



Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration

Proposition de loi modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en ce qui concerne le droit d'enregistrement relatif à la déclaration de nationalité et à la naturalisation n°67/1, déposée le 9 juillet 2019

Avis de Myria

21 mars 2024

Introduction

1. Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante ayant pour mission légale d'informer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires, de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria exerce ses missions dans un esprit de dialogue et de concertation avec tous les acteurs concernés et remercie la Commission Intérieur pour la demande d'avis.
2. La proposition de loi prévoit d'augmenter les droits d'enregistrement pour l'introduction d'une déclaration de nationalité ou d'une demande de naturalisation de 150 à 1250 euros, une augmentation de 1100 euros. La proposition s'inscrit « dans le cadre du durcissement général des procédures » et a pour objectif d'« harmoniser les frais avec ceux imputés dans d'autres pays européens »¹ et de procéder à la « conversion des coûts afin qu'ils s'établissent au niveau observé chez nos voisins »².

I. Frais et taxes appliqués par les pays voisins et d'autres pays européens

3. Les frais appliqués actuellement pour l'acquisition de la nationalité pour une personne dans les pays voisins sont les suivants :
 - France : 55 euros
(exonérations pour certaines catégories)³
 - Pays-Bas : 1023 euros

¹ Proposition de loi n° 67/1, résumé, p. 1.

² Proposition de loi n° 67/1, p. 5.

³ Article 958 du code général des impôts (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Acces-a-la-nationalite/La-nationalite-francaise/Les-taxes-liees-a-l-acquisition-de-la-nationalite>, consulté le 14 mars 2024).

(pour la naturalisation, 217 euros pour une option, tarifs réduits pour les couples, les mineurs et exonérations prévues pour certaines catégories)⁴

- Allemagne : 255 euros
(51 euros pour les mineurs, réduction pour les faibles revenus⁵)
- Luxembourg: gratuit⁶
- Royaume-Uni : 1580 £⁷
(réductions et exonérations pour certaines catégories)

4. Cet aperçu montre que seuls le Royaume-Uni et les Pays-Bas appliquent un montant comparable à la mesure proposée, mais en prévoyant des réductions et exonérations pour certaines catégories. Les autres pays voisins appliquent des montants très inférieurs (Allemagne), et parfois inférieurs au montant actuel (France et Luxembourg). En 2020, une étude du Réseau Européen des Migrations (REM) montrait que de 14 pays sur les 24 analysés pratiquaient des montants égaux ou inférieurs à la Belgique (dont 6 pratiquaient la gratuité) et aucun pays, hormis le Royaume-Uni depuis hors de l'UE, ne réclamait de frais du niveau de la mesure proposée⁸.
5. Il découle de ces constats factuels que le montant proposé de 1250 euros ne paraît pas raisonnablement justifié au regard de l'objectif d'harmonisation avec les pays voisins et d'autres pays européens.

II. L'interdiction de la discrimination dans l'accès à la nationalité

II.1. Traitement identique de personnes se trouvant dans des situations différentes

6. Selon la Cour constitutionnelle, « les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Ils sont également applicables en matière fiscale, ce que confirme d'ailleurs l'article 172 de la Constitution⁹, lequel fait une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10. »¹⁰. Pour la Cour, le principe d'égalité et de non-discrimination « s'oppose (...), à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes »¹¹. La Cour constitutionnelle considère que « Lors de la détermination des

⁴ <https://ind.nl/nl/leges-kosten-van-een-aanvraag#kosten-nederlander-worden> , consulté le 14 mars 2024.

⁵

<https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Einbuengerung/einbuengerung.html?nn=285728>, consulté le 14 mars 2024.

⁶ <https://guichet.public.lu/en/citoyens/citoyennete/nationalite-luxembourgeoise/acquisition-recouvrement/naturalisation.html>, consulté le 14 mars 2024.

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/fees-for-citizenship-applications/fees-for-citizenship-applications-and-the-right-of-abode-from-6-april-2018>, consulté le 15 mars 2024.

⁸ Commission européenne, « Pathways to citizenship for third-country nationals in the EU », *Rapport de synthèse*, juillet 2020, p. 24 : [EMN study synthesis report citizenship.pdf \(emnbelgium.be\)](#).

⁹ « Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi. »

¹⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 112/2004, 23 juin 2004, point B.10.

¹¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 53/2023, 23 mars 2023, point B.7.1.

conditions auxquelles la nationalité belge peut s'acquérir, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Lorsque les choix opérés par le législateur entraînent l'identité de traitement de catégories de personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes, la Cour doit toutefois examiner si cette identité de traitement repose sur une justification raisonnable »¹².

7. La proposition de loi augmente les droits d'enregistrement en fixant un montant unique de 1250 euro pour toutes les personnes souhaitant acquérir la nationalité, sans aucune différence sur base de la situation de revenus, du nombre de personnes à charge, et sans prévoir aucune possibilité d'exemption pour les personnes se trouvant dans des situations de précarité financière (par exemple les personnes incapables de travailler en raison d'un handicap, d'une invalidité ou de leur âge). Ce traitement identique de personnes se trouvant dans des situations différentes existe déjà actuellement avec le montant de 150 euros. Toutefois, il devient désormais indispensable de fournir une justification convaincante de ce montant unique qui ne tient pas compte des situations différentes, vu la forte augmentation proposée. Or, il n'y a aucune justification à ce sujet dans la proposition, ce qui entraîne un risque de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

II.2. Traitement différent sur base de la situation de fortune

8. Selon la Cour de justice de l'UE : « La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre » mais « dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier »¹³. Dans ces situations, les États membres doivent respecter la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹⁴. Selon l'article 21 §1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'UE : « Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (souligné par Myria).
9. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, même si l'article 8 de la Convention ne garantit pas un droit d'acquérir une nationalité particulière, « un refus arbitraire de nationalité peut, dans certaines circonstances, relever de l'article 8 de la Convention en raison de son impact sur la vie privée de l'individu »¹⁵. Selon l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » (souligné par Myria).

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n° 53/2023, 23 mars 2023, point B.8.

¹³ CJUE (GC), JY c. Wiener Landesregierung, C-118/20, 18 janvier 2022, § 37; CJUE, 14 décembre 2021, V.M.A., C-490/20, § 38.

¹⁴ CJUE (GC), JY c. Wiener Landesregierung, C-118/20, 18 janvier 2022, § 61.

¹⁵ Traduction libre "an arbitrary denial of citizenship might, in certain circumstances, raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual" Cour eur. D.H., Alpeyeva and Dzhlagoniya c. Russie, 12 juin 2018, § 108 ; Cour eur. D.H., Genovese c. Malte, 11 octobre 2011, § 30.

10. L'augmentation à 1250 euros des droits pour acquérir la nationalité belge, qui confère la citoyenneté de l'Union, peut représenter un obstacle important pour de nombreuses personnes, y compris des personnes qui travaillent et qui, par ailleurs, remplissent toutes les conditions du Code de la nationalité belge (intégration sociale, langue, participation économique, séjour...). Cette conséquence probable de la proposition semble même aller à l'encontre de la volonté de ses auteurs qui affirment : « Il est positif que le nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge par déclaration de nationalité augmente car cette hausse démontre que de plus en plus d'étrangers obtiennent la nationalité en vertu de la nouvelle législation renforcée de 2013, et peuvent donc apporter la preuve de leur intégration sur la base de leur participation socioculturelle et/ou économique »¹⁶.
11. La proposition ne contient aucune justification démontrant la proportionnalité de ce montant augmenté en lien avec l'objectif poursuivi. Il existe donc un risque que la mesure proposée soit considérée comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et aussi aux articles 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdisent la discrimination sur base de la fortune.

II.3. Impact défavorable sur les femmes

12. Selon Statbel, « une dépense imprévue de 1.300 euros pose (...) un problème à 21,5% des Belges. (...) Environ la moitié des locataires (51,9%), des chômeurs (50,5%) et des membres de familles monoparentales (49,8%) ne disposent pas de cette réserve financière »¹⁷. Une femme se trouve à la tête de ce type de ménage dans huit cas sur dix¹⁸. Ces chiffres montrent que des droits de 1250 euros représentent un obstacle à l'acquisition de la nationalité qui est plus important pour les femmes. Myria a déjà constaté que la proportion de femmes devenues belges avait diminué depuis la réforme de 2013¹⁹. Cette mesure pourrait être considérée comme une discrimination indirecte à l'encontre des femmes, contraire aux articles 10, 11 et 11bis de la Constitution et 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, même si ce n'est pas l'intention du législateur de les défavoriser. En effet, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « une politique ou une mesure générale qui a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes » peut « être considérée comme discriminatoire » et ce « même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe »²⁰.

III. Impact sur les droits dérivés de la nationalité

13. L'acquisition de la nationalité belge ouvre certains droits importants, par exemple le droit de vote à toutes les élections et l'accès à certains emplois publics réservés aux Belges. L'augmentation des droits d'enregistrement pour l'acquisition de la nationalité a pour effet que ces droits sont ipso facto conditionnés au paiement d'une somme importante. Ceci entraîne une différence de traitement entre deux groupes. D'une part, les Belges de naissance,

¹⁶ Proposition de loi n° 67/1, p. 4.

¹⁷ Statbel, 1^{er} février 2024, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/privation-materielle-et-sociale#news> (consulté le 19 mars 2024).

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Les femmes sont-elles plus exposées à la pauvreté et à la précarité que les hommes?](#), fiche 21, mis à jour le 2/9/2022, p. 9.

¹⁹ Myria, *La migration en chiffres et en droits 2021*, *Cahier nationalité*, pp. 4-5 ; Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022*, *Cahier nationalité*, p. 8.

²⁰ Cour eur. D.H., *Di Trizio c. Suisse*, 2 février 2016, § 80.

qui jouissent du droit de vote à toutes les élections et de l'accès à tous les emplois publics sans frais, et les Belges qui ont acquis la nationalité après l'âge de 18 ans, qui ne peuvent exercer ces droits qu'à la condition du paiement des droits d'enregistrement liés à l'acquisition de la nationalité. Un montant de 1250 euros par personne peut indubitablement constituer un obstacle pour l'exercice de ces droits. La proposition n'a pas du tout évalué l'impact de cette augmentation à ce niveau. Le risque de différence de traitement injustifiée, identifié pour l'accès à la nationalité elle-même, se reproduit pour l'accès aux droits dérivés tels le droit de vote à toutes les élections et l'accès aux emplois réservés aux nationaux.

IV. Impact sur les droits de l'enfant

14. En vertu de l'article 12 du CNB, « En cas d'acquisition volontaire (...) de la nationalité belge par un auteur ou un adoptant qui exerce l'autorité sur la personne d'un enfant qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans (...), la nationalité belge est attribuée à ce dernier et ce, pour autant que celui-ci ait sa résidence principale en Belgique ». La mesure proposée pourra avoir pour effet qu'un parent, qui remplit par ailleurs les conditions d'acquisition de la nationalité belge, se trouve dans l'impossibilité de l'acquérir ou y renonce en raison du montant élevé des droits d'enregistrement. Dans cette situation, des enfants, qui seraient devenus belges actuellement, ne le deviendront plus en raison de la mesure proposée ou attendrons plus longtemps avant d'acquérir cette nationalité, à cause de la situation financière de leur parent.
15. La mesure proposée a donc un impact négatif sur l'attribution de la nationalité aux enfants, en raison de la situation de fortune de leurs parents. Ceci pose question, notamment au regard de l'article 2 §1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui prévoit que les États doivent garantir ces droits, dont le droit à une nationalité (article 7), « sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, (...), de leur situation de fortune, (...) ou de toute autre situation ».

V. Obligation de faciliter l'accès à la nationalité des apatrides

16. Selon l'article 32 de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides : « Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure » (souligné par Myria). La mesure proposée ne tient pas compte de cette obligation des autorités belges et ignore la situation spécifique des apatrides. La Cour constitutionnelle a déjà jugé qu'une rétribution appliquée sans exonération à certains apatrides était contraire à la Constitution²¹. La mesure paraît donc contraire à l'article 32 précité et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

²¹ Cour constitutionnelle, arrêt 18/2018, 22 février 2018, B.19.5.

VI. Conclusion

17. En conclusion, Myria considère que la mesure proposée ne paraît pas raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi et pourrait, en l'état, violer les normes nationales et internationales suivantes :

- les articles 10 et 11 de la Constitution en raison de l'interdiction de traitement identique de situations différentes et en raison d'un obstacle disproportionné dans l'accès à la nationalité;
- les articles 8 et 14 de la CEDH et 21 §1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (interdiction de la discrimination sur base de la fortune pour l'accès à la nationalité et aux droits dérivés tels le droit de vote et l'accès aux emplois publics)
- les articles 10, 11 et 11bis de la Constitution et 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de la discrimination indirecte à l'encontre des femmes ;
- les articles 2 §1^{er} et 7 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (interdiction de la discrimination des enfants sur base de la situation de fortune des parents et droit à une nationalité) ;
- l'article 32 de la Convention relative au statut des apatrides (obligation de faciliter l'accès à la nationalité et de réduire les taxes et frais pour les apatrides).