



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 53/2023
du 23 mars 2023
Numéros du rôle : 7832 et 7833

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 1er, § 2, 5°, et 12bis, § 1er, du Code de la nationalité belge, posées par le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par deux jugements du 30 juin 2022, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 11 juillet 2022, le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« (1) Les articles 1er, § 2, 5°, et 12bis, § 1er, du Code de la nationalité belge violent-ils les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce qu'ils exigent, comme preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales, la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, et ce tant sur le plan oral que sur le plan écrit, alors que la plupart des adultes analphabètes ne sauraient acquérir une connaissance écrite d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, de sorte que la plupart des adultes analphabètes, même s'ils possèdent une connaissance orale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, sont exclus de la possibilité d'acquérir la nationalité belge par le biais d'une déclaration de nationalité, bien qu'il n'existe aucun lien raisonnable entre le fait de posséder une aptitude écrite correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et la volonté et la possibilité de s'intégrer ?

(2) Les articles 1er, § 2, 5°, et 12bis, § 1er, du Code de la nationalité belge violent-ils les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, en ce qu'ils exigent, comme preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales, la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, et ce tant sur le plan oral que sur le plan écrit, alors que la plupart des adultes analphabètes ne sauraient acquérir une connaissance écrite d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, de sorte que la plupart des adultes analphabètes, même s'ils possèdent une connaissance orale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et une connaissance écrite correspondant au niveau A1 de ce Cadre, sont exclus de la possibilité d'acquérir la nationalité belge par le biais d'une déclaration de nationalité, bien qu'il n'existe aucun lien raisonnable entre le fait de posséder une aptitude écrite correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et la volonté et la possibilité de s'intégrer ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7832 et 7833 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le procureur du Roi près le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 1er février 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs W. Verrijdt et T. Detienne, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 février 2023 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 15 février 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Le 4 octobre et le 15 décembre 2021, les demandeurs dans les litiges soumis à la juridiction *a quo* ont effectué une déclaration de nationalité fondée sur l'article 12bis, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge. Dans les deux cas, le procureur du Roi a émis un avis négatif conformément à l'article 15, § 3, du même Code. Il estime que les demandeurs ne démontrent pas qu'ils possèdent une connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, telle qu'elle est imposée par les articles 1er, § 2, 5°, et 12bis, § 1er, 3°, c), du même Code. Selon le procureur du Roi, il ne suffit pas qu'ils produisent une attestation d'intégration civique ou un certificat relatif à la formation « NT2 Alfa - Mondeling richtgraad 1 en schriftelijk richtgraad 1.1 » (« NT2 Alpha - degré-guide oral 1 et degré-guide écrit 1.1 »), étant donné que ces documents ne garantissent pas qu'ils possèdent effectivement une connaissance linguistique minimale correspondant au niveau A2.

Conformément à l'article 15, § 5, du Code de la nationalité belge, les intéressés ont ensuite invité l'officier de l'état civil à transmettre leur dossier à la juridiction *a quo*, qui a posé les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres estime à titre principal que les questions préjudicielles sont irrecevables parce que la réponse à celles-ci n'est pas utile à la solution des litiges au fond. La juridiction *a quo* doit en effet apprécier si les documents produits dans les litiges au fond, à savoir une attestation d'intégration civique et un certificat relatif à la formation « NT2 Alpha - degré-guide oral 1 et degré-guide écrit 1.1 », suffisent comme preuve de la connaissance minimale d'une des trois langues nationales. Les documents qui peuvent être pris en considération pour apporter la preuve de la connaissance linguistique ne sont toutefois pas prévus par les dispositions en cause, mais par l'article 1er de l'arrêté royal 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 14 janvier 2013).

A.1.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que l'exigence linguistique visée dans les dispositions en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution. Il souligne que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les conditions auxquelles la nationalité belge peut être acquise. Le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues signifie que l'intéressé est capable de s'exprimer dans une langue simple, tant à l'oral qu'à l'écrit. Selon le Conseil des ministres, l'intégration réussie passe par une certaine connaissance d'une des trois langues nationales, sur le plan écrit aussi, comme il a été indiqué lors de l'adoption des dispositions en cause (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 14; DOC 53-0476/010, p. 21; *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/015, pp. 25-26).

A.2.1. Le procureur du Roi près le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, estime que les dispositions en cause sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.2.2. En premier lieu, il observe que, conformément à l'arrêté royal du 14 janvier 2013, la connaissance linguistique requise peut être démontrée non seulement par un certificat d'intégration civique, mais aussi par plusieurs autres documents. En outre, les demandeurs dans les instances soumises à la juridiction *a quo* ont la possibilité d'apprendre à lire et à écrire une des langues nationales.

A.2.3. Le procureur du Roi ajoute qu'il n'y a pas de différence de traitement entre des personnes se trouvant dans la même situation. L'exigence linguistique en cause s'applique en effet à l'égard de tous les étrangers qui effectuent une déclaration de nationalité, qu'ils soient analphabètes ou non. Une réponse affirmative aux questions préjudicielles ferait naître une nouvelle violation du principe d'égalité et de non-discrimination, étant donné que les étrangers qui sont analphabètes, contrairement à ceux qui savent lire et écrire, ne devraient, de ce fait, plus remplir un critère objectif de connaissance linguistique écrite pour acquérir la nationalité belge.

A.2.4. Par ailleurs, le procureur du Roi estime qu'il existe un lien raisonnable entre, d'une part, le fait de posséder une connaissance linguistique écrite correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues et, d'autre part, la volonté et la possibilité de s'intégrer. Les aptitudes écrites qui correspondent au niveau A2 sont en effet indispensables dans la société belge actuelle, qui est caractérisée par une numérisation croissante.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la connaissance linguistique que les étrangers analphabètes doivent posséder pour acquérir la nationalité belge par le biais d'une déclaration de nationalité.

B.2. La déclaration de nationalité est un des modes d'acquisition de la nationalité belge pour un étranger, à côté de la demande de naturalisation.

À cette fin, l'étranger doit remplir certaines conditions, mentionnées dans l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge, et faire devant l'officier de l'état civil de sa résidence principale une déclaration conformément à l'article 15 du même Code.

B.3.1. En vertu de l'article 12*bis*, § 1er, du Code de la nationalité belge, la possibilité de faire une déclaration de nationalité est ouverte à :

« 1° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans;

b) et est né en Belgique et y a fixé sa résidence principale sur la base d'un séjour légal depuis sa naissance;

2° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales;

d) et prouve son intégration sociale :

- ou bien par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur;

- ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente;

- ou bien en ayant, selon le cas, fourni la preuve délivrée par l'autorité compétente, du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame celui-ci;

- ou bien en ayant travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou comme travailleur indépendant à titre principal;

e) et prouve sa participation économique :

[...]

3° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales;

d) et est marié avec une personne de nationalité belge, si les époux ont vécu ensemble en Belgique pendant au moins trois ans, ou est l'auteur ou l'adoptant d'un enfant belge qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans ou n'est pas émancipé avant cet âge;

e) et prouve son intégration sociale :

- ou bien par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur;

- ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente, et en ayant travaillé, au cours des cinq dernières années, pendant au moins 234 journées comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique ou en ayant payé en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins trois trimestres;

- ou bien en ayant, selon le cas, fourni la preuve délivrée par l'autorité compétente, du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame celui-ci;

4° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans;

c) et apporte la preuve qu'il ne peut, en raison d'un handicap ou d'une invalidité, ni occuper un emploi ni exercer une activité économique, ou a atteint l'âge de la pension;

5° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis dix ans;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales;

d) et justifie de sa participation à la vie de sa communauté d'accueil. [...] ».

B.3.2. En vertu de l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge, il convient d'entendre par « preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales » :

« la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Cette preuve doit être rapportée par les moyens de preuve définis dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

B.3.3. L'article 1er de l'arrêté royal 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 nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration » (ci-après : l'arrêté royal du 14 janvier 2013) détermine les documents à prendre en considération comme preuve de la connaissance minimale d'une des trois langues nationales au sens de l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge :

« 1° soit un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire, obtenu dans l'une des trois langues nationales, et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur;

2° soit un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement de l'Union européenne reconnu équivalent par une Communauté, qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur et qui atteste de la connaissance minimale d'une des trois langues nationales correspondant au niveau en vertu de l'article 1er, § 2, 5° du Code de la nationalité belge;

3° soit un document attestant qu'une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente a été suivie;

4° soit un document attestant du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de la résidence principale de l'intéressé au moment où il entame celui-ci;

5° soit des documents attestant que l'intéressé a travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou en tant que travailleur indépendant à titre principal. A cette fin, le demandeur produira les documents suivants :

[...]

6° soit une attestation de réussite d'une des trois langues nationales attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge délivrée par un établissement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté;

7° soit un certificat linguistique portant sur la connaissance d'une des trois langues nationales délivré par le Bureau de Sélection de l'Administration fédérale (SELOR) attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge;

8° soit une attestation de réussite d'une des trois langues nationales attestant d'un niveau de langue correspondant à celui exigé en vertu de l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge délivrée par les Offices régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi ».

B.4.1. Les articles 1er, § 2, et 12*bis* du Code de la nationalité belge ont été, respectivement, inséré et remplacé par 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 ».

Selon l'exposé des motifs relatif à la proposition de loi qui a donné lieu à cette loi, « l'intégration dans la communauté locale est essentielle pour améliorer l'entente entre les différents groupes ethniques et maximiser les chances de réussite d'un modèle de société harmonieux ». Les auteurs de la proposition de loi ont dès lors entendu instaurer des « critères d'intégration » pour toutes les procédures de déclaration de nationalité, en ce qui concerne notamment la connaissance linguistique de l'étranger concerné (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 7).

La justification de l'amendement qui a finalement donné lieu aux articles 1er, § 2, et 12*bis* du Code de la nationalité belge, mentionne :

« Le Conseil d'État fait observer que la proposition de loi à l'examen ne précise pas suffisamment de quelle façon la preuve de la connaissance d'une langue nationale officielle doit être apportée, ce qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État estime dès lors qu'il s'indique de préciser dans le dispositif comment les connaissances linguistiques doivent être prouvées.

L'intéressé doit prouver qu'il possède le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

‘ Je peux comprendre des expressions et un vocabulaire très fréquent relatifs à ce qui me concerne de très près (par ex. moi-même, ma famille, les achats, l'environnement proche, le travail). Je peux saisir l'essentiel d'annonces et de messages simples et clairs.

Je peux lire des textes courts très simples. Je peux trouver une information particulière prévisible dans des documents courants comme les petites publicités, les prospectus, les menus et les horaires et je peux comprendre des lettres personnelles courtes et simples.

Je peux communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'information simple et direct sur des sujets et des activités familiers. Je peux avoir des échanges très brefs même si, en règle générale, je ne comprends pas assez pour poursuivre une conversation.

Je peux utiliser une série de phrases ou d'expressions pour décrire en termes simples ma famille et d'autres gens, mes conditions de vie, ma formation et mon activité professionnelle actuelle ou récente.

Je peux écrire des notes et messages simples et courts ayant trait à mes besoins immédiats. Je peux écrire une lettre personnelle très simple, par exemple de remerciements. ’

Cette preuve doit être rapportée par les moyens de preuve définis dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues est le niveau de référence pour les cours d'intégration, ce qui signifie que la participation au cours d'intégration fournit la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales officielles » (*Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/013, pp. 19-20*).

Et ensuite :

« La connaissance requise d'une des langues nationales officielles : l'intégration réussie passe essentiellement par la connaissance de la langue nationale. Afin de permettre une application pratique de cette condition par l'état civil, une attestation d'intégration sociale, telle qu'un diplôme d'enseignement, une attestation de formation ou un cours d'intégration, sera acceptée pour attester de la connaissance linguistique [...] » (*ibid.*, p. 25).

B.4.2. Le Code de la nationalité belge a encore été modifié ultérieurement, notamment par 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 ».

Lors de l'élaboration de cette loi, un amendement a été rejeté, lequel visait à prévoir dans l'article 1er, § 2, 5°, du Code de la nationalité belge que « pour les personnes qui ne peuvent ni lire ni écrire, la maîtrise des aptitudes orales qui correspondent au niveau A.2 suffit ». Selon la justification de l'amendement, « l'exigence linguistique prévue par la loi bloque l'accès à la nationalité belge à des personnes qui s'expriment très correctement dans une de nos trois langues nationales mais qui sont analphabètes. Cette disposition est discriminatoire surtout à l'égard des femmes plus concernées par cette problématique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2919/003, p. 112).

En commission de la Justice, le ministre compétent a déclaré à cet égard :

« Concernant la question de l'analphabétisme, une connaissance écrite ou orale de niveau A2 dans le cadre européen de référence semble tout à fait raisonnable. Il n'existe pas de définition scientifique universelle de l'analphabétisme et de l'illettrisme. Ce sont des notions subjectives qui dépendent de décisions arbitraires. La question qui se pose est de savoir quelle autorité déterminera si une personne est ou non analphabète et sur base de quels critères. Il existe en outre d'autres catégories de personnes qui pourraient également bénéficier d'un régime plus favorable, notamment les personnes souffrant de sérieux troubles d'apprentissage. Des cours d'alphabétisation sont prévus au programme des parcours d'intégration. Le temps d'attente pour la procédure d'acquisition de la nationalité belge sera effectivement plus long. L'intention du législateur de 2012 tend davantage à considérer l'octroi de la nationalité belge comme le couronnement d'un processus réussi d'intégration et non l'inverse. En effet, la nationalité doit être un facteur qui contribue à l'intégration de la personne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2919/006, p. 28).

Et ensuite :

« Le ministre renvoie à la réponse qu'il a déjà donnée dans le cadre de la discussion générale du projet de loi. Il n'est par conséquent pas favorable à la modification proposée : le ministre maintient que le degré d'intégration qui est attendu avant de pouvoir acquérir la nationalité suppose également la connaissance écrite d'une des langues nationales » (*ibid.*, p. 57).

B.5.1. Ainsi, les articles 1er, § 2, 5°, et 12*bis*, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge exigent, dans le cas d'une déclaration de nationalité, une connaissance minimale d'une des

langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Comme l'observe la juridiction *a quo*, il est nécessaire que l'étranger concerné possède non seulement les aptitudes orales, mais également les aptitudes écrites correspondant à ce niveau.

B.5.2. La Cour doit se prononcer sur l'identité de traitement découlant de cette exigence linguistique à l'égard des étrangers qui souhaitent effectuer une déclaration de nationalité, selon qu'ils sont analphabètes ou non et qu'ils sont dès lors incapables de lire ou d'écrire ou ne sont capables de lire ou d'écrire que dans une mesure très limitée. Selon la décision de renvoi, pour un nombre important d'analphabètes adultes, il n'est possible d'atteindre le niveau A2 qu'en ce qui concerne les aptitudes orales. En ce qui concerne les aptitudes écrites, ils ne seraient pas en mesure d'acquérir une connaissance linguistique correspondant à ce niveau (première question préjudicielle) et ils pourraient atteindre au maximum une connaissance linguistique correspondant au niveau A1 (seconde question préjudicielle). De ce fait, ces étrangers analphabètes seraient exclus de la possibilité d'acquérir la nationalité belge par le biais d'une déclaration de nationalité.

Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux questions préjudicielles conjointement.

B.6.1. Le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles sont irrecevables parce qu'elles ne sont pas utiles à la solution des litiges au fond. Selon le Conseil des ministres, la juridiction *a quo* doit apprécier dans les deux litiges au fond si les attestations d'intégration civique et certificats relatifs à la formation « NT2 Alpha - degré-guide oral 1 et degré-guide écrit 1.1 » produits par les étrangers concernés suffisent pour démontrer la connaissance linguistique requise. Les documents que la juridiction *a quo* peut prendre en considération comme preuve de la connaissance linguistique minimale sont toutefois prévus par l'article 1er, précité, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, et non par les dispositions en cause.

B.6.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.6.3. Il ressort de la motivation des décisions de renvoi que la juridiction *a quo* envisage d'écarter l'application de l'article 1er de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 sur la base de l'article 159 de la Constitution, en ce que certains documents, attestations et certificats qu'il mentionne, attestent d'un niveau de connaissance linguistique inférieur au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Selon la juridiction *a quo*, l'article 1er de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 pourrait ne pas être conforme, dans cette mesure, aux articles 1er, § 2, 5°, et 12bis, § 1er, du Code de la nationalité belge, qui exigent, sans exception, une connaissance linguistique minimale correspondant au niveau A2.

Étant donné que les questions préjudicielles portent sur la constitutionnalité de cette exigence linguistique, la réponse à ces questions n'est pas manifestement inutile à la solution des litiges au fond.

Les questions préjudicielles sont recevables.

B.7.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, 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.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.2. L'article 191 de la Constitution dispose :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

L'article 191 de la Constitution n'est susceptible d'être violé qu'en ce que les dispositions en cause établissent une différence de traitement ou une identité de traitement à l'égard de certains étrangers et des Belges. Étant donné que les dispositions en cause instaurent une identité de traitement à l'égard de deux catégories d'étrangers, selon que l'étranger qui souhaite acquérir la nationalité belge est analphabète ou non, seuls les articles 10 et 11 de la Constitution sont susceptibles d'être violés, et non l'article 191 de la Constitution. Par conséquent, la Cour limite son examen au contrôle des dispositions en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. Lors de la détermination des 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.

B.9. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.4, l'intention du législateur était de réserver l'acquisition de la nationalité belge par le biais d'une déclaration de nationalité aux étrangers qui justifient d'un certain degré d'intégration.

Par rapport à cet objectif, il est pertinent d'exiger une connaissance linguistique minimale. En vue d'une intégration effective, il est essentiel de pouvoir s'exprimer dans la vie de tous les jours dans au moins une des langues nationales. Eu égard au large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière, le législateur a pu raisonnablement considérer que des aptitudes tant orales qu'écrites sont nécessaires à cet effet. En ce qui concerne la définition de ces aptitudes, il a pu également se référer au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. En effet :

« C'est à ce niveau que l'on trouvera la plupart des descripteurs qui indiquent les rapports sociaux tels que : *utilise les formes quotidiennes de politesse et d'adresse; accueille quelqu'un, lui demande de ses nouvelles et réagit à la réponse; mène à bien un échange très court; répond à des questions sur ce qu'il fait professionnellement et pour ses loisirs et en pose de semblables; invite et répond à une invitation; discute de ce qu'il veut faire, où, et fait les arrangements nécessaires; fait une proposition et en accepte une.* C'est ici que l'on trouvera également les descripteurs relatifs aux sorties et aux déplacements, version simplifiée de l'ensemble des spécifications transactionnelles du *Niveau seuil* pour adultes vivant à l'étranger telles que :

mener à bien un échange simple dans un magasin, un bureau de poste ou une banque; se renseigner sur un voyage; utiliser les transports en commun : bus, trains et taxis, demander des informations de base, demander son chemin et l'indiquer, acheter des billets; fournir les produits et les services nécessaires au quotidien et les demander » (Cadre européen commun de référence pour les langues, 3.6).

B.10.1. La Cour doit encore examiner si le choix du législateur d'exiger non seulement les aptitudes orales mais également les aptitudes écrites du niveau A2 n'a pas des effets disproportionnés pour les étrangers analphabètes.

B.10.2. Le Cadre européen commun de référence pour les langues définit les aptitudes qui correspondent aux différents niveaux de référence, notamment au moyen de ce qu'on appelle les « descripteurs d'auto-évaluation », auxquels les travaux préparatoires mentionnés en B.4.1 renvoient également.

En ce qui concerne le niveau A2, les descripteurs relatifs à la compréhension à la lecture et à l'écriture sont libellés comme suit :

« Je peux lire des textes courts très simples. Je peux trouver une information particulière prévisible dans des documents courants comme les publicités, les prospectus, les menus et les horaires et je peux comprendre des lettres personnelles courtes et simples »

et

« Je peux écrire des notes et messages simples et courts. Je peux écrire une lettre personnelle très simple, par exemple de remerciements » (Cadre européen commun de référence pour les langues, 3.3).

B.10.3. En substance, le niveau A2 signifie donc, en ce qui concerne les aptitudes écrites, que l'utilisateur de la langue est capable de comprendre et de rédiger des textes courts simples. Les étrangers analphabètes aussi disposent en principe de la possibilité d'acquérir une telle connaissance linguistique écrite, relativement limitée. Les communautés ont en effet prévu des formations qui visent spécifiquement à apprendre aux analphabètes à lire et à écrire dans une des langues nationales. La circonstance que les analphabètes doivent suivre un parcours de formation spécifique et que la maîtrise du niveau A2 peut, de ce fait, leur prendre sensiblement plus de temps ne suffit pas pour conclure que les dispositions en cause ont des effets disproportionnés.

B.10.4.1. Toutefois, l'analphabétisme peut trouver son origine dans une diversité de facteurs et de circonstances. Ces facteurs et circonstances sont souvent liés au développement insuffisant du langage au cours de l'enfance, entraînant des lacunes en matière de compétences et de notions linguistiques de base qu'il est dans certains cas très difficile voire impossible à rattraper à un âge plus avancé. L'on ne saurait dès lors exclure le fait qu'un groupe déterminé d'adultes analphabètes n'est capable de développer des aptitudes écrites dans une des langues nationales que dans une mesure très limitée. Ces personnes pourraient ne jamais être en mesure d'acquérir les compétences en matière de compréhension à la lecture et d'écriture mentionnées en B.10.2, même en participant aux formations organisées à cet effet.

B.10.4.2. Ce qui précède trouve une confirmation dans l'offre des formations en matière d'alphabétisation proposée par la Communauté flamande, sur le territoire de laquelle les parties requérantes devant la juridiction *a quo* habitent. Il s'agit des formations du domaine d'apprentissage « alphabétisation néerlandais deuxième langue », dont les profils de formation sont déterminés dans les annexes XXXXIII à XXXXV de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2007 « relatif à la structure modulaire des domaines d'apprentissage de l'éducation de base ».

Il ressort des explications relatives à ces profils de formation qu'en suivant la formation « NT2 Alpha - degré-guide oral 1 et degré-guide écrit 1.1 », les analphabètes qui apprennent le néerlandais comme deuxième langue peuvent en principe acquérir une connaissance du néerlandais correspondant au niveau A2 pour les aptitudes orales et au niveau A1 pour les aptitudes écrites. Ils peuvent ensuite passer aux formations régulières du domaine d'apprentissage « néerlandais deuxième langue » (annexe XXXXIII, pp. 5-6).

Cependant, ces mêmes explications indiquent également que certains apprenants « stagnent au cours de la formation NT2 Alpha - degré-guide oral 1 et degré-guide écrit 1.1, tantôt sur le plan des exigences de lecture et d'écriture, tantôt pendant les modules techniques ». Pour ces personnes, une réorientation vers une autre formation s'impose, plus précisément la formation « NT2 Alpha - degré-guide oral 1 » (*ibid.*, p. 6). À l'issue de cette formation, « l'apprenant maîtrise le néerlandais en tant qu'utilisateur de base au niveau 'survie' (A2) pour les aptitudes orales et à un niveau dit d'« autonomie » pour les aptitudes écrites. [...] Les aptitudes écrites se limitent à une autonomie fonctionnelle minimale. Ce niveau comporte une série d'aptitudes

écrites atteignables pour les apprenants qui ne peuvent techniquement pas apprendre à lire et à écrire, mais qui peuvent s'aider de stratégies compensatoires, par exemple l'assimilation d'un ensemble limité de mots sous forme d'images. Ce niveau n'est pas décrit dans le Cadre européen de référence, puisque celui-ci est conçu pour les apprenants d'une deuxième langue qui sont alphabétisés » (annexe XXXXIV, p. 4).

B.10.5. Le fait qu'un analphabète, quoiqu'il possède les compétences linguistiques orales exigées, ne parvienne pas à acquérir les aptitudes écrites mentionnées en B.10.2 n'est donc dans certains cas pas la conséquence d'une mauvaise volonté de s'intégrer ou de fournir des efforts raisonnables pour apprendre une des langues nationales, mais la conséquence de lacunes en ce qui concerne certaines compétences et notions linguistiques de base. Dans de tels cas, l'exigence linguistique en cause produit des effets disproportionnés au regard de l'objectif d'intégration poursuivi par le législateur.

B.11.1. Par conséquent, les articles 1er, § 2, et 12bis, § 1er, du Code de la nationalité belge ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas une exception à l'exigence de posséder une connaissance minimale d'une des langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues à l'égard des étrangers qui sont analphabètes, qui possèdent les compétences linguistiques orales exigées et qui, parce qu'il leur manque des compétences et notions linguistiques de base, ne sont pas en mesure d'acquérir les aptitudes écrites correspondant à ce niveau, même en participant aux formations organisées à cet effet.

B.11.2. Il revient au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, en prévoyant la possibilité pour l'étranger qui fait une déclaration de nationalité de démontrer qu'en raison de son analphabétisme, il n'est pas en mesure d'acquérir les aptitudes écrites en question, en dépit du fait que, compte tenu de l'offre des formations existante, il a fourni des efforts raisonnables pour y parvenir.

Dans l'attente de cette intervention du législateur, il appartient à la juridiction *a quo* de mettre un terme à cette inconstitutionnalité, en déterminant dans les litiges au fond, le cas échéant avec l'aide d'un expert, si les étrangers concernés sont en mesure ou non d'atteindre le niveau A2 dans son ensemble.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1er, § 2, 5°, et 12*bis*, § 1er, du Code de la nationalité belge violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions ne prévoient pas une exception à l'exigence de posséder une connaissance minimale d'une des langues nationales correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues à l'égard des étrangers qui sont analphabètes, qui possèdent les compétences linguistiques orales exigées et qui, parce qu'il leur manque des compétences et notions linguistiques de base, ne sont pas en mesure d'acquérir les aptitudes écrites correspondant à ce niveau, même en participant aux formations organisées à cet effet.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 mars 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen