

I. Édito

Plus d'égalité dans l'accès à la nationalité : la preuve de la connaissance écrite de la langue pour les personnes analphabètes enfin jugée inconstitutionnelle !

L'accès à la nationalité belge requiert, pour la majorité des dossiers de candidature déposés, la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales, tant à l'oral qu'à l'écrit. Cette condition de posséder une aptitude écrite de la langue pose des problèmes d'accès à la nationalité belge pour une partie de la population analphabète en Belgique. La Cour constitutionnelle a jugé discriminatoire cette condition imposée à son égard. Si cette décision de la Cour est une excellente nouvelle, il s'agit maintenant d'implémenter de manière efficiente dans la pratique les enseignements de celle-ci, enseignements qui suscitent un certain nombre de questions dans leur mise en œuvre.

En décembre 2012, le Code de la nationalité subissait un profond remodelage pour rendre l'accès à la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration en exigeant la possession d'un titre de séjour illimité à tout candidat à la nationalité mais également pour faire de la nationalité l'apogée d'une intégration réussie dans la société belge. Sur ce point, le prisme s'est donc inversé par rapport à la conception qui prévalait avant la loi du 4 décembre 2012 qui faisait de la nationalité un facteur d'intégration. Le législateur a ainsi imprégné les conditions de la déclaration de la nationalité de la nécessité de prouver une triple intégration : sociale, économique et linguistique. Pour cette dernière, l'exposé des motifs de la loi du 4 décembre 2012 s'appuie sur le fait que « *les études sociologiques démontrent en effet que la connaissance de la langue constitue un élément déterminant pour l'intégration* ». La connaissance linguistique qui est alors imposée repose sur des aptitudes orales et écrites. Dès le départ, l'imposition d'une connaissance écrite de la langue a fait craindre aux associations, tout particulièrement celles du réseau alpha, un évincement du public analphabète¹ de l'accès à la nationalité. Le 23 mars dernier, la Cour constitutionnelle² rebat les cartes puisqu'elle déclare contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination l'exigence d'une connaissance écrite d'une des trois langues nationales lorsque que le candidat à la nationalité est analphabète et n'a pas la capacité d'acquérir cette aptitude écrite. Dans cette analyse, nous tenterons de dégager les impératifs de l'arrêt et leur mise en œuvre concrète et de soulever quelques points d'attention en vue de la modification du Code.

1. Le degré de connaissance de la langue

Pour accéder à la nationalité belge par la procédure de déclaration qui est la procédure majeure du Code de la nationalité, le candidat est tenu d'apporter la preuve de la connaissance linguistique d'une des trois langues nationales³, sans considération de son lieu de résidence. Le niveau de langue requis est le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)⁴. Il s'agit d'un niveau élémentaire fondé sur l'acquis des compétences d'expression, de compréhension mais aussi de lecture et d'écriture. Les seules exceptions à cette condition envisagées par la loi sont les dispenses prévues pour les personnes nées en Belgique et qui y ont toujours vécu – la connaissance de la langue est alors supposée – ainsi que pour les personnes ayant atteint l'âge de la pension ou souffrant d'un handicap ou d'une invalidité. Aucune autre exception liée à des difficultés d'apprentissage n'a été retenue dans le Code. Si l'on parcourt les travaux préparatoires de la loi qui a réformé le Code en 2012, il apparaît que le choix de se référer au niveau A2 du CECR tient tout d'abord au fait que cet outil européen constitue une norme commune objective.⁵ D'autre part, cette référence a été choisie parce qu'elle était déjà utilisée comme seuil d'évaluation dans le parcours d'intégration néerlandophone⁶. Or, l'idée du législateur

1 Voy. S.-A. Goffinet, « *Le Code de la nationalité de 2012 : une politique qui rend l'accès à la nationalité impossible pour les personnes analphabètes* », 5 janvier 2015, <https://lire-et-ecrire.be/Le-Code-de-la-nationalite-de-2012-II> ; R. Meftah, « *Enjeux du nouveau CNB pour le secteur de l'alpha* », présentation à l'occasion du Colloque sur le Code de la nationalité belge organisé par Lire et Écrire, le 11 décembre 2013.

2 C. const., 23 mars 2023, n° 53/2023.

3 Art. 12bis, § 1 CNB.

4 Art. 1, § 2, 5° CNB.

5 Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Ch. Brotcorne, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2010-2011, Doc. 53 0476/015, p. 26.

6 Au moment de la réforme, le parcours d'intégration des primo-arrivants n'existait qu'en Flandre (Décret flamand du 8 février 2003, *M.B.*, 8 mai 2003). Ce n'est qu'ultérieurement qu'il a été mis sur pied en Wallonie et à Bruxelles (Décret de la Région wallonne du 27 mars 2014, *M.B.*, 18 avril 2014 ; Décret de la Cocof du 18 juillet 2013, *M.B.*, 18 septembre 2013).

était que le suivi d'un parcours d'intégration puisse servir de moyen de preuve de la connaissance linguistique, comme cela a été consacré dans l'Arrêté royal du 14 janvier 2013 qui cite notamment les documents admis pour démontrer le respect des conditions encadrant l'accès à la nationalité⁷. Par ailleurs, on constate à la lecture des travaux préparatoires qu'initialement, la connaissance linguistique n'a jamais été discutée que globalement, en termes généraux⁸, sans que ne soit jamais questionnée la nécessité d'une connaissance écrite de la langue. Pourtant, le besoin d'intégration dans la société belge ne pouvait-il pas à suffisance être satisfait par la capacité de communiquer oralement, de comprendre et de se faire comprendre de son interlocuteur ? On peut se demander si les parlementaires avaient bien connaissance des compétences requises par le niveau A2 du CECR. On peut également se demander si la diversité des personnes qui seraient soumises à cette exigence a été appréhendée.⁹ En l'occurrence, il semble du moins que les personnes analphabètes n'aient pas été prises en compte, alors qu'il ne pouvait être ignoré qu'en Belgique, 10% de la population adulte éprouverait des difficultés à lire et à écrire¹⁰.

2. L'intervention de la Cour constitutionnelle

En juillet 2022, deux questions préjudicielles ont été déposées devant la Cour constitutionnelle par le Tribunal de première instance de Gand afin de savoir si l'exigence d'une connaissance écrite de la langue d'un niveau A2 pour les personnes analphabètes était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent le respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

Il est étonnant que cette question ne soit pas arrivée plus tôt sur le bureau de la Haute Cour. En exigeant une connaissance linguistique d'un niveau comparable au niveau A2 du CECR pris dans son intégralité, le Code de la nationalité émet une condition difficilement réalisable pour les personnes analphabètes et les exclut dès lors quasiment de principe de l'accès à la nationalité. En effet, apprendre à lire et à écrire, à côté de l'apprentissage déjà difficile d'une langue étrangère, est à l'âge adulte un exercice complexe, qui prend énormément de temps, voire est impossible à réaliser. Certaines autorités belges sont arrivées à cette conclusion et ont adapté leur réglementation. Pour exemple, en 2021, la Cocof a réduit, dans le cadre de sa politique d'intégration, son exigence linguistique à un niveau A1 oral pour les adultes analphabètes.¹¹

Quelle a été la réponse de la Cour¹² ?

La Cour a estimé que le public analphabète pouvait acquérir les compétences linguistiques requises par le Code de la nationalité et que le temps d'apprentissage supérieur dont il avait besoin ne suffisait pas à juger comme disproportionnée l'exigence d'un niveau de connaissance A2 à l'oral comme à l'écrit. Ce qui a convaincu la Cour c'est davantage le constat que certaines personnes analphabètes n'arriveront jamais, quels que soient les efforts accomplis, à atteindre un niveau A2 écrit, en raison de « *lacunes en ce qui concerne certaines compétences et notions linguistiques de base*¹³ ». Dans cette hypothèse, l'exigence d'une aptitude écrite produit des effets qu'elle

7 Amendement global n° 151, justification de l'article 2 de la loi, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2010-2011, Doc. 53 0476/013, pp. 19-20.

8 On parle ainsi de : « *une connaissance suffisante de la langue nationale* », *Doc. parl.*, Ch. repr., 2010-2011, Doc. 53 0476/001, p. 14 ; « *l'intégration réussie passe essentiellement par la connaissance de la langue nationale* », Doc. 53 0476/010, p. 21 ; « *le critère de l'apprentissage d'une langue* », « *l'exigence d'un certain niveau de connaissance de la langue* », Doc. 53 0476/015, p. 25.

9 Voir le contenu de la question parlementaire adressée par Nahima Lanjri, l'une des initiatrices de la réforme de 2012, au Ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne sur « *L'évaluation des connaissances linguistiques des personnes ne sachant ni lire ni écrire* », *Doc. parl.*, Ch. repr., 55 COM 363, p. 31-32.

10 https://www.belgium.be/fr/formation/formation_permanente/alphabetisation#:~:text=En%20Belgique%2C%20on%20estime%20qu,son%20organis%C3%A9s%20par%20diverses%20associations, consulté le 30 octobre 2023. Voir même 15% des adultes, voy. la question parlementaire par Nahima Lanjri au Ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne, *op. cit.*

11 Arrêté n° 2021/1008 du 24 juin 2021 modifiant l'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.*, 5 juillet 2021. D'autres dispenses ont également été envisagées pour les personnes qui n'ont pas les compétences équivalentes au CEB ou qui ont été scolarisées dans un autre alphabet que l'alphabet latin. La Région flamande a pareillement réduit son niveau d'exigence de la connaissance écrite pour les personnes analphabètes dans le cadre de sa politique d'intégration (Art. 29 du décret du 29 janvier 2016). Voy. l'avis de l'Agentschap Integratie en Inburgering, « *GwH : Analfabeten moeten uitzondering krijgen op talenkennisvereiste om Belg te worden* », <https://www.agii.be/nieuws/gwh-analfabeten-moeten-uitzondering-krijgen-op-talenkennisvereiste-om-belg-te-worden>.

12 Pour une analyse de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, voy. également : H. Ouhnaoui et L. Breyer, « *Analphabétisme et nationalité : le frein de l'exigence linguistique comme incompatibilité avec la citoyenneté belge ?* », <https://centreperelman.be/analphabetisme-et-nationalite-le-frein-de-lexigence-linguistique-comme-incompatibilite-avec-la-citoyennete-belge/>.

13 C. const., 23 mars 2023, n° 53/2023.

juge disproportionnés eu égard au motif d'intégration qui anime cette exigence.

En conséquence, la Cour conclut qu'une connaissance orale doit être considérée comme suffisante lorsque le candidat à la nationalité est analphabète et que malgré les efforts raisonnables fournis, « *compte tenu de l'offre de formations existante* », il n'est pas en mesure d'acquérir la compétence écrite requise par le Code.

3. La mise en œuvre de l'arrêt

Près de dix ans auront donc été nécessaires pour donner à la Cour l'occasion de se positionner sur la question de la constitutionnalité de l'exigence d'une connaissance linguistique écrite pour le public analphabète. Les praticiens qui ont fréquemment été confrontés à ces personnes lasses de tenter de devenir belge malgré les années de vie en Belgique et leur attachement à leur pays d'accueil se sont réjouis à la lecture de la décision rendue. Néanmoins, tentant d'appliquer les enseignements de l'arrêt dans des situations *ad hoc*, ils ont rapidement perçu les difficultés de sa mise en œuvre et les questions qu'elle suscite.

La Cour a encadré de deux balises la dispense de preuve d'une connaissance écrite de niveau A2 d'une des langues nationales :

- Le candidat à la nationalité doit être analphabète ;
- Le candidat à la nationalité doit avoir fourni des efforts raisonnables, eu égard à l'offre de formations existante, pour tenter d'acquérir la compétence écrite requise.

3.1. La situation d'analphabétisme

Selon Lire et Écrire¹⁴, réseau associatif de l'analphabétisme en Belgique francophone, il n'existe pas de « *définition scientifique et universelle de l'analphabétisme* »¹⁵.

Le Larousse définit la personne analphabète comme celle qui ne sait ni lire ni écrire. Il donne comme synonyme le terme « illettré » tout en précisant que dans « *la langue courante, les deux termes sont synonymes* » mais que « *dans leur emploi technique (en sociologie notamment), ils ne sont pas tout à fait équivalents* ». Dans ce sens, l'analphabète serait la personne qui ne sait ni lire ni écrire et l'illettré serait la personne incapable de maîtriser la lecture d'un texte simple.¹⁶ En 1958, l'Unesco définissait l'analphabète comme « *une personne incapable de lire et écrire, en le comprenant, un exposé simple et bref de faits en rapport avec sa vie quotidienne* »¹⁷.

En 1978, l'Unesco précisait cette notion en apportant la définition de l'analphabète fonctionnel qui serait, selon cette institution, « *une personne incapable d'exercer toutes les activités pour lesquelles l'alphabétisation est nécessaire dans l'intérêt du bon fonctionnement de son groupe et de sa communauté et aussi pour lui permettre de continuer à lire, écrire et calculer en vue de son propre développement et de celui de la communauté* »¹⁸. Lire et Écrire précise que cette définition de l'analphabétisme fonctionnel correspondrait à la définition de l'illettrisme mais qu'en Belgique francophone les termes d'analphabétisme et illettrisme sont généralement utilisés comme synonyme¹⁹.

Plus concrètement encore, l'Unité des Politiques linguistiques de la Direction de l'Éducation du Conseil de l'Europe établit différentes catégories de migrants analphabètes/illettrés qui sont :

14 Lire et Écrire est un mouvement de lutte contre l'analphabétisme. Il est composé de 8 régionales en Wallonie, 5 centres alpha à Bruxelles, 3 coordinations (wallonne, bruxelloise et une au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles).

15 <https://lire-et-ecrire.be/Questions-frequentes#Combien-y-a-t-il-d-alpha-betes-en-Belgique>, consulté le 31 octobre 2023.

16 <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/analphabet%C3%A8te/3229>, consulté le 31 octobre 2023.

17 Actes de la Conférence générale, dixième session, Paris, 1958, Résolutions, p. 97, Paris, Unesco, 1959, cité in A. Lestage, « *Analphabétisme et alphabétisation* ».

18 Actes de la Conférence générale, vingtième session, Paris, 24 octobre-28 novembre 1978, Vol. 1 : Résolutions, Annexe I, p. 19, Paris, Unesco, 1979, cité in A. Lestage, *op. cit.*

19 C. Bastyns et A. Godenir (Lire et Écrire) et C. Mainguet (IWEPS), « *Institutionnalisation de l'alphabétisation des adultes en Belgique francophone : en quoi les politiques de l'emploi et la référence à l'employabilité ont-elles modifié le champ ?* », <https://www.cairn.info/revue-dynamiques-regionales-2015-1-page-67.htm#:~:text=2En%20Wallonie%20et%20%20C3%A0,a%20une%20signification%E2%80%A6%20inclusion%20sociale%2C>.

« - Les personnes qui n'ont jamais appris à lire ou à écrire, peut-être parce qu'elles n'ont jamais réellement reçu d'éducation dans leur pays d'origine (ce sont les analphabètes à proprement parler) ;

- Les illettrés fonctionnels, c'est-à-dire les personnes qui, bien qu'elles sachent lire et écrire, ne sont pas en mesure d'utiliser ces compétences pour mener des tâches de la vie quotidienne. Cette forme d'illettrisme est spécifique à chaque culture parce les exigences en matière de littérature varient selon les pays, (...)

- Les personnes qui ont appris à lire et à écrire dans leur langue d'origine mais qui ont perdu ces compétences par manque de pratique et de formation complémentaire ; elles constituent un sous-groupe particulier, appelé les « illettrés secondaires »²⁰.

Il ressort de ce qui précède qu'une définition de l'analphabétisme engloberait différents degrés de compétence, entre d'une part les analphabètes au sens strict et d'autre part, les analphabètes fonctionnels ou illettrés, et serait spécifique à chaque culture. Au vu de cette absence de définition universelle de la personne analphabète et des degrés variables de la notion, l'on peut légitimement s'interroger sur le sens retenu par la Cour constitutionnelle quand elle a rendu sa décision.

Doit-on, pour éviter des interprétations divergentes de l'arrêt, passer par l'inscription d'une définition belge de la personne analphabète directement dans le Code pour les besoins du droit de la nationalité ou cette définition doit-elle être décidée par les entités fédérées compétentes, a priori les Communautés, en souhaitant l'adoption d'une définition concertée ? Ou finalement, ne serait-il pas simplement préférable, dans un souci de fidélité aux visées de l'arrêt, de reprendre les termes de la Cour et de considérer que les personnes analphabètes au sens de l'arrêt sont celles qui, par manque de compétences linguistiques de base, ne peuvent acquérir la compétence écrite de niveau A2 du CECR?

Se pose ensuite la question de la preuve du statut de la personne analphabète (ou de la personne qui, par manque de compétences linguistiques de base, ne peut acquérir la compétence écrite de niveau A2 du CECR). Par qui ? Par des institutions, des opérateurs de langues ? Comment ? Sur base de quels documents ? Cette preuve intégrera-t-elle le système de preuve documentaire qui prévaut en matière de nationalité et qui prévoit des listes de documents types ou la preuve de cet état sera-t-elle libre pour le candidat et librement interprétée par les autorités compétentes ?

Dans un avis rendu au centre régional d'intégration du Luxembourg, le Parquet s'est essayé à dresser la liste des documents qui permettraient d'établir que le candidat à la nationalité est dans l'impossibilité d'acquérir les aptitudes écrites de niveau A2, ne possédant pas les compétences et notions linguistiques de base. Selon lui, le candidat devrait démontrer qu'il n'est pas en mesure de produire l'un des moyens de preuve de la langue repris dans la liste de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013 et déposer pour ce faire les trois sortes de documents suivants : des attestations de centres de formation professionnelle attestant des tentatives de suivi de formation sans succès, des preuves de recherches d'emploi dans des secteurs ne requérant qu'un faible niveau d'aptitude écrite et des attestations de centres de formation en alphabétisation confirmant que le candidat ne peut atteindre le niveau de langue écrite requis. Ces dernières devraient permettre d'attester de la fréquentation assidue du candidat et être accompagnées notamment des copies des épreuves, des explications de l'enseignant quant à ses méthodes pédagogiques et aux difficultés d'apprentissage constatées pour son apprenant.

Si cette démarche est louable pour éclairer au plus vite les différentes autorités intervenant dans les dossiers de nationalité, l'étendue de la preuve qui est ici précisée nous semble excessive. Par ailleurs, selon nous, l'arrêt de la Cour n'exige pas, pour prétendre à l'exception qu'il consacre, de démontrer l'impossibilité d'apporter l'une des preuves de la connaissance de la langue listées par l'arrêté royal, telle la preuve d'un travail ou du suivi d'une formation professionnelle. Ceci reviendrait à nier l'enseignement de la Cour qui considère qu'exiger d'une personne qu'elle apporte la preuve du niveau de langue écrite requis alors qu'elle n'a pas la capacité d'atteindre ce niveau est discriminatoire.

Dans sa décision, la Cour avise le juge qui l'a saisie qu'il peut recourir à l'aide d'un « expert » pour déterminer si

20 Alphabétisation, Conseil de l'Europe / Unité des Politiques linguistiques (Strasbourg) – Projet ILMA : www.coe.int/lang-migrants/fr.

les personnes concernées par le litige sont ou ne sont pas en mesure d'atteindre le niveau A2. En Communauté flamande, l'institution désignée compétente en matière d'alphabétisme et qui pourrait dès lors être consultée comme expert est le *Ligo, Centra voor Basiseducatie*.²¹ Du côté de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les cours de langue adaptés au public analphabète sont organisés par différents organismes : les écoles de promotion sociale, certains CPAS et les associations telles que Lire et Écrire²². Le paysage « alpha » étant davantage diversifié, le recours à un expert pourrait paraître moins évident, sauf à considérer l'expertise dans chacun de ces organismes.

3.2. La preuve des efforts raisonnables accomplis au regard de l'offre de formations existante

Afin de bénéficier des effets de l'arrêt, le candidat à la nationalité doit avoir accompli des efforts raisonnables pour tenter d'atteindre le niveau de langue requis.

Cette seconde balise soulève également son lot de questions.

Après combien d'années de cours d'alphabétisation sans succès pourra-t-on considérer que la personne a accompli les efforts raisonnables ? Devra-t-elle déposer des attestations confirmant son assiduité ? Comment examiner la réalité de ses difficultés d'apprentissage ? Sur base de quels documents la commune pourra, sur ce point, considérer le dossier comme complet avant de transférer la demande de nationalité au Parquet²³ ?

Au vu de ces questions, il serait opportun qu'une interprétation de la notion « d'efforts raisonnables » soit apportée. À défaut, laisser cette notion à la libre interprétation des autorités compétentes entraînera nécessairement des divergences entre arrondissements, ce qui aura comme effet d'augmenter le contentieux judiciaire jusqu'à ce qu'une jurisprudence majoritaire se développe. Il faudra également être attentif à ce que ne soit pas exigée une liste de documents telle que la preuve d'efforts raisonnables en soit rendue déraisonnable.

Par ailleurs, cette condition d'efforts raisonnables doit, selon la Cour, s'apprécier à la lumière de l'offre de formations existantes. Cette précision a tout son sens lorsque l'on sait que l'offre de formations « alpha » disponible ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes. En 2016, il était rapporté qu'un quart des personnes souhaitant suivre une formation en alphabétisation n'aurait pas trouvé de place.²⁴ Quelle incidence cela aura-t-il concrètement sur l'interprétation de la notion d'efforts raisonnables ?

3.3. La preuve de la connaissance orale de la langue de niveau A2

Une fois ces balises vérifiées, par quel outil apporter la preuve d'une connaissance orale de la langue ? Le mode de preuve choisi devrait être, comme pour les dossiers « classiques », l'un des modes de preuve de la connaissance linguistique cités par la liste de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013.

Dans cette liste, nous pouvons théoriquement retenir, comme mode de preuve accessible au public analphabète, l'exercice d'une activité professionnelle pendant une durée de cinq ans sans interruption, bien que l'accès au monde du travail soit fortement restreint pour une personne qui éprouve des difficultés à la lecture et à l'écriture. Il en est de même du suivi d'une formation professionnelle dès lors que la majorité des formations professionnelles s'appuie sur un minimum d'aptitude à la lecture et à l'écriture. Notons que le dépôt de l'une de ces deux preuves démontre la connaissance de la langue dans son niveau A2 complet et dispense dès lors le candidat de recourir à l'application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et des conditions qui l'encadrent.

En ce qui concerne la preuve de la langue par le suivi d'un parcours d'intégration, la réglementation bruxelloise francophone a été modifiée de sorte que seuls des cours de langue de compétence orale sont envisagés pour le public alpha, mais ils ne sont organisés que jusqu'à un niveau A1²⁵. Du côté néerlandophone, une dispense est

21 Voy. l'avis de l'Agentschap Integratie en Inburgering, *op. cit.* et le site https://www.belgium.be/fr/formation/formation_permanente/alphabetsation#:~:text=En%20Belgique%2C%20on%20estime%20qu,son%20organis%C3%A9s%20par%20diverses%20associations. Le Ligo est une fédération de 13 centres d'éducation de base : <https://www.ligo.be>.

22 Le site www.belgium.be, *op. cit.*, consulté le 1^{er} novembre 2023.

23 Pour rappel, la commune examine l'exhaustivité du dossier de nationalité. Et ce n'est que si elle juge le dossier complet qu'elle le transmet au Parquet qui prendra la décision d'accorder ou non la nationalité belge au candidat (art. 15 CNB).

24 Chiffre repris dans un état des lieux présenté par FPS, Femmes prévoyantes Socialistes, dans une analyse de 2016, C. Quiévy, « *L'alphabétisation comme vecteur d'émancipation féminine* ».

25 Arrêté n° 2014/562 du 24 avril 2014 du Collège de la Commission communautaire française, modifié par l'Arrêté n° 2021/1008 du 24 juin 2021, *M.B.*, 5 juillet 2021.

également prévue pour les analphabètes. Elle vise les compétences à l'écrit dont le niveau est limité à un niveau inférieur au niveau A1 (niveau zelfredzaamheid 2)²⁶. Le niveau A2 des cours est maintenu pour la connaissance orale de la langue. Le suivi du parcours d'intégration néerlandophone rendrait donc possible la preuve du niveau oral de langue. En Région wallonne, les cours de langue organisés dans le cadre des parcours d'intégration reposent sur les compétences orale et écrite. La pratique n'est pas généralisée, mais dans certains Centres régionaux d'intégration (CRI), les attestations de suivi de parcours détaillent, à côté du niveau global, le niveau obtenu dans les différentes compétences évaluées²⁷. Ce type d'attestation pourrait également confirmer la possession du niveau oral suffisant. Il résulte de ce qui précède que l'attestation de suivi d'un parcours d'intégration ne semble pas être dans tous les cas, en fonction de la Région qui l'organise, le mode de preuve adéquat de la compétence linguistique orale de niveau A2 pour le public analphabète.

Quant aux attestations de réussite délivrées à l'issue de tests de langue proposés par Travaillerpour.be (ancien Selor) et par les Offices régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi tels le VDAB, Actiris, Bruxelles Formation²⁸, le Forem²⁹ et Arbeitsam, il s'agit de tests informatisés qui impliquent, outre une certaine maîtrise de l'outil informatique qui est une habilité moins rencontrée dans le public alpha, des aptitudes à la lecture et à l'écriture. Nous nous permettons, sur ce point, de rappeler que ces moyens de preuve axés sur des modes d'évaluation informatique sont aussi un obstacle pour une frange plus large d'illettrés numériques³⁰. Notons par ailleurs que certaines associations, opérateurs de langue en alphabétisation (par exemple Proforal), sont conventionnées par Bruxelles Formation³¹ de telle manière que l'apprenant signe un contrat de formation conclu entre lui, Bruxelles Formation et l'organisme de formation et reçoit une attestation de formation délivrée par Bruxelles Formation. A notre sens, cette attestation de langue peut être valorisable.

Restent dans la liste dressée par l'arrêté royal, les attestations de réussite délivrées, à l'issue du suivi d'un cours de langue ou d'un test de positionnement, par un établissement organisé, reconnu ou subventionné par l'une des trois Communautés. En Belgique néerlandophone, ce sont les Centra voor Basiseducatie de Ligo qui sont compétents pour dispenser les cours d'alphabétisme. Du côté francophone, cette compétence est répartie entre des écoles de promotion sociale, des CPAS et des associations telles que Lire et Écrire. Si la terminologie de ces opérateurs de langue devait être mise en doute, rappelons d'une part que, à propos des attestations de langue de l'asbl Lire et Écrire, la Cour d'appel de Bruxelles³² a validé ces attestations en tant qu'attestation délivrée par un organisme reconnu et subventionné par la Communauté française. D'autre part, les attestations de ces opérateurs seraient très certainement celles qui seraient demandées par les autorités lors de la démonstration des efforts raisonnables fournis. Il serait dès lors incohérent de ne pas les accepter lorsqu'il s'agirait de prouver la possession du niveau de langue orale A2

4. Quelles suites à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ?

La Cour constitutionnelle a enjoint le législateur à remédier à la discrimination contenue dans le Code de la nationalité à l'égard des analphabètes. Il revient dès lors au Parlement d'incorporer dans le texte de la loi la dispense de la preuve d'une connaissance écrite de la langue établie par la haute juridiction. Une série de précisions devrait être apportée afin de favoriser une mise en œuvre harmonisée de l'arrêt sur l'ensemble du territoire et garantir ainsi la prévisibilité et la sécurité juridique. Il y aurait lieu, à notre estime, au minimum, de préciser les différents critères évoqués plus haut et de revoir les modes de preuve admis pour la connaissance orale de la langue afin d'y inclure sans doute possible les attestations de l'ensemble des opérateurs de langue reconnus dans le domaine

26 Art. 32/2 de l'Arrêté du 29 janvier 2016, *M.B.*, 7 avril 2016.

27 Liège, 3 juillet 2023, n° 2023/FU/18, *Rev. dr. étr.*, n° 219 : la Cour valide indirectement l'usage des tests ELAO par les CRIs et leur potentielle valeur comme preuve de la connaissance linguistique.

28 Bruxelles Formation a supprimé son offre de test de langue en vue de la nationalité.

29 Le test du Forem est numérique mais accompagné d'un entretien oral.

30 Voy. « *L'Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés)* », analyse menée par Unia en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, à la demande de Lire et Écrire : <https://www.unia.be/fr/articles/fracture-numerique-comment-reduire-les-inegalites> ; Lire et Écrire, « Le Code de la nationalité jugé inconstitutionnel pour les personnes analphabètes », communiqué du 5 avril 2023, <https://lire-et-ecrire.be/Le-Code-de-la-nationalite-juge-inconstitutionnel-pour-les-personnes>.

31 <https://www.bruxellesformation.brussels/a-propos/>, consulté le 5 novembre 2023.

32 Bruxelles, 14 février 2019, n° 2018/FQ/16, *Rev. dr. étr.*, n° 201, p. 51.

de l'alphabétisation en Belgique. Il semblerait que le législateur ait entamé sa réflexion en vue de la modification du Code de la nationalité. Espérons qu'il la poursuive ensuite par la révision de l'Arrêté royal du 14 janvier 2013.

Si le législateur estime qu'une définition du statut d'analphabète s'avère indispensable, nous souhaitons attirer son attention sur le besoin de veiller à une cohérence législative au regard de la structure fédérale de l'État en soutenant l'adoption d'une définition identique pour les différentes Communautés du pays. En l'absence de consensus entre les autorités concernées, une définition pour les seuls besoins de la nationalité pourrait être inscrite dans le Code de la nationalité. Mais comme nous l'avons évoqué plus haut, nous pourrions faire l'impasse d'une telle définition en y mentionnant simplement que les personnes qui démontrent ne pouvoir atteindre une connaissance écrite de la langue en dépit de leurs efforts raisonnables sont dispensées d'apporter la preuve de cette aptitude.

In fine, on arriverait à se demander s'il ne serait pas plus évident, moins lourd administrativement et moins coûteux pour le monde judiciaire qui risque de se voir saisi de nombreux contentieux sur la thématique, de limiter la preuve de la langue à son niveau oral pour tous. L'intégration de la communauté d'accueil passe essentiellement par le mode oral et pour les personnes alphabétisées, la connaissance orale d'un niveau A2 implique forcément une certaine connaissance écrite de la langue.

Enfin, le caractère discriminatoire de l'exigence d'une compétence écrite de la langue devrait également rejaillir sur l'exigence procédurale inscrite dans le Code de la nationalité selon laquelle le candidat à la nationalité doit écrire et signer la déclaration de nationalité de sa main. Une dispense de cette étape de la procédure ferait économiser aux candidats analphabètes les frais d'une procuration authentique et spéciale, seul moyen offert par le Code permettant à une autre personne que le candidat de rédiger la déclaration³³.

La révision du Code de la nationalité imposée par la Cour pourrait être l'occasion de réfléchir à l'économie du système dans son ensemble car d'autres catégories de personnes sont dans des situations de vulnérabilité³⁴ ou d'inégalité. Il s'agit notamment des illettrés numériques ou des personnes ayant été scolarisées dans d'autres traditions linguistiques, ...

Dans l'attente d'une intervention du législateur, la Cour constitutionnelle a donné l'autorisation au juge de combler la lacune législative et de faire application des enseignements de l'arrêt. A ce jour, le Tribunal de première instance de Gand n'a pas encore rendu ses jugements dans les deux affaires qui ont donné lieu à l'intervention de la Cour. Ceux-ci devraient fournir un exemple utile pour la mise en œuvre de l'arrêt. En attendant, nous comptons sur la justesse des différentes autorités belges en charge des demandes de nationalité pour apporter les solutions pratiques en conformité avec la volonté de la Cour, des solutions qui se doivent d'être bienveillantes à l'égard d'une frange de la population vulnérable.

Caroline Apers, juriste ADDE a.s.b.l.

33 Art. 6 CNB.

34 C. Verbrouck, « Analphabétisme et accès à la nationalité belge – La Cour constitutionnelle fait un pas en faveur des profils vulnérables », Actualités ALTEA, 6 avril 2023, <https://www.altea.be/fr/news/avocat-belgique-nationalite-langue.html?fbclid=IwAR0qdeDxoqlegTv-i8Wnht1sgrA1FQXw3oPTUJBqYNdAe3K6BBIGufl8NkE>.