 2022, par nationalité antérieure (top 10 – hors mineurs d'âge)



Probabilité de devenir belge en 2022 pour les mêmes nationalités (hors mineurs d'âge)



Obtention de la nationalité belge suivant la procédure



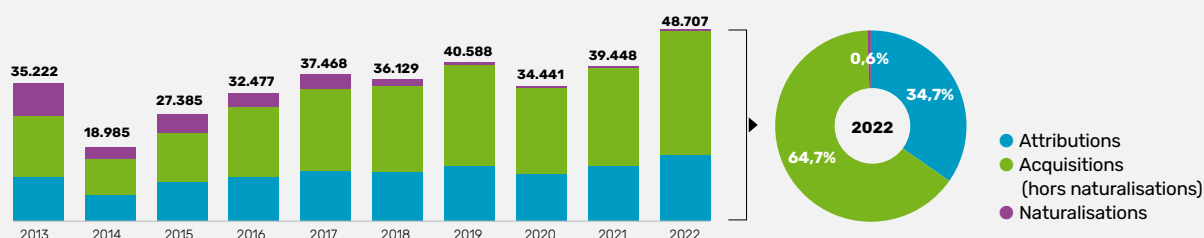
Obtention de la nationalité belge

La nationalité belge peut être obtenue par le biais de deux mécanismes différents :

- **L'attribution** est le résultat d'une procédure quasi automatique et concerne généralement les mineurs. Ils deviennent belges par filiation, après adoption ou parce qu'ils sont nés en Belgique.
- **L'acquisition** de la nationalité belge est le résultat d'une démarche volontaire de la part de la personne qui souhaite l'obtenir et concerne des personnes

majeures. Depuis la révision importante du Code de la nationalité belge (CNB) (loi du 4 décembre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013), la nationalité belge ne peut être acquise que par **déclaration de nationalité** (art. 12bis) et par **naturalisation** (art. 19). Avec la réforme du CNB, les articles 13 à 15 (acquisition par option) et 16 (acquisition par le mariage) ont été abrogés. Les demandes introduites avant le 1^{er} janvier 2013 sont toutefois traitées selon les anciennes procédures.

Évolution du nombre d'étrangers devenus belges suivant le type de procédure



- Le nombre annuel d'étrangers devenus belges est en hausse de 24 % par rapport à 2021.
- Cette hausse est due à la fois aux acquisitions (+26 %) et aux attributions (+20 %). Le nombre de naturalisations continue de diminuer, passant de 364 en 2021 à 310 en 2022 (-15 %).
- **Deux tiers** des changements de nationalité résultent d'**acquisitions**, contre **un tiers d'attributions**.
- Le nombre de **naturalisations** représente à peine **0,6 %** de tous les changements de nationalité.

Nombre d'attributions et d'acquisitions de la nationalité belge

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de la nationalité										
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8)	496	672	697	627	571	689	1.083	988	1.140	1.302
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	165	143	141	108	72	63	83	74	59	65
Attribution en raison de la naissance en Belgique, en cas d'apatridie (art. 10)	39	34	25	32	26	46	85	109	80	98
Attribution 3 ^{ème} génération (art. 11)	147	306	352	511	576	629	305	117	65	118
Attribution 2 ^{ème} génération (art. 11bis)	110	4	7	9	11	20	402	470	423	627
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (Art. 12)	10.348	5.547	8.653	9.956	11.401	10.901	12.019	10.269	12.264	14.653
Total des attributions	11.305	6.706	9.875	11.243	12.657	12.348	13.977	12.027	14.031	16.863
Acquisition de la nationalité										
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	11.363	9.007	12.486	17.545	20.886	22.036	25.818	21.861	24.960	31.410
Acquisition par option (art. 13-15)	58	13	6	8	6	8	6	7	3	3
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	4.020	116	70	85	68	35	4	3	1	2
Total des acquisitions (hors naturalisations)	15.441	9.136	12.562	17.638	20.960	22.079	25.828	21.871	24.964	31.415
Naturalisations (art. 19)	8.168	3.005	4.814	3.505	3.756	1.666	683	439	364	310
Autres modes de changement de nationalité (reprise et cas particuliers)	308	138	134	91	95	97	100	104	89	119
Total	35.222	18.985	27.385	32.477	37.468	36.129	40.588	34.441	39.448	48.707

87 % des **attributions** sont le résultat de l'effet collectif tel que déterminé par l'article 12 du CNB.

- Comme l'attribution à l'enfant mineur est automatique en cas d'acquisition volontaire de la nationalité belge par un parent ou un adoptant, l'évolution du nombre d'attributions dépend fortement du nombre de personnes devenues belges par le biais d'une déclaration de nationalité (art. 12bis).

89 % des **naturalisations** sont accordées sur la base de dossiers déposés sous l'ancienne loi.

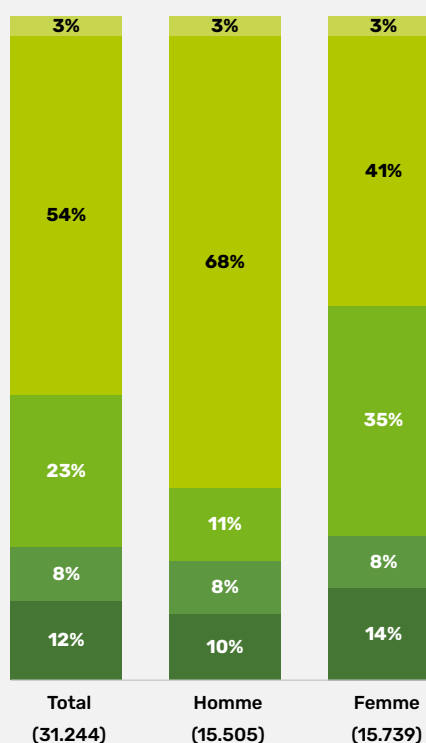
- Depuis la réforme de 2012, le recours à cette procédure est devenu l'exception, ne s'appliquant plus que dans les cas de « mérites exceptionnels dans les domaines scientifique, sportif ou socioculturel » ou pour les apatrides reconnus en Belgique et y séjournant légalement depuis au moins 2 ans.
- Sur les 310 naturalisations octroyées en 2022, seules 34 étaient basées sur cette nouvelle législation (11 % du nombre total de naturalisations).

Note méthodologique : les attributions de la nationalité sur base de l'article 8 sont incluses uniquement pour les enfants apatrides ou ayant eu antérieurement une autre nationalité. Par ailleurs, les changements de nationalité pour les personnes figurant au registre des non-résidents ne sont pas inclus dans ces statistiques, par souci de comparabilité dans le temps. Les chiffres provenant directement du RN ou de Statbel diffèrent légèrement. Les deux sources sont ici utilisées, car elles fournissent des informations complémentaires (dispositions légales pour le RN, nationalité antérieure pour Statbel).

Traditionnellement, la nationalité belge s'**acquiert** majoritairement par une déclaration sur base de l'article 12bis du CNB. On distingue cinq situations possibles :

- **Article 12bis, §1, 1°** : l'étranger majeur est né en Belgique et y réside légalement depuis sa naissance. Cette situation représente **3 %** des déclarations de nationalité en 2022.
- **Article 12bis, §1, 2°** : l'étranger majeur réside légalement depuis plus de cinq ans et prouve sa connaissance de l'une des langues nationales, son intégration sociale et sa participation économique. Cette situation est la plus fréquente (**54 %**), avec une proportion de 68 % pour les hommes devenus belges contre 41 % pour les femmes devenues belges.
- **Article 12bis, §1, 3°** : l'étranger majeur est en séjour légal depuis plus de cinq ans, prouve sa connaissance d'une des langues nationales, son intégration sociale et est parent d'un enfant belge mineur ou est marié à un.e ressortissant.e belge et vit avec lui.elle en Belgique depuis au moins trois ans. Cette situation représente en moyenne **23 %** des déclarations de nationalité, avec toutefois une différence marquée selon le genre (11 % pour les hommes contre 35 % pour les femmes).
- **Article 12bis, §1, 4°** : l'étranger majeur réside légalement depuis plus de cinq ans et prouve qu'il n'est pas en mesure d'exercer un emploi ou une activité économique en raison d'un handicap ou d'une invalidité ou parce qu'il a atteint l'âge de la retraite. Cette situation représente **8 %** des déclarations de nationalité en 2022.
- **Article 12bis, §1, 5°** : l'étranger majeur réside légalement depuis plus de dix ans et prouve sa connaissance de l'une des langues nationales et sa participation à la vie de la communauté qui l'accueille. Cette situation représente **12 %** des déclarations de nationalité en 2022.

Déclaration de nationalité par catégorie et par genre en 2022



- Né en Belgique et séjour légal depuis sa naissance
- 5 ans de séjour légal, connaissance de la langue, intégration sociale, participation économique
- 5 ans de séjour légal, connaissance de la langue, intégration sociale, parent d'un enfant belge mineur ou marié avec une personne de nationalité belge
- 5 ans de séjour légal et preuve d'un handicap/invalidité ou âge de la pension
- 10 ans de séjour légal, connaissance de langue, participation à la vie de la communauté d'accueil



La Cour constitutionnelle impose d'ouvrir l'accès à la nationalité belge à certains analphabètes

Dans un arrêt de mars 2023, la Cour constitutionnelle a décidé que l'exclusion de certaines personnes analphabètes de la nationalité belge était discriminatoire¹², ce qui impose une modification de la loi, demandée depuis longtemps par Myria et d'autres acteurs.

Pour obtenir la nationalité belge par déclaration après 5 ans de séjour légal, il faut en principe remplir trois autres conditions : l'intégration sociale, la participation économique et la connaissance d'une langue nationale. Le Code de la nationalité belge exige que les personnes prouvent une connaissance d'un niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues¹³ (CECRL) en néerlandais, français ou allemand, quel que soit le lieu de résidence. Ce niveau nécessite une connaissance tant de la langue orale qu'écrite. Le CECRL cite par exemple : « trouver une information particulière prévisible dans des documents courants comme les petites publicités, les prospectus, les menus et les horaires » ou « écrire des notes et messages simples et courts ayant trait (aux) besoins immédiats » ou « une lettre personnelle très simple, par exemple de remerciements ». Cette exigence légale exclut les personnes qui, bien que parfaitement intégrées et s'exprimant correctement oralement, sont incapables de maîtriser les compétences écrites. L'accès de ces personnes à la nationalité était bloqué jusque l'âge de la pension, à moins de prouver soit un travail ininterrompu de 5 ans (qui est une preuve de la connaissance de la langue), soit une incapacité à travailler en raison d'un handicap ou d'une invalidité¹⁴.

La Cour constitutionnelle rappelle que la discrimination, ce n'est pas seulement traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations identiques ou comparables. C'est aussi traiter de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes sans justification raisonnable. La Cour constitutionnelle constate que le CNB traite bien de manière identique deux groupes différents : les personnes qui ne sont pas capables de lire et écrire, et les alphabétisés.

Pour la Cour, il est raisonnable d'exiger une connaissance linguistique minimale de manière générale, y compris des aptitudes écrites du niveau A2 du CECRL. Il faut noter que le CECRL a été conçu pour des personnes alphabétisées et ignore la situation des personnes ne sachant ni lire ni écrire. Certains analphabètes parviennent bien, après des cours d'alphabétisation à suivre des cours de langues classiques et à atteindre le niveau A2 tant oral qu'écrit. Toutefois, la Cour constate que l'analphabétisme résultant d'un développement insuffisant du langage au cours de l'enfance peut entraîner des lacunes très difficiles, voire impossibles à rattraper à un âge plus avancé. Selon les explications des profils de formation de la Communauté flamande, certains apprenants analphabètes plafonnent au niveau A2 oral et au mieux au niveau A1 des aptitudes écrites. D'autres n'apprendront jamais la lecture et l'écriture mais uniquement des stratégies compensatoires, comme l'assimilation d'un ensemble limité de mots sous forme d'images. Pour ces profils d'analphabètes, leur niveau n'est pas lié aux efforts fournis pour apprendre la langue. Il est donc démontré que, dans ces situations, les analphabètes qui ont les compétences linguistiques orales du niveau A2, sans maîtriser les aptitudes écrites, n'est pas lié à une mauvaise volonté de s'intégrer. C'est la conséquence de lacunes liées à leur parcours trouvant leur source dans le défaut de certaines compétences et notions linguistiques de base. Dans ces cas, l'exigence du niveau A2 écrit du CECRL est tout simplement mission impossible. En imposant cette condition identique à deux groupes différents, le CNB est discriminatoire pour celles (probablement plus nombreuses) et ceux qui sont incapables de la remplir.

Pour la Cour, la lacune de la loi qui ne tient pas compte de ces situations est discriminatoire. Le Code de la nationalité belge doit donc être adapté pour permettre aux étrangers ayant le niveau A2 oral du CECRL de démontrer que leur analphabétisme les empêche d'acquérir les aptitudes écrites de ce niveau A2, après avoir suivi les formations existantes. En attendant une modification du CNB, les juges qui ont interrogé la Cour doivent examiner si les étrangers concernés sont, ou non, en

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n° 53 / 2023 du 23 mars 2023.

¹³ Le Cadre européen commun de référence pour les langues a été mis au point par le Conseil de l'Europe.

¹⁴ Art. 12bis, §1^{er}, 4° du CNB ; art. 1^{er}, 5° de l'AR du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration.

mesure d'atteindre le niveau A2 écrit, si nécessaire en faisant appel à des experts.

Myria plaide pour une modification rapide du CNB et rappelle que cet arrêt de la Cour constitutionnelle clôture un débat apparu dès l'introduction de la condition linguistique orale et écrite par la réforme du Code en 2012. En effet, dès la mise en œuvre de la réforme de 2012, plusieurs acteurs dont Myria et les professionnels du secteur de l'alphabétisation ont dénoncé l'absence de prise en compte des spécificités des personnes analphabètes¹⁵. En 2017, Myria recommandait « de prévoir dans la législation et en pratique des modalités d'évaluation de la connaissance linguistique qui ne pénalisent pas les personnes ne sachant ni lire ni écrire »¹⁶. En 2018, lors de discussions sur la modification du CNB, Myria a recommandé au Parlement une adaptation pour tenir compte uniquement des compétences linguistiques orales du niveau A2 du CECRL, uniquement pour les personnes analphabètes¹⁷. Un amendement a été déposé en ce sens, pour mettre fin à ce que leurs auteurs considéraient comme une discrimination, désavantageant surtout les femmes¹⁸, mais a été refusé par la majorité, le ministre de la Justice de l'époque considérant l'exigence écrite du niveau A2 comme « tout-à-fait raisonnable »¹⁹. En 2021, le ministre de la Justice, interpellé au Parlement, considérait inutile de modifier le texte de la loi au motif qu'une interprétation souple de celle-ci par l'arrêté royal permettait de régler le problème des analphabètes²⁰. En 2022, Myria constatait, sur base de la jurisprudence, que seule une modification législative permettait de mettre fin à l'exclusion des personnes analphabètes²¹, ce que la Cour constitutionnelle confirme très clairement. Myria regrette que la situation des étrangers analphabètes n'ait pas été prise en compte dès la conception de la réforme du CNB en 2012, et que cette lacune n'ait pas été corrigée rapidement par le législateur. Cette lacune dans la loi, et le refus de la combler, aura exclu ce groupe d'étrangers particulièrement vulnérable de l'accès à la nationalité belge pendant 10 ans, d'une manière jugée à présent contraire au principe d'égalité contenu dans la Constitution.

Selon Myria, l'éclairage que la Cour constitutionnelle apporte sur la situation des analphabètes dans cet arrêt doit fournir l'occasion à tous les acteurs d'adapter les réglementations et aussi les pratiques, à ce public particulier.

Afin de respecter pleinement l'interdiction de discriminer les personnes qui ne savent ni lire ni écrire, leur situation de vulnérabilité doit être prise en compte non seulement par un changement de loi, mais aussi dans l'organisation pratique des cours et des tests de langue. Il est notamment nécessaire de prévoir de tests de langue oraux, dans les organismes agréés (par exemple VDAB, Forem, Bruxelles-Formation...), qui n'exigent pas de compétence de lecture ou d'écriture. Par ailleurs, les acteurs devraient également tenir compte des difficultés de maîtrise des outils informatiques, vécues par de nombreuses personnes, indépendamment de la capacité de lire et écrire²². Il est donc crucial de maintenir des tests de langues accessibles aux nombreuses personnes qui maîtrisent peu ou pas du tout les outils digitaux²³.

RECOMMANDATION

Myria recommande au Parlement et au gouvernement d'insérer rapidement une adaptation pour les personnes analphabètes dans le CNB.



15 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel migration, 2013, p. 227.

16 Myria, La migration en chiffres et en droits 2017, pp. 174-175 ; Lire et écrire, Cahier de revendications pour la prise en compte des personnes illettrées et le droit à l'alphabétisation en vue des élections du 25 mai 2014, p. 31.

17 Myria, Note à la Commission Justice de la Chambre, Modifications du Code de la nationalité belge, 6 mars 2018 ; Audition de Myria, Rapport de la Commission Justice, Doc. Ch. 54 n° 2919/6, p. 158.

18 Amendement n° 74 de Mme Özen et M. Brotcorne au projet de loi 54 n° 2919/3, p. 112.

19 Rapport de la Commission Justice, Doc. Ch. 54 n° 2919/6, pp. 28, 57.

20 Question de Nahima Lanjri à Vincent Van Quickenborne sur « L'évaluation des connaissances linguistiques des personnes ne sachant ni lire ni écrire », Chambre, Commission de la Justice, Compte-rendu intégral, 3 février 2021, CRIV 55, COM 363, pp. 32-33.

21 Myria, La migration en chiffres et en droits 2022. Cahier nationalité, pp. 2-3.

22 Voir à ce sujet, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services, 3 février 2023.

23 En 2021, on dénombrait en Belgique 46% de personnes en situation de vulnérabilité numérique : 39% disposant de faibles compétences numériques et 7% n'utilisant pas internet. Les femmes sont un peu plus exposées (49%) que les hommes (43%) à ces situations de vulnérabilité numérique. Le niveau de diplôme est un facteur déterminant : on compte 74% d'individus non-utilisateurs ou faiblement compétents parmi les diplômés de l'enseignement secondaire inférieur, par rapport à 23% d'individus dans la même situation parmi les diplômés de l'enseignement supérieur (L. Faure, P. Brotcorne, P. Vendramin, I. Mariën, J. Dedonder, Baromètre de l'inclusion numérique 2022, Fondation Roi Baudouin, 2022, p. 25).



Les parents qui prennent un congé parental ne peuvent pas être pénalisés dans leur accès à la nationalité

La Cour constitutionnelle a décidé que les parents qui prennent un congé parental ne peuvent pas être pénalisés dans l'accès à la nationalité belge pour garantir leur droit à la vie familiale²⁴.

Pour obtenir la nationalité sur base d'une déclaration, démontrer un « travail ininterrompu » dans les 5 ans qui précèdent la demande est un enjeu important. En effet, cette preuve permet de remplir simultanément les conditions de participation économique, de connaissance linguistique et d'intégration sociale. Si l'on devait considérer quelques mois de congé parental comme une interruption de cette période empêchant de prouver l'intégration sociale, cela entraînerait des conséquences particulièrement négatives pour les étrangers qui remplissent par ailleurs les conditions de langue et de participation économique. Une telle interprétation amènerait les personnes concernées à faire un choix cornélien : soit renoncer à leur droit au congé parental, au détriment de leur droit à la vie familiale et au droit de l'enfant à bénéficier de mesures favorisant son développement, soit exercer leur droit au congé parental dans l'intérêt de la famille, et, de ce fait, retarder considérablement l'accès à la citoyenneté non seulement pour eux mais aussi pour leurs enfants²⁵. Pour la Cour, retarder l'accès à la nationalité des parents pour la seule raison d'avoir pris un congé parental est une violation de leur droit à la vie familiale garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH et aussi du droit de l'enfant à bénéficier de mesures favorisant son développement garanti par l'article 22bis de la Constitution²⁶.

La Cour note aussi que l'interprétation restrictive aurait des effets disproportionnés sur les femmes et les très jeunes enfants, parce que le congé parental, en particulier à temps plein, est surtout pris par des femmes et principalement à un moment relativement proche de la naissance. Les chiffres donnent raison à la Cour : en 2021, les parents ayant pris un congé parental

étaient des femmes à 65,63% pour seulement 34,37% d'hommes²⁷.

La Cour relève aussi que l'intégration sociale peut également se prouver par 400 heures de formation professionnelle, soit 52,5 jours²⁸, et que, pour le caractère ininterrompu du séjour pendant les 5 ans qui précèdent la demande, la loi elle-même prévoit que des séjours à l'étranger de 6 mois consécutifs maximum pour une période totale d'un an ne sont pas de nature à remettre en cause cette condition, et donc l'intégration dans la société belge²⁹. Vu ces éléments, la Cour décide qu'il n'est pas raisonnable de considérer qu'un congé parental de quelques mois remet en cause l'intégration sociale de la personne.

C'est pourtant ce qu'avait fait le parquet de Hal-Vilvorde dans l'affaire de Mme D. qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour. Suite à une déclaration introduite en mars 2020, celui-ci a émis un avis négatif parce que la mère avait pris 3 mois de congé parental. En décembre 2020, le tribunal de première instance a considéré que l'avis négatif du parquet n'était pas fondé et que Mme D. pouvait devenir belge. Cela n'est pas arrivé à ce moment parce que le parquet a fait appel de ce jugement. En septembre 2021, la Cour d'appel interroge la Cour constitutionnelle, qui a donc rendu son arrêt en juin 2022. La position du parquet, jugée déraisonnable par la Cour, aura donc entraîné un retard de plus de deux ans pour l'acquisition de la nationalité belge pour Mme D.

Comme la Cour l'avait fait à propos d'une perte de nationalité (dans une affaire abordée plus haut dans l'introduction de ce chapitre), cette affaire met également en lumière le rôle joué par les droits de l'enfant dans l'accès à la nationalité, élément qui ne semble pas du tout avoir été pris en compte par le parquet dans son refus. La récente modification de l'article 10 du CNB concernant les enfants apatrides prévoit une procédure d'avis au

24 Cour constitutionnelle, arrêt n° 79/2022, 9 juin 2022.

25 Par application de l'art. 12 du CNB.

26 Même si la Cour ne l'a pas reprise dans son raisonnement, il est intéressant de noter que le demandeur invoquait aussi l'article 11 de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 « concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants », qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour interdire tout traitement moins favorable des travailleurs qui ont pris un congé parental.

27 Statistiques de l'ONEm, citées par Institut pour l'égalité des hommes et des femmes, Avis n° 2022-A/11 concernant la proposition de résolution n° 55-2134/001 relative à la transmissibilité du congé parental du partenaire survivant, p. 5.

28 Art. 12bis, § 1^{er}, 2^e, d) du CNB.

29 Art. 7bis, § 3 du CNB.

parquet, qui, en pratique, pourrait avoir pour effet de retarder ou d'empêcher l'attribution de la nationalité aux enfants concernés. Selon Myria, il est donc nécessaire de prévoir une disposition dans le CNB imposant de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures d'attribution et d'acquisition de la nationalité.

RECOMMANDATION

Myria recommande de prévoir une disposition dans le CNB imposant de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures d'attribution, d'acquisition et de perte de la nationalité.



Take aways



48.482 personnes ont acquis la nationalité belge en 2022, soit 24% de plus qu'en 2021, mais sans atteindre le pic du début du siècle.

Les principales nationalités d'origine des personnes ayant acquis la nationalité belge sont le Maroc, la Syrie et la Roumanie. Ensemble ils représentent un quart des nouveaux Belges de 2022.



Les droits de l'enfant ne sont pas toujours pris en compte de manière suffisante dans les procédures d'acquisition et de perte de la nationalité, notamment dans les décisions (de refus) prises par les parquets.

RECOMMANDATION

Myria recommande de prévoir une disposition dans le CNB imposant de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt de l'enfant dans toutes les procédures d'attribution, d'acquisition et de perte de la nationalité.



Selon la Cour constitutionnelle, il est discriminatoire d'imposer à certaines personnes analphabètes d'avoir une maîtrise écrite d'une des langues nationales pour prétendre à devenir Belge.

RECOMMANDATION

Myria recommande au Parlement et au gouvernement d'insérer rapidement une adaptation pour les personnes analphabètes dans le CNB.





Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits humains.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

Myria
Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

www.myria.be

 @MyriaBe

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA

Centre fédéral Migration