

I. Édito

Le dédale du fédéralisme belge : une épreuve de plus pour l'intégration des candidats à la nationalité

Par le jeu de la structure fédérale belge, l'évolution des politiques d'intégration, bien que relevant de la compétence des Communautés, retentit sur la procédure fédérale de l'acquisition de la nationalité. En effet, les conditions d'intégration dont le candidat à la nationalité doit faire montre reposent sur des moyens de preuve relevant directement de la politique d'intégration communautaire. Les changements législatifs qui sont discutés à Bruxelles actuellement et qui entreront très prochainement en application vont impacter, certains positivement, d'autres négativement, l'accès à la nationalité belge des candidats bruxellois.

À l'occasion de la réforme majeure de 2012, le législateur est revenu sur ses pas en imposant à nouveau comme prérequis pour accéder à la nationalité, le concept d'intégration qui était déjà connu avant les années 2000. Dans son acception nouvelle, l'intégration ne signifie toutefois plus de faire valoir une vague intégration aux valeurs et à la culture belge appréciée lors d'une visite domiciliaire par l'agent de quartier. Il faut désormais démontrer, à l'appui de documents strictement énumérés par le législateur, une triple intégration : sociale, linguistique et économique. On parle ainsi d'un système de preuve documentaire selon lequel seuls les documents cités par la loi sont recevables.

Le suivi d'un parcours d'intégration est l'un de ces modes de preuve admis par le législateur fédéral. Il permet au candidat de démontrer à la fois son intégration sociale et la connaissance d'une des trois langues nationales. En comparaison aux autres modes de preuve prévus¹, il se présente souvent comme plus accessible.

A la différence de la procédure d'accès à la nationalité, l'organisation des parcours d'intégration ne relève pas de la compétence du législateur fédéral mais des Communautés. Cette répartition des compétences au niveau communautaire s'accompagne de discordances organisationnelles entre les différents parcours d'intégration francophones, flamands et bruxellois². Le trajet du candidat à la nationalité bruxellois « francophone » va dès lors emprunter un chemin bien souvent plus tortueux que celui du candidat wallon ou flamand. En effet, si au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code de la nationalité, la Flandre organise déjà des parcours d'intégration depuis de nombreuses années et qu'en Région wallonne, le parcours d'intégration est mis en place en 2014, à Bruxelles, il faudra attendre l'année 2016 pour voir ouvrir les premiers bureaux d'accueil francophones des primo-arrivants (BAPA). Par ailleurs, contrairement aux deux autres régions, le parcours d'intégration proposé par l'autorité bruxelloise francophone ne sera accessible qu'aux primo-arrivants³, privant de la possibilité d'une preuve simplifiée de leur intégration sociale les personnes ayant un séjour légal de plus de trois ans sur le territoire belge.

Il ne sera pas ici question de donner un avis sur la politique d'intégration mais plutôt de mettre en lumière l'impact de la structure fédérale de l'État belge et de l'imbrication des compétences qui en découle sur l'égalité d'accès à la nationalité belge. Ceci avait bien entendu déjà été relevé à l'avènement du Code réformé mais les récentes évolutions législatives bruxelloises viennent quelque peu rabattre les cartes.

Nous évoquerons la volonté des autorités bruxelloises de rétablir l'équilibre avec les autres parcours d'intégration à travers l'entrée en vigueur de l'obligation pour les primo-arrivants de suivre un parcours d'intégration, le projet de rendre les parcours d'intégration accessibles à tous et la poursuite, d'ici-là, de la valorisation des attestations de suivi des formations à la citoyenneté alternatives. Enfin, nous ferons état de l'émergence d'une nouvelle divergence née de l'affaiblissement du niveau des cours de langue disponibles pour le public analphabète dans le cadre des parcours d'intégration.

1 Les autres preuves d'intégration sociale admises sont : un diplôme au minimum CESS, l'attestation de suivi d'une formation professionnelle de 400h min, l'exercice d'une activité professionnelle pendant une durée de cinq ans sans interruption (art. 12bis CNB). Pour la preuve de la connaissance linguistique, la liste de preuves admises est citée à l'article 1 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, M.B., 21 janvier 2013.

2 A Bruxelles, les parcours d'intégration francophones sont dénommés « parcours d'accueil ». Pour faciliter le propos au regard du concept général d'intégration et des autres vocables utilisés par les autres entités, nous utiliserons les termes « parcours d'intégration » pour l'ensemble des parcours d'intégration officiels organisés en Belgique.

3 Le primo-arrivant est défini dans l'ordonnance du 11 mai 2017 (art. 2, 1^o) comme « l'étranger majeur, de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre national d'une commune du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Introduction de l'obligation pour les primo-arrivants et ouverture des parcours d'intégration à tous

L'accord de coopération entre la Cocom, la Cocof et la Communauté flamande, indispensable aux autorités bruxelloises pour rendre le parcours d'intégration obligatoire pour les primo-arrivants, a été conclu en 2018⁴. Bien que des actes d'assentiment implémentant cet accord dans les législations respectives de chacune de ces autorités ont été adoptés en 2019⁵, la réalisation sur le terrain de cette décision se fait attendre. Néanmoins, après une première date du 1^{er} avril 2022 reportée, l'obligation du parcours d'intégration entrera en vigueur le 1^{er} juin 2022⁶. Dans un premier temps, la Cocom n'organisera pas ses propres parcours d'intégration mais se reposera sur les parcours agréés par la Cocof et la Communauté flamande qui se sont engagés à financer au minimum 4000 parcours par an.⁷

Parallèlement à cela, un projet de décret⁸ est actuellement en discussion au Parlement francophone bruxellois. Il vise à élargir la catégorie des bénéficiaires des parcours d'intégration bruxellois francophones à toute personne étrangère qui le souhaite, sans restriction liée à la durée de son séjour en Belgique. Cet élargissement est guidé par la volonté « *de mettre toutes les personnes étrangères résidant en Belgique sur pied d'égalité dans le cadre d'une demande de nationalité* ».

Son entrée en vigueur prochaine coïncidera avec l'instauration du parcours obligatoire pour les primo-arrivants⁹. Dans ce contexte, l'on peut se demander quelle sera l'effectivité de cette ouverture, à tout le moins pendant les premières années où les BAPA¹⁰ devront gérer un nombre accru de nouveaux primo-arrivants¹¹, tout en accueillant l'afflux des candidats voulant suivre le parcours pour prouver leur intégration dans le cadre de leur demande de nationalité. Il est appelé à ce que 80% des places soient réservées aux bénéficiaires obligés. Reste à savoir si le nombre de places restantes pourra absorber l'ensemble des demandes. Cette pression devrait néanmoins s'atténuer au bout de cinq ans puisque la majorité des étrangers voulant solliciter la nationalité belge sur la base de cinq ans de séjour auront passé le filtre du parcours d'intégration, à l'exception des exemptés¹² ou des candidats à la nationalité fondant leur demande sur la base de dix ans de séjour en Belgique.

Notons que l'arrêté du 24 juin 2021¹³, modifiant l'arrêté du 24 avril 2014 portant exécution du décret en matière de parcours d'intégration, dispense de suivre la formation citoyenne organisée dans le cadre du parcours d'intégration les personnes qui auront suivi une formation à la citoyenneté de 50 heures minimum organisée ou subventionnée par d'autres pouvoirs publics en Belgique¹⁴. Cette dispense ne serait-elle pas une piste pour continuer à mutualiser les dispositifs de formation à la citoyenneté organisés par les asbl subventionnées dans le cadre de la cohésion sociale et par les parcours d'intégration officiels et répartir la gestion du flux des bénéficiaires, en tous cas pour le volet « formation citoyenne » du parcours ?

4 Accord de coopération du 20 décembre 2018.

5 Décret de la Communauté flamande du 3 mai 2019, *M.B.*, 4 juin 2019 ; Décret de la Cocof du 9 mai 2019, *M.B.*, 17 juin 2019 ; Ordonnance de la Cocom du 16 mai 2019, *M.B.*, 4 juin 2019.

6 Arrêté du 5 mai 2022 du Collège réuni de la Commission communautaire commune fixant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants et de l'arrêté du Collège réuni du 19 juillet 2018 portant exécution de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 31 mai 2022.

7 Art 3 et 9 de l'ordonnance du 16 mai 2019, *op. cit.* La Cocof va au-delà du nombre convenu dans l'ordonnance et finance 6000 parcours.

8 Projet de décret modifiant le décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, 4 avril 2022, 83 (2021-2022), n° 1.

9 L'ordonnance de la Cocom du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 30 mai 2017.

10 Trois Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants ont été créés à Bruxelles : le BAPA VIA, le BAPA BXL, et le BAPA Convivial.

11 Le Primo-arrivant est défini dans l'ordonnance du 11 mai 2017 comme « l'étranger majeur, de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre national d'une commune du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale ».

12 Art. 5 de l'ordonnance du 11 mai 2017, *op. cit.*

13 Arrêté du 24 juin 2021 n° 2021/1008 du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 juillet, 2021, vig. indéterminée.

14 Art. 15 de l'arrêté 2014/562 du 24 avril 2014, *M.B.*, 19 septembre 2014.

Compromis bruxellois

Avant la rédaction de ce projet de décret, la Cocof s'était bien sûr rendu compte des conséquences en termes d'accès à la nationalité de la limitation du public bénéficiaire des parcours d'intégration aux seuls primo-arrivants. Dans une lettre adressée au Parquet bruxellois et aux communes, elle avait invité ces derniers à assimiler le suivi d'une formation à la citoyenneté organisée par des asbl¹⁵ subsidiées dans le cadre de la politique de cohésion sociale au suivi du cours d'intégration officiel. Cette formation a un contenu comparable à la formation citoyenne dispensée dans le cadre du parcours d'intégration et est, elle, accessible à tout Bruxellois qui le souhaite.

En 2018¹⁶, les termes « parcours d'intégration » ont remplacé les mots « cours d'intégration » dans le Code de la nationalité afin d'intégrer explicitement l'idée que le suivi d'un parcours complet, composé du volet primaire et secondaire, devait avoir été accompli pour s'en prévaloir comme preuve d'intégration dans la procédure de nationalité. Dès lors, il devenait évident que le seul suivi de l'une des formations dispensées dans le cadre du parcours (l'information sur les droits et devoirs ou la formation citoyenne) n'était plus suffisant, clarifiant le doute permis par l'ancienne formulation. Le législateur avait toutefois accompagné cette modification d'une disposition transitoire qui stipulait que le suivi d'un cours d'intégration conservait son caractère probatoire dès lors qu'il avait été entamé avant le 1^{er} août 2021. Cette disposition visait particulièrement la situation bruxelloise évoquée plus haut, selon laquelle les attestations de suivi des formations à la citoyenneté organisées dans le cadre de la cohésion sociale sont valorisables comme preuve de l'intégration sociale dans une demande de nationalité¹⁷. L'espoir du législateur était que dans le laps de temps accordé, le parcours d'intégration bruxellois, jusqu'ici volontaire, deviendrait obligatoire pour les primo-arrivants inscrits dans les registres bruxellois et que de la sorte, au terme de quelques années, une majorité des candidats bruxellois à la nationalité aurait franchi la porte d'un des bureaux d'accueil au moment de postuler à la nationalité.

Mais les aléas de la politique ont fait que les parcours d'intégration viennent seulement d'être rendus obligatoires bien que les instruments juridiques existaient depuis un certain temps et ne restent accessibles qu'à un public restreint. Par ailleurs, l'apparition inattendue du Covid a, comme pour beaucoup de choses, largement perturbé l'organisation de ces formations à la citoyenneté pendant une grande partie de la période tampon. Ce qui a limité considérablement la portée de cette disposition transitoire.

Dans ce contexte de vide juridique, le Parquet a accepté de maintenir la reconnaissance des attestations de suivi des formations à la citoyenneté alternatives. Dès lors, jusqu'à la fin de l'année, les formations à la citoyenneté organisés par les asbl reconnues en cohésion sociale devraient rester valorisables dans le cadre d'une demande de nationalité.

Limitation de l'offre de cours de langue au niveau A1 pour les analphabètes

Conjointement à ces évolutions, la Cocof a décidé de restreindre l'offre des cours de langue organisés dans le cadre des parcours d'intégration pour les personnes analphabètes et celles qui ont été alphabétisées dans un autre alphabet que l'alphabet latin¹⁸. Dans le cadre du parcours d'intégration, les primo-arrivants qui ne maîtrisent pas les compétences équivalentes au CEB n'auront plus l'opportunité de se former pour atteindre une connaissance orale et écrite en français de niveau A2 du Cadre européen commun de référence. Seul des cours de niveau A1, connaissance orale, leur seront accessibles¹⁹.

¹⁵ Il s'agit des asbl Solidarité savoir, Ciré, Institut kurde.

¹⁶ Art. 141 de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, *M.B.*, 2 juillet 2018.

¹⁷ Des cours de langue n'étant pas organisés dans le cadre de la formation à la citoyenneté en cohésion sociale, cette seule attestation n'est par contre pas suffisante pour faire valoir la connaissance d'une des trois langues nationales. Elle devra donc être accompagnée d'une des preuves de la langue prévue à l'article 1 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, *op. cit.*

¹⁸ Pour les personnes n'ayant pas été alphabétisées selon l'alphabet latin, seul des cours de niveau A1 oral et écrits seront accessibles dans le cadre du parcours d'intégration.

¹⁹ Arrêté n° 2014/562 du 24 avril 2014 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 septembre 2014, modifié par l'Arrêté n°2021/1008 du 24 juin 2021, *M.B.*, 5 juillet 2021, vig. à une date à fixer par le Collège de la Cocof.

Très certainement mue par des considérations économiques, la Cocof s'est ainsi alignée sur le plus petit commun dénominateur imposé par l'accord de coopération du 20 décembre 2018 entre la Cocom, la Cocof et la Communauté flamande instaurant le caractère obligatoire du parcours d'intégration. Pourtant, selon cet accord, la Cocof reste libre de développer une offre de cours plus large, voire de conditionner la délivrance d'une attestation de suivi de parcours à un niveau plus élevé que le niveau A1 fixé dans l'accord de coopération.

Face aux difficultés d'apprentissage de la langue rencontrées par les personnes analphabètes à l'âge adulte, il nous semble louable que la politique d'intégration limite l'obligation de connaissance linguistique à un niveau oral A1. Toutefois, nous regrettons que la Cocof ne donne plus l'opportunité d'un apprentissage au-delà de ce niveau. Cette position désert ses objectifs d'accueil et d'intégration destinés à permettre à ses bénéficiaires, par « *un dispositif complet d'accueil, d'accompagnement et de formation* », « *de mener leur vie de manière autonome et d'accroître leur participation sociale, économique et culturelle* »²⁰. Elle contrarie également la préoccupation qui l'animait, lorsqu'elle a discuté l'ouverture des parcours d'intégration à tous, de ne pas engendrer une inégalité d'accès à la nationalité en fonction du lieu de vie du candidat. En effet, les autres entités politiques organisent des parcours d'intégration pendant lesquels les bénéficiaires alpha peuvent suivre gratuitement des cours de langue jusqu'à un niveau A2.

Pour accéder à la nationalité, le niveau de connaissance linguistique à démontrer est un niveau A2²¹ pour tous les candidats. Le Code de la nationalité renvoie pour ce faire aux moyens de preuve définis dans l'arrêté royal d'exécution du 13 janvier 2014. Celui-ci cite le suivi d'un parcours d'intégration comme preuve de la connaissance linguistique.

Selon le système de preuve documentaire pour lequel a opté le législateur, la preuve de la connaissance de la langue est présumée dès lors que le candidat à la nationalité dépose l'un des documents cités par l'article 1^{er} de l'arrêté royal d'exécution. « *Et il ne rentre pas dans le pouvoir ni de l'officier de l'état civil, ni du ministère public, ni du juge d'apprécier de manière subjective si le requérant justifie, en fait, de cette connaissance* »²². Cette présomption de preuve irréfragable a été tout particulièrement rappelée par les tribunaux dans le contexte de la preuve de la connaissance de la langue lorsque cette connaissance était rapportée par une activité professionnelle pendant une période ininterrompue de cinq ans²³ ou par le suivi d'un parcours d'intégration. Selon une lecture littérale de cette disposition, certains juges estiment donc que le dépôt de l'attestation de suivi du parcours d'intégration répond au prescrit de la loi sans qu'elle ne doive être accompagnée d'une attestation démontrant que la personne a atteint le niveau A2 requis.²⁴

Néanmoins, il semble difficile de maintenir cette présomption irréfragable de connaissance de la langue pour le public alpha bruxellois qui aura suivi un parcours d'intégration du côté francophone dès lors que le niveau maximum de cours de langue qui sera inscrit dans les textes est un niveau A1. Nous ne pouvons nier la volonté du législateur exprimée dans le Rapport au Roi de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 qui précise que les parcours d'intégration « *sont acceptés comme preuve de connaissance de langue, à condition qu'ils respectent le niveau A2* ».

Bien entendu, les personnes seront libres de poursuivre leur formation via les dispositifs de langues classiques. Mais comme le relève les opérateurs linguistiques du parcours d'intégration bruxellois, les cours qui y sont donnés ne sont pas toujours adaptés à un public alpha ou sont saturés. Par ailleurs, leur caractère payant et le fait de devoir sortir du cadre soutenant des parcours d'intégration dans lequel les personnes auront débuté leur formation sont autant d'embûches supplémentaires dans l'apprentissage déjà laborieux d'une nouvelle langue et de son écriture, susceptibles d'entamer leur motivation.

L'impossibilité de principe, pour les résidents bruxellois d'affinité francophone, de pouvoir recourir à l'ensemble des moyens de preuve autorisés par le Code de la nationalité existe depuis l'entrée en vigueur du Code mais sera

20 Exposé des motifs du projet de décret du 4 avril 2022, *op.cit.*

21 Art. 1, 5° CNB.

22 Mons, 16 mars 2015, n° 2014/RQ/12.

23 *Ibidem.*

24 Trib. fam. Bruges, 8 avril 2014, revue@dipr.be, 2014/2, p. 63 ; Trib. fam. Bruges (ch. B. 22), 7 février 2022, n° 21/750/B, www.agii.be, Trib. fam. Verviers (10^{ème} ch.), 7 février 2022, n° 21/593/B, *Newsletter ADDE*, mai 2022. Contra : Gand, 18 octobre 2018, revue@dipr.be, 2018/4, p. 28 ; Liège, 9 juillet 2021, n° 2021/FU/36, *Rev. dr. étr.*, n° 212.

encore accentuée pour les publics non alphabétisés dès l'entrée en vigueur de la disposition appauvrissant l'offre linguistique dans le cadre des parcours d'intégration. Une initiative importante a été prise pour rétablir l'équilibre au regard de ce qui se fait auprès des autres autorités en ouvrant les parcours d'intégration francophones à tout étranger qui souhaite le suivre. Toutefois, le nombre restreint de places et la priorité qui doit être donnée aux bénéficiaires obligés risquent de compromettre cette tentative, en tous cas pendant les premières années.

La cause de la disparité entre les candidats à la nationalité selon leur lieu de résidence est premièrement l'organisation fédérale de l'État belge. En effet, l'essentiel des conditions à remplir pour obtenir la nationalité belge reposent sur des compétences qui échappent à l'État et dont il ne peut dès lors maîtriser le contenu et l'évolution. Deuxièmement, il y a le manque de moyens de la Cocof qui, bien qu'elle tente de s'aligner sur les autres entités et de s'accorder à la législation fédérale sur la nationalité, ne lui permet pas d'assumer la politique d'intégration qu'elle s'est donnée dans le contexte de Bruxelles, ville fabuleusement cosmopolite et densément peuplée.

Le fédéral n'a pas à dicter sa loi aux entités fédérées et celles-ci n'ont pas d'obligation à s'adapter aux compétences fédérales, c'est le principe même de l'enchevêtrement des compétences qui émane du fédéralisme. Néanmoins, les autorités publiques peuvent-elles se dégager de toute responsabilité à l'égard du citoyen au service duquel elles travaillent, quel que soit son lieu de résidence sur le territoire belge et ce, particulièrement dans une matière aussi symbolique que la nationalité ? Face à cette connexité, serait-ce illusoire d'imaginer davantage de concertation et de coopération entre l'autorité fédérale et les autres autorités belges dont les compétences nourrissent le Code la nationalité ?

En outre, le législateur fédéral ne devrait-il pas trouver un compromis entre la lettre de la loi et les réalités sociales et à l'instar du législateur communautaire, revoir sa copie sur l'exigence du niveau de langue pour les personnes analphabètes quand on sait les efforts titanesques qui doivent être fournis pour atteindre le niveau requis ? Mesdames et Messieurs des instances législatives, ne voudriez-vous pas accorder vos violons ?