

Faculté de droit et de criminologie

La difficile coexistence en Belgique d'une structure fédérale et des droits fondamentaux reconnus à tout : comment les différentes politiques d'intégration des étrangers peuvent-elles impacter le respect de leurs droits fondamentaux ?

Une évaluation de l'égalité des droits et des opportunités des étrangers au sein de l'État fédéral belge

Auteur : Diego Juan Dozot

Promoteurs : Matthieu Lys

Année académique 2022-2023

Master en droit - finalité civil pénal

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

C'est en achevant ce mémoire que je tiens aujourd'hui, 15 août 2023, à exprimer ma profonde gratitude envers toutes les personnes qui m'ont apporté leur soutien, leur encouragement et leurs précieux conseils tout au long de mon parcours académique.

Tout d'abord, je souhaite remercier chaleureusement mon promoteur, Maître et Professeur Matthieu Lys, pour sa guidance inestimable. Vos conseils éclairés et votre persévérance à me remettre sur le droit chemin ont été la clé de ma progression. Votre engagement envers le droit des étrangers et envers ce travail ont été une source d'inspiration constante.

Ma reconnaissance et mon admiration vont également à ma chère Maman (et mon beau-Papa), dont l'implication et le dévouement dans ce travail, ainsi que dans mes études, ont été incommensurables. Ses relectures minutieuses et ses suggestions ont grandement enrichi ce mémoire. Son soutien inconditionnel a été un pilier essentiel tout au long de cette aventure.

Je tiens à exprimer ma sincère gratitude envers Louise Ramboux, avocate de renom en droit des étrangers, qui a généreusement consacré son temps pour passer en revue mon travail. Ses remarques éclairées ont apporté une perspective juridique précieuse à mon mémoire, et je suis honoré d'avoir pu bénéficier de son expertise.

Enfin, je souhaite adresser des remerciements chaleureux à tous mes ami.e.s proches. Leur présence à mes côtés, dans la rédaction du mémoire, a rendu cette expérience significative et mémorable. Les moments partagés, les discussions fructueuses et leur soutien constant ont été une source d'énergie positive.

À tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire, je vous suis infiniment reconnaissant. Votre confiance en moi et vos engagements ont fait la différence.

Table des matières

Introduction.....	6
Propos liminaires : les notions d'étranger et de souveraineté	8
PREMIÈRE PARTIE : LA STRUCTURE FEDERALE BELGE ET LES DROITS FONDAMENTAUX.....	14
Chapitre I. Répartition des compétences au sein de l'État fédéral belge et le respect des droits fondamentaux.....	17
Section 1. Compétences d'attribution	17
Section 2. Compétences exclusives	18
Section 3. Répartition des compétences et pouvoir de restriction des droits fondamentaux....	19
Section 4. La position de la Cour constitutionnelle au regard des différences législatives résultant de la répartition des compétences	21
Chapitre II. Le fédéralisme sous l'œil des instances internationales et le principe de l'unicité de la responsabilité internationale de l'État	24
Section 1. Le point de vue des instances internationales à l'égard de la structure fédérale.....	24
Section 2. L'unicité de la responsabilité internationale de l'État	26
CONCLUSIONS DE CETTE PREMIERE PARTIE	28
DEUXIEME PARTIE. L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE ET LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS	29
Chapitre I. L'article 191 de la Constitution : un principe d'égalité et le pouvoir d'y déroger	29
Section 1. Le principe d'assimilation	29
Section 2. Les dérogations au principe d'assimilation.	30
Chapitre II. Les difficultés posées par l'article 191 de la Constitution.	32
Section 1. Le pouvoir de dérogation de l'article 191 de la Constitution et la répartition des compétences dans l'État fédéral belge	32
§1. La portée du terme « loi » de l'article 191 de la Constitution : quelle autorité compétente pour restreindre les droits fondamentaux des étrangers	32
§2. L'hypothèse du législateur fédéral comme seule autorité compétente pour exercer les pouvoirs de dérogation de l'article 191 de la Constitution et les questions qu'elle entraîne	34
Section 2. La Cour constitutionnelle, ultime rempart au respect du principe d'assimilation de l'article 191 de la Constitution ?	37
§1. La théorie de la proportionnalité.....	37
§2. Le cas « extrême » de l'étranger en séjour irrégulier	39
CONCLUSIONS DEUXIEME PARTIE	41
TROISIEME PARTIE. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS ET LES DROITS FONDAMENTAUX.....	43

<i>Chapitre I. La coïncidence entre la fédéralisation de l'État belge et la découverte de la question d'intégration</i>	45
<i>Chapitre II. Panorama des différentes politiques publiques en matière d'intégration des étrangers</i>	47
Section 1. La Région flamande	47
§1. <i>Le parcours d'intégration civique en Flandre : Les personnes visées et leurs obligations</i>	47
§2. <i>Une véritable obligation de résultat</i>	49
Section 2. La Région wallonne	51
Section 3. La Région bilingue de Bruxelles-Capitale	52
<i>Chapitre III. Les parcours d'intégration comme critères d'acquisition de la nationalité belge : nouvelle atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination ?</i>	54
Section 1. Le cadre légal	54
Section 2. La disparité des régimes en matière d'intégration et le principe d'égalité et de non-discrimination en matière d'acquisition de la nationalité	56
§1. <i>L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 mars 2021</i>	56
§2. <i>Les conséquences de cet arrêt</i>	58
<i>Chapitre IV. La contrainte d'uniformisation par les instances internationales? L'exemple du permis de travail unique</i>	60
CONCLUSIONS TROISIÈME PARTIE	62
CONCLUSIONS FINALES	64
BIBLIOGRAPHIE	67
I. Législation	67
II. Jurisprudence	69
a) <i>Juridictions internationales</i>	69
b) <i>Juridictions belges</i>	69
III. Doctrine	73

Introduction

S'étendant sur quelques 300 kilomètres seulement du nord au sud, la Belgique est un État fédéral remarquablement petit comparé à bien des pays. Pourtant, malgré sa taille modeste, ce pays présente une complexité juridique étonnante, avec de multiples régimes juridiques qui s'appliquent en fonction du territoire, de la langue, de la nationalité, de l'entité compétente ... Cette complexité est notamment le fruit de la fédéralisation de l'État et de la répartition des compétences qu'elle a entraînée entre, actuellement, les entités fédérale, communautaires et régionales.

La structure fédérale propre de la Belgique a ainsi créé un mélange fascinant de lois et réglementations diverses qui façonnent la vie des citoyens belges et des résidents d'origine étrangère.

Au cœur de l'Europe, la Belgique accueille une population diversifiée constituée d'étrangers provenant de différents horizons¹. Le droit des étrangers est un sujet d'une importance cruciale dans ce pays, parce qu'il concerne un grand nombre d'individus issus de l'immigration et qu'il impacte de nombreux aspects de leur vie.

Pas plus que d'autres domaines touchant à l'individu, le droit des étrangers n'a échappé au morcellement des compétences au sein de l'État fédéral belge.

La matière de l'accueil et de l'intégration a ainsi été confiée aux entités fédérées et chacune d'entre elles a développé sa propre approche dans ce domaine. Cette diversité des politiques d'intégration se reflétera bien entendu dans les mesures mises en place par les différentes autorités compétentes. Certaines entités ont adopté, dans ce domaine, des normes à caractère plutôt interventionniste visant à favoriser, sinon à forcer, l'intégration active des étrangers, en mettant l'accent sur l'apprentissage de la langue, l'accès à l'éducation et la participation sociale et culturelle. D'autres entités ont privilégié une approche plus libérale, laissant une plus grande autonomie aux individus pour s'intégrer à la société à leur rythme.

¹ E.KOFMAN, « Contemporary European migration : civic stratification and citizenship, Political Geography, vol. 21, 2002, p. 1035.

Ces différences d'approches peuvent soulever des interrogations quant à l'égalité des droits et des opportunités des étrangers résidant sur le territoire, mais dans des régions différentes du pays.

La difficile coexistence en Belgique d'une structure fédérale et des droits fondamentaux reconnus à tous : comment les différentes politiques d'intégration des étrangers peuvent-elles impacter le respect de leurs droits fondamentaux ? Une évaluation de l'égalité des droits et des opportunités des étrangers au sein de l'État fédéral belge .

Cette étude s'interrogera premièrement sur la nécessité d'une approche plus cohérente et inclusive pour garantir le respect des droits fondamentaux face à la structure fédérale belge, indépendamment de la région de résidence. Il s'agit d'aborder la question plus globale de savoir si la structure de l'État fédéral belge elle-même est en mesure de garantir pleinement les droits fondamentaux et l'égalité de traitement pour tous les citoyens belges ainsi que pour les étrangers résidant dans le pays. Cette réflexion soulèvera les lacunes et faiblesses dans le régime fédéral belge et les difficultés d'y assurer de manière uniforme et cohérente le respect des droits fondamentaux.

Ensuite, nous nous pencherons sur les législations et les politiques adoptées par les entités compétentes dans le domaine de l'accueil et de l'intégration des étrangers en Belgique, en analysant leur impact sur le statut juridique des étrangers. Nous examinerons les défis auxquels sont confrontés ceux qui cherchent à s'établir et à vivre dans ce pays, en mettant en lumière les obstacles potentiels à l'exercice de leurs droits fondamentaux.

L'entrecroisement des compétences entre Autorité fédérale et entités fédérées sera également abordé à travers l'impact potentiel des différents régimes juridiques en vigueur en matière d'intégration sur les conditions d'acquisition de la nationalité belge.

Propos liminaires : les notions d'étranger et de souveraineté

1. L'étranger

Sous l'angle sociologique, l'étranger est la personne qui n'appartient pas à un groupe donné et qui est considérée comme extérieure à celui-ci (*extraneus* en latin). Elle ne fait pas partie du clan ou de la famille et présente donc des différences².

La définition juridique de l'étranger est formulée, quant à elle, de manière négative : l'étranger est celui qui « n'a pas la nationalité » du pays dans lequel il se trouve³. Ainsi formulée, cette définition amène à une double observation :

- Tout d'abord, elle conduit, en raison de la négation qu'elle comporte, à une idée d'exclusion de l'étranger, lequel ne fait pas partie de la communauté nationale.
- Ensuite, elle implique indirectement la non-reconnaissance à l'étranger des droits liés à la nationalité.

Cette approche négative de l'étranger se reflète notamment dans son droit d'accès au territoire ou son droit de séjour, lesquels sont en principe interdits, à moins que l'étranger n'obtienne une autorisation préalable, par exemple sous la forme d'un visa. L'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement dispose en effet que :

« Est autorisé à entrer dans le Royaume, l'étranger porteur :

1°) soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal

2°) soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique ».

² J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *Droit des étrangers*, 1^e éd, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 34.

³ *Ibidem*.

L'octroi de l'accès au territoire est donc un privilège souverain accordé par l'État, à moins que ce droit ne soit reconnu par un traité international⁴, ce qui est notamment le cas des citoyens européens et des membres de leur famille.

Il est donc concevable qu'une personne se trouvant sur le territoire d'un État sans en posséder la nationalité ne soit pas considérée comme un « étranger » dès lors qu'elle fait partie d'un ensemble d'États intégrés, comme le sont les États membres de l'Union européenne. Il ne s'agit pas seulement d'une autre catégorie d'étranger, mais plutôt d'un statut de « non-étranger », bien que non national⁵. Ainsi, le citoyen européen bénéficie de privilèges tels qu'il n'est même pas considéré comme un étranger pour certains droits, comme par exemple le franchissement des frontières⁶. Cette conception de « non-étranger » ressort clairement de la Convention d'application des Accords de Schengen laquelle définit l'étranger comme « toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes »⁷.

La notion juridique d'étranger se doit dès lors d'être nuancée dans la pratique. Elle ne peut se réduire à une simple opposition binaire entre un national et un non national, mais se doit de tenir compte de l'existence de plusieurs catégories d'étrangers.

Cette étude traitera principalement, sinon exclusivement, de l'étranger non-ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou ne bénéficiant pas d'un statut similaire, par exemple les personnes bénéficiant d'une protection temporaire.

2. La souveraineté nationale

Les migrations impliquent des déplacements de personnes vers d'autres territoires où elles sont considérées comme étrangères. Sur le plan juridique, cette relation entre les individus et l'espace se traduit par la recherche d'un délicat équilibre entre le contrôle des territoires et les droits des personnes⁸.

⁴ Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 2.1°.

⁵ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.*, 22 septembre 2000, p. 19 à 62

⁶ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 35.

⁷ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.*, 22 septembre 2000, art. 1^{er}.

⁸ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 63.

Traditionnellement, le contrôle des territoires relève de la souveraineté nationale des États. Toutefois, en raison de l'importance croissante accordée aux droits des personnes, notamment sur base du principe de non-discrimination, les migrations et leur gestion juridique sont de plus en plus encadrées par la matière des droits de l'homme⁹.

La souveraineté nationale est un concept complexe qui a évolué au fil du temps. Elle est définie comme le caractère suprême d'un pouvoir qui n'est soumis à aucune autre autorité. La souveraineté n'est toutefois pas absolue, elle est régulée constitutionnellement. Les institutions, les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif exercent leurs attributions au nom du peuple. La souveraineté émane de celui-ci mais s'exerce à travers les institutions de l'État-nation, considéré comme un ordre géographiquement circonscrit et juridiquement souverain¹⁰.

Le droit des étrangers, dans sa perspective de contrôle du territoire et de sa population, représente le domaine où la souveraineté s'affirme comme un principe fondamental (A). Cette souveraineté connaît cependant des limites, notamment dans le contexte des migrations (B)

A. Une souveraineté affirmée

L'immigration a une incidence directe sur la souveraineté de l'État, car elle concerne les trois éléments constitutifs de l'État : le territoire, la population et le gouvernement¹¹. Il n'est donc pas surprenant que, lorsqu'il s'agit d'immigration et de droit des étrangers, le principe invoqué soit celui de la souveraineté nationale.

Dans la doctrine classique du droit international public, développée du XVIIIe au XXe siècle, la migration et le contrôle de l'accès au territoire sont des exemples évidents de l'exercice de la souveraineté nationale¹². C'est de cette souveraineté que découle, en droit belge, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour accéder au territoire, tels qu'un visa ou une autorisation de séjour provisoire¹³.

⁹ M. LYS, « Le visage du migrant », *Les visages de l'État*, P. d'Argent, Davide Renders et Marc Verdussen (dir.) 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 553.

¹⁰ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 63.

¹¹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 25.

¹² J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 72.

¹³ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980, art. 2 et 9.

Le principe de souveraineté est également confirmé par la jurisprudence en la matière.

Ainsi, la Cour constitutionnelle a précisé que, « lorsqu'une autorité étatique statue sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, avec les effets liés à cette décision en ce qui concerne l'admission au séjour et à l'établissement, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'État qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution »¹⁴. La doctrine en conclut que ces « droits politiques » expriment une souveraineté renforcée et qu'ils ne peuvent dès lors être soumis qu'à un contrôle restreint de légalité, et non d'opportunité, des actes administratifs¹⁵.

De même, le Conseil du contentieux des étrangers, chargé de contrôler la légalité d'une décision de refus d'accès au territoire ou de séjour, ou d'une mesure d'éloignement du territoire, a, à plusieurs reprises, rappelé que « la décision attaquée est une mise en application de la loi du 15 décembre 1980 dont les dispositions doivent être considérées comme constituant des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires pour contrôler l'entrée des non-nationaux sur le territoire national ». Selon cette juridiction, le principe de souveraineté permet de présumer de la légalité des mesures prises à l'encontre d'un étranger, même si cette présomption peut être réfutée¹⁶. Le principe est la souveraineté et les limitations qui lui sont apportées demeurent exceptionnelles.¹⁷

B. Limites à l'exercice de la souveraineté

Si la souveraineté est un principe central dans le domaine des migrations, elle n'est cependant pas absolue et connaît des limites, lesquelles sont à la fois théoriques et pratiques¹⁸.

L'évolution des droits de l'homme¹⁹ a permis de reconnaître des droits à tout individu, et non plus uniquement aux sujets ou citoyens d'un État. Cette universalité a des implications significatives dans le domaine du droit des étrangers, puisque le champ d'application des droits

¹⁴ C.C., 27 mai 2008, n°81/2008 ; C.C., 18 mars 1997, n°14/97.

¹⁵ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 73.

¹⁶ C.C.E., 31 mai 2012, n°82.019.

¹⁷ C.C.E., 27 avril 2012, n°80.364 ; C.C.E., 26 septembre 2008, n°16.531.

¹⁸ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 75.

¹⁹ On utilisera dans ce travail les termes « droit de l'homme » tels que mentionnés par la plupart des auteurs cités même si on prône actuellement l'utilisation des termes « droits humains ».

de l'homme s'étend à tous, indépendamment du statut personnel²⁰. De la même manière, le principe d'égalité ne s'applique pas qu'aux seuls sujets ou citoyens d'un État, mais bien à l'ensemble des êtres humains²¹. Ces principes, universalité des droits de l'homme et égalité entre tous les êtres humains, constituent les limites théoriques de la souveraineté de l'État en matière de droit des étrangers, ces principes s'imposant à toutes les autorités compétentes.

Les limites pratiques de la souveraineté résultent, quant à elles, de la diversité des instances au sein desquelles elle est exercée. Il ne s'agit plus d'une seule souveraineté, mais bien de plusieurs. Outre l'État, les régions et l'Union exercent également des parts de souveraineté. Ainsi, le droit se déploie désormais selon un réseau plutôt que selon une hiérarchie pyramidale, avec différents lieux d'élaboration, d'exercice et de contrôle²².

Ainsi, chaque individu n'est plus uniquement soumis à la souveraineté d'un État-nation, mais peut puiser ses droits et obligations à différents niveaux et dans différents ordres juridiques qui organisent sa vie en société. Cette pluralité de souveraineté revêt une importance particulière pour les étrangers, car l'État dont ils sont originaires et qu'ils ont quitté ne s'opposera que rarement à la souveraineté de l'État où ils immigreront lorsqu'ils cherchent à faire valoir leurs droits. Ils doivent donc se tourner vers d'autres sources, telles que l'Union européenne, ou d'autres instances juridictionnelles comme la Cour européenne des droits de l'homme, pour trouver certains droits et garanties²³. Ces divers lieux d'exercice et de contrôle de la souveraineté témoignent du pluralisme juridique contemporain.

A cela s'ajoute, pour ce qui est de l'État belge, les sources de droit émanant des diverses entités fédérées disposant d'un pouvoir législatif propre, en lien avec les matières relevant de leurs compétences. La structure fédérale belge constitue à l'évidence, dans l'optique envisagée, une source de morcèlement complémentaire de la souveraineté de l'État-nation.

La mesure de l'équilibre entre le principe de souveraineté en vigueur en matière de migration et celui, universel, de l'égalité des droits pour tous, est particulièrement intéressante lorsqu'il

²⁰ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 78.

²¹ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p.80.

²² R. McCea, *Religion et ordre juridique de l'Union européenne*, 1^{er} éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 273.

²³ Y. LEJEUNE, *Droit Constitutionnel belge*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 373.

s'agit, comme dans cette étude, de l'examiner au regard de la situation de l'étranger en Belgique.

PREMIÈRE PARTIE : LA STRUCTURE FEDERALE BELGE ET LES DROITS FONDAMENTAUX

Dans le système fédéral belge, le pouvoir est partagé entre le gouvernement central (au niveau fédéral) et les gouvernements locaux (au niveau des entités fédérées).

Comme tel, un système politique fédéral n'exclut pas la garantie d'une protection effective et de qualité des droits fondamentaux, il n'y a pas d'incompatibilité naturelle ou de principe. La division des pouvoirs est toutefois de nature à compliquer l'application homogène des normes fondamentales et est susceptible d'engendrer des disparités et des interprétations impactant l'efficacité de la protection.

Ainsi, certaines entités fédérées peuvent avoir des lois plus protectrices des droits fondamentaux, tandis que d'autres peuvent s'avérer moins attentives ou rigoureuses en la matière. Comme on le verra dans la troisième partie de cette étude, ces divergences sont particulièrement marquantes et conséquentes pour les droits des étrangers dans le domaine de l'accueil et de l'intégration de ceux-ci, où coexistent des normes, parfois coercitives, extrêmement différentes.

Pour Sylvie Saroléa, « les droits de l'homme sont tout à la fois une limite et l'expression de la souveraineté de l'État. Ils sont une limite à la souveraineté si elle est entendue comme un pouvoir discrétionnaire de l'État. Ils sont aussi une expression de celle-ci lorsqu'elle signifie, dans l'ordre interne, le droit de choisir un mode de fonctionnement de l'État, et, dans l'ordre international, celui de participer à la création de textes internationaux de protection des droits de l'homme et de s'y lier »²⁴.

Dans cette perspective, Sylvie Saroléa propose une conception des droits de l'homme qui va au-delà de la souveraineté traditionnelle des États et qui constitue à la fois une expression et un dépassement de cette souveraineté. Selon cette approche, les droits de l'homme deviennent

²⁴ S. SAROLÉA, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 3.

davantage un devoir pour les États qu'un simple pouvoir, ce qui entraîne une autonomisation du droit par rapport à l'État²⁵.

A l'opposé de cette vision, le fédéralisme s'avère, quant à lui, davantage rattaché « à la dimension régulatrice ou statocentrique du droit constitutionnel, tandis que les droits fondamentaux sont au cœur de l'autre dimension de ce droit, la dimension protectrice ou anthropocentrique »²⁶. Pour autant, ces deux dimensions, bien que distinctes, sont étroitement liées : « Rights and structure (...) are commonly cast as conceptual opposites. Despite this well-established conceptual difference, scholars have long explored the relationship between structure and rights »²⁷.

L'État fédéral belge demeure un État de droit, dans lequel le pouvoir ne peut agir qu'en se conformant au droit²⁸. L'État de droit implique :

- que les autorités publiques respectent le droit objectif, incluant la légalité, la constitutionnalité et la conventionnalité, ainsi que la hiérarchie établie par les règles juridiques ;
- que soient garantis à chaque individu l'exercice de leurs droits fondamentaux et la protection de ceux-ci contre les atteintes par les autorités publiques ;
- que soient mis en place divers contrôles et recours contre les actes des autorités publiques qui violeraient des droits fondamentaux ou, de manière plus générale, le principe de conformité au droit objectif²⁹.

Dans un État de droit, ces droits fondamentaux sont protégés par les normes les plus élevées de l'ordre juridique, qui exigent leur respect tant de la part des autorités publiques que des particuliers³⁰.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral, C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 41

²⁷ O.O. VAROL, « Structural Rights », *Georgetown Law Journal*, 2016, p. 2. (Traduction : *Les droits et la structure (...) sont généralement considérés comme des concepts opposés. Malgré cette différence conceptuelle bien établie, les chercheurs ont longtemps exploré la relation entre la structure et les droits*)

²⁸ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 367.

²⁹ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 367.

³⁰ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 367.

Il convient de souligner que la mise en œuvre des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne relève de la responsabilité des États³¹. Celle-ci est le pendant de la marge nationale d'appréciation qui leur est accordée par les conventions internationales en matière de droit de l'homme, ainsi que du principe de subsidiarité largement reconnu dans le domaine du droit international³². L'État doit, en fin de compte, garantir l'effectivité des droits de l'homme et organiser le contrôle du respect des dérogations ou des limitations y apportées.

En Belgique, on peut distinguer à cet égard les règles constitutionnelles et légales, d'une part, et les règles internationales ou européennes, d'autre part. La garantie du respect des droits fondamentaux est assurée par une combinaison des normes directement applicables dans l'ordre juridique interne³³.

- La Constitution belge, notamment dans son titre II, énumère les libertés reconnues tant aux Belges qu'aux étrangers (voir *infra*).
- La Belgique s'est dotée d'une juridiction chargée du contrôle de la conformité des normes adoptées par rapport à ces libertés fondamentales, s'agissant de la Cour constitutionnelle.
- En ce qui concerne les traités directement applicables dans l'ordre juridique belge, leur inclusion de règles protectrices des droits de l'homme est une garantie essentielle. Ces traités internationaux, une fois incorporés dans le droit belge, ont une primauté sur le droit interne et doivent être respectés par les législateurs eux-mêmes.
- L'Union européenne a développé son propre système interne de protection des droits de l'homme à travers la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette Charte constitue un catalogue de droits qui doivent être respectés par les institutions de l'Union lorsqu'elles exercent leur pouvoir normatif, ainsi que par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union³⁴.

Ces principes de base étant rappelés, il importe d'examiner la répartition des compétences en Belgique au regard des droits fondamentaux (chapitre 1.) et l'appréciation qui en est faite par les instances internationales (chapitre 2.).

³¹ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

³² M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

³³ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, op. cit., p. 373.

³⁴ Y. LEJEUNE, op. cit., p. 367.

Chapitre I. Répartition des compétences au sein de l'État fédéral belge et le respect des droits fondamentaux

La protection des droits fondamentaux est généralement garantie par une Constitution nationale ou par des traités internationaux. Leur respect se doit en principe d'être assuré par l'ensemble du pays quelle que soit sa forme institutionnelle. Dans un système fédéral, il se peut que des entités fédérées aient le pouvoir d'adopter des lois ou des politiques qui restreignent les normes internationales relatives aux droits de l'homme, dès lors qu'une certaine liberté d'appréciation leur est conférée³⁵.

Dès lors qu'il entraîne nécessairement l'émergence de statuts juridiques différents pour les membres de la collectivité étatique, le fédéralisme fait nécessairement perdre l'idéal républicain reposant sur le principe d'une « même loi pour tous »³⁶. Il en va de même, comme il sera précisé ci-après, pour ce qui concerne les droits fondamentaux, dont la protection et le respect seront assurés de manière distincte suivant les normes adoptées par les différentes entités fédérées dans leurs sphères respectives de compétence.

Il importe de relever d'ores et déjà que la Cour constitutionnelle a considéré que cette conséquence propre à la structure fédérale était légitimée par le principe d'autonomie des différentes entités de l'État fédéral, lesquelles ne pourraient pas agir autrement sans être contraintes de justifier systématiquement leurs actions³⁷ (cf. *infra*).

Section 1. Compétences d'attribution

Le premier alinéa de l'article 33 de la Constitution dispose que : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation ». Ainsi, selon la Constitution, la Nation est à l'origine des pouvoirs de commandement et de contrainte, elle détient le pouvoir de souveraineté même si le texte ne le mentionne pas explicitement³⁸.

³⁵ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

³⁶ F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le fédéralisme sous la pression du droit international et européen des droits de l'homme ? L'exemple de la Belgique », S. BESSONET et E. BELSER (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons*, Zurich Schulthess, 2014, p. 282.

³⁷ C.C., 18 mars 2021, n°47/2021, B.24.

³⁸ Y. LEJEUNE, op. cit., p. 336..

L'alinéa 2 de l'article 33 de la Constitution précise quant à lui que tous les pouvoirs « sont exercés de la manière établie par la Constitution ». C'est donc la Constitution qui attribue l'exercice des pouvoirs de l'État aux autorités publiques qu'elle désigne. Ces pouvoirs doivent être exercés en respectant les règles établies par la Constitution, celle-ci représentant la souveraineté originelle³⁹. Les principes de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et du régime représentatif sont ainsi mis en évidence⁴⁰.

Les pouvoirs sont, suivant l'article 33 de la Constitution, des pouvoirs « d'attribution » et ne peuvent pas être délégués⁴¹. Les missions constitutionnelles des autorités publiques ne peuvent être confiées, en tout ou en partie, à des collectivités ou autorités autres que celles qui en ont constitutionnellement la responsabilité⁴². Cette interdiction de délégation connaît cependant des dérogations, elle ne concerne pas les aspects accessoires ou secondaires des compétences attribuées, lesquelles peuvent faire l'objet d'une délégation à condition toutefois que celle-ci s'avère temporaire et révocable. Les autorités bénéficiant d'une telle délégation doivent en outre agir sous la contrôle de l'autorité qui les a déléguées et moyennant son approbation, laquelle peut être expresse ou tacite⁴³.

Section 2. Compétences exclusives

Dans sa jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle affirme fermement que « la répartition des compétences (...) repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul et unique législateur »⁴⁴.

Cette approche du fédéralisme se fonde sur un système de compétences exclusives, garantissant que toute question relevant d'une matière donnée est du ressort exclusif d'un seul organe législatif⁴⁵. Cette exclusivité s'applique non seulement d'un point de vue matériel, c'est-à-dire concernant une matière spécifique, mais également d'un point de vue territorial, impliquant

³⁹ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁰ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 340.

⁴¹ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris, Bruylant – L.G.D.J., 2000, p. 584.

⁴² C.C., 14 octobre 1999, n°110/99.

⁴³ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 336.

⁴⁴ C.C., 21 juin 2000, n°76/2000.

⁴⁵ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, 1^{er} éd., Bruxelles Larcier, 2021, p. 492.

qu'une situation concrète relevant d'un domaine matériel de compétence doit également être traitée par un seul et unique législateur territorialement compétent⁴⁶.

Le principe d'exclusivité occupe une place centrale dans le raisonnement de la juridiction constitutionnelle. En effet, admettre que plusieurs législateurs fédérés puissent régir les mêmes situations sans empiéter sur les compétences des autres pourrait entraîner des conflits complexes et délicats à trancher⁴⁷. Cela obligerait la Cour à établir des critères pour résoudre de tels conflits, ce qui pourrait être considéré comme un excès de compétence⁴⁸.

C'est pourquoi la Cour a choisi de manière immédiate et constante de maintenir le principe d'exclusivité, considéré parfois comme un « dogme »⁴⁹. Ce faisant, la Cour a délibérément restreint son rôle aux seules questions des conflits de compétences.

Ce principe d'exclusivité des compétences a bien entendu une incidence majeure dans l'analyse qui sera faite ci-après des autorités habilitées à restreindre l'exercice des droits fondamentaux⁵⁰.

Section 3. Répartition des compétences et pouvoir de restriction des droits fondamentaux

Les articles suivant immédiatement l'article 33 précité de la Constitution déterminent la répartition des compétences entre les différents pouvoirs et les différentes entités fédérées.

Concernant les libertés fondamentales, c'est principalement le législateur qui en est le gardien « naturel » et ce, en vertu du principe de légalité formelle du régime constitutionnel belge⁵¹. Il importe de préciser que le législateur mentionné ici n'est pas seulement le législateur fédéral, mais bien toutes les autorités disposant d'un pouvoir législatif. Selon la Cour constitutionnelle, « la consécration, par la Constitution et les traités internationaux, de droits et libertés fondamentaux ne signifie en aucune manière que leur réglementation n'appartiendrait, en tant que telle, qu'à l'Autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes »⁵².

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Ch. BEHRENDTET et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 457.

⁴⁸ G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 492.

⁴⁹ G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 492.

⁵⁰ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 364.

⁵¹ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 380.

⁵² C.C., 29 novembre 2000, n°124/2000, B.4.2. ; C.A., 25 novembre 1999, n°124/99, B.4.4.

Par ailleurs, les droits fondamentaux énoncés par des normes juridiques supérieures ne constituent pas des matières distinctes en soi, mais plutôt des principes qui doivent être respectés par les différentes autorités pour régler les domaines qui leur sont attribués. Lorsqu'un droit fondamental nécessite une réglementation complémentaire pour sa mise en œuvre, ou lorsqu'il est jugé essentiel de préciser la portée de ce droit dans un domaine spécifique, c'est à l'autorité compétente pour ce domaine d'établir les règles nécessaires⁵³.

Lorsqu'une disposition constitutionnelle garantissant un droit fondamental n'attribue de compétence concernant ce droit qu'au législateur et qu'elle date d'avant 1970, elle est supposée ne pas limiter la compétence au seul législateur fédéral, notamment en ce qui concerne le pouvoir de restreindre l'exercice de ce droit⁵⁴. Au contraire, cette compétence est attribuée plus généralement au(x) législateur(s) compétent(s), qui doit (doivent) être déterminé(s) conformément aux règles inscrites ailleurs dans la Constitution ou la loi spéciale. Les lois, décrets et ordonnances bruxelloises ne sont autorisés à régler l'exercice d'un droit fondamental ou à en concrétiser la portée que dans les limites des compétences matérielle respectives de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions⁵⁵.

Ainsi, la matière des droits fondamentaux traverse tous les niveaux de compétence et concerne chaque autorité publique pourvue d'un pouvoir normatif.

De même, lorsqu'un législateur décréte veut, dans le cadre de sa compétence, régler de manière marginale un aspect de la protection d'un droit relevant de la compétence fédérale, la loi spéciale du 8 août 1980 lui permet cette ingérence si celle-ci est nécessaire à l'exercice de la compétence fédérée. Ce sont les « pouvoirs implicites » des Communautés et des Régions⁵⁶. Il sera à nouveau question de pouvoirs implicites lors de l'analyse des dérogations autorisées par l'article 191 de la Constitution.

⁵³ L'avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de loi égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi, à la formation et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale, *Doc.*, Parl., 1998-1999, n°2057/1, p. 36.

⁵⁴ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 373.

⁵⁵ M. MERCKLAERT, « Status quaestionis van de bevoegdheidsverdeling inzake gendrechten », *T.B.P.*, 2013, p. 162.

⁵⁶ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 10.

Les auteurs de la loi, du décret ou de l'ordonnance sont bien entendu tenus de respecter le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination lorsqu'ils exercent le pouvoir de mise en œuvre ou de limitation des droits et libertés fondamentaux que la Constitution ou la loi spéciale confère⁵⁷.

La présente étude examinera dans quelle mesure ce principe d'égalité et de non-discrimination est pris en considération dans la réglementation applicable à l'étranger se trouvant sur le sol belge.

Section 4. La position de la Cour constitutionnelle au regard des différences législatives résultant de la répartition des compétences

Le 14 juillet 1993, la Région flamande adopte un décret visant à réglementer l'exploitation des gravières. Trois sociétés introduisent un recours en annulation, elles contestent les dispositions qui tendent à mettre fin à l'exploitation des gravières dans le province de Limbourg, en imposant dans un premier temps des quotas d'exploitation. Elles invoquent la violation du principe de non-discrimination, dès lors qu'elles créent des systèmes d'exploitation distincts entre la province de Limbourg, donc en Région flamande, et les autres Régions du pays⁵⁸.

La Cour constitutionnelle a été claire et sans équivoque : « Une différence de traitement dans des matières où les communautés et régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci ; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »⁵⁹.

⁵⁷ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 395.

⁵⁸ N. BONBLED et M. VERDUSSEN, *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de Cassation*, vol. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 266..

⁵⁹ C.C., 20 septembre 2018, n°115/2018 ; C.C., 15 juin 2017, n°75/2017 ; C.C., 29 octobre 2015, n°154.2015 ; C.C., 19 mars 2015, n°36/2015 ; C.C., 20 janvier 2010, n°3/2010 ; C.C., 12 décembre 2007, n°151/2007 ; C.C., 5 décembre 2006, n°193/2006 ; C.C., 14 décembre 2005, n°190/2005 ; C.C., 30 juin 2004, n°119/2004 ; C.C., 5 mai 2004, n°69/2004 ; C.C., 29 octobre 2003, n° 139/2003.

Par la suite, la Cour a considéré de manière constante que l'autonomie des entités fédérées l'empêche « d'établir une comparaison pertinente, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, entre les destinataires de législations adoptées par des entités fédérées différentes »⁶⁰.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant la relation entre l'État fédéral et le principe d'égalité repose sur l'idée que, dans les domaines régionalisés ou communautarisés, les citoyens sont inévitablement soumis à des règles différentes⁶¹.

La Cour rappelle régulièrement qu'il ne lui appartient pas de « se prononcer sur un moyen qui l'amènerait à apprécier un choix fait par le Constituant »⁶². Lorsque le recours ou la question soumise à la Cour nécessite de vérifier une disposition qui repose sur un choix du législateur constitutionnel, elle se déclare incompétente pour en juger, ce qui confère indirectement une immunité constitutionnelle à ladite disposition⁶³.

Cette approche est également celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans son arrêt *Horvath*, la Cour a notamment précisé que « l'interdiction de discrimination ne vise pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres du moment que ces législations affectent de manière égale toutes personnes relevant de leur champ d'application »⁶⁴. Elle a en outre ajouté de manière particulièrement claire que « lorsque le système constitutionnel d'un État membre prévoit que des autorités régionales disposent d'une compétence législative, la seule adoption, par lesdites autorités, de normes différentes (...) ne constitue pas une discrimination contraire au droit communautaire »⁶⁵.

En définitive, le fédéralisme sert « d'écran » au principe d'égalité constitutionnelle⁶⁶, il le met légèrement en veilleuse lorsqu'il s'agit de l'examiner sous l'angle des différences propres à la

⁶⁰ C.C., 23 octobre 2014, n°157/2014, B.6.1 à B.6.7.

⁶¹ G. ROSOUX, « Suspension de l'exigibilité de créances de l'État : l'incidence d'un fédéralisme centrifuge sur le principe d'égalité », J.L.M.B., 2004, p. 151 à 161.

⁶² C.C., 22 décembre 1994, n°90/94, B.2.3.

⁶³ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 44.

⁶⁴ C.J.U.E., arrêt *Horvath*, 16 juillet 2009, C-428/07, point 55.

⁶⁵ C.J.U.E., arrêt *Digibet*, 12 juin 2014, C-156/13, point 34.

⁶⁶ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 373.

structure fédérale et réduit d'autant sa portée. Il permet en quelque sorte de justifier l'abandon progressif du fameux idéal républicain « d'une loi pour tous »⁶⁷.

Pourtant, lorsqu'un recours ou une question soumise à la Cour constitutionnelle concerne un traitement potentiellement discriminatoire par la législation d'une région ou d'une communauté à l'égard de catégories distinctes de destinataires de cette législation, cette juridiction aurait pu, si elle l'avait jugé pertinent, procéder à une comparaison entre cette législation et des législations régionales ou communautaires similaires⁶⁸.

La Cour a clairement refusé de le faire, même lorsque cela lui a été expressément demandé par l'une des parties. Elle a ainsi jugé « qu'une comparaison entre les normes émanant de législateurs régionaux différents ne serait pas juridiquement pertinente »⁶⁹.

Or, une telle comparaison apparaîtrait particulièrement judicieuse dans le cadre de l'examen qui doit être fait de la proportionnalité entre l'objectif poursuivi par la disposition critiquée par rapport à l'importance de l'atteinte qu'elle entraîne aux droits fondamentaux. Dans le cadre de ce test de proportionnalité, il serait en effet souhaitable que la Cour puisse prendre en compte le fait que d'autres législateurs ont pu poursuivre un objectif identique ou similaire, tout en soumettant des catégories identiques ou similaires de personnes à un traitement différent, mais non ou moins discriminatoire⁷⁰.

Une telle comparaison ne devrait en outre pas être considérée comme une ingérence de la Cour dans les choix politiques de l'autorité compétente, dès lors qu'elle ne constituerait qu'un des éléments d'appréciation dans le contrôle de la proportionnalité de la norme, le simple constat que les autres législations sont moins strictes ou sévères ne suffisant pas à condamner la norme en question devant les juges constitutionnels⁷¹.

Il ne s'agirait pas de condamner une législation simplement parce qu'elle diffère des législations adoptées par d'autres entités fédérées dans le même domaine, mais parce qu'elle est jugée

⁶⁷ F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 282.

⁶⁸ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 48.

⁶⁹ C.C., 9 juillet 2009, n°107/2009, A.23.5. ; C.C., 18 février 1993, n°14/93, B.2.6. ; C.C., 7 mai 1992, n°37/92, B.3. ; C.C., 10 octobre 1991, n°25/91.

⁷⁰ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 48.

⁷¹ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 49.

intrinsèquement discriminatoire : « er kan slechts sprake zijn van een gelijkheids- en non-discriminatiecasus wanneer de ongelijke behandeling uit één bron voortkomt »⁷².

L'examen de la proportionnalité devrait être envisagée par la Cour comme une analyse *in concreto* de la norme critiquée, en tenant compte de son impact réel sur les droits des individus qui en sont les destinataires et en examinant les législations adoptées, dans ce même domaine, par d'autres autorités. Une telle conception du test de proportionnalité s'avèrerait particulièrement pertinente pour la matière du droit des étrangers.

Chapitre II. Le fédéralisme sous l'œil des instances internationales et le principe de l'unicité de la responsabilité internationale de l'État

Section 1. Le point de vue des instances internationales à l'égard de la structure fédérale

« Après la Seconde Guerre mondiale, la souveraineté absolue des États a été soumise à des limites de plus en plus importantes. Cette évolution a été marquée par l'adoption de nombreux traités internationaux visant à protéger les droits de l'homme ce qui a profondément transformé le droit international. Alors qu'auparavant, le droit international se concentrait davantage sur les relations entre États que sur la protection des droits individuels, il est désormais reconnu que la souveraineté ne peut plus être considérée comme un pouvoir absolu. Les États ont été contraints par leurs propres citoyens de limiter leur pouvoir et d'élaborer des règles pour protéger les libertés individuelles »⁷³.

Il est évident que sur le plan des principes, le droit international et celui des droits de l'homme, de même que les instances internationales compétentes, acceptent la possibilité d'un choix fédéral et la diversification des "statuts de droits fondamentaux" au sein d'un même État⁷⁴. La

⁷² J. VANPRAET, « België in Europa : de bevoegdheidsverdelende regels en het (con)federalisme in het kwadraat », *Europese voorschriften en Staatshervorming – Contrainte européenne et réforme de l'État*, E. VANDENBOSSCHE et S. VANDROOGHENBROECK (dir.), Brugge, la Charte, 2013, p. 361. (Traduction : *il ne peut y avoir de cas d'égalité et de non-discrimination que lorsque l'inégalité de traitement provient d'une source unique.*)

⁷³ J.-Y. MORIN, « L'état de droit : émergence d'un principe de droit international », *R.C.A.D.I.*, 1995-IV, p. 44.

⁷⁴ F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, *Itinéraires d'un constitutionnaliste. Mélanges offerts à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1517.

décision de la Cour de justice concernant l'arrêt Horvat mentionné précédemment va dans le même sens⁷⁵.

Les législations internationales et européennes relatives aux droits de l'homme sont cependant de nature à exercer une influence centripète sur le fédéralisme en favorisant la coopération et l'uniformisation.

Les juges européens et internationaux peuvent, eux-aussi, lors du contrôle de proportionnalité, effectuer des comparaisons sensibles au sein d'un même État fédéral. Il se peut, par exemple, qu'une mesure prise par une entité fédérée soit considérée comme nécessaire pour atteindre un certain objectif, tandis qu'une autre entité fédérée, située dans le même État, pourrait ne pas l'avoir considérée comme tel⁷⁶. La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme semble néanmoins se montrer plus réticente, à l'instar de la Cour constitutionnelle belge, à procéder à de telles comparaisons dans la mesure où elles seraient susceptibles de compromettre l'organisation fédérale mise en place. Elle reconnaît ainsi dans certains arrêts une "marge d'appréciation fédérale" qui peut tenir compte de la diversité fédérale⁷⁷.

Dans l'arrêt *Kocabas et Osmanoglu c. Suisse* du 10 janvier 2017, la Cour européenne des droits de l'homme refuse de critiquer l'existence de différences cantonales dans la politique d'inclusion de cours de natation mixtes dans les programmes scolaires obligatoire : « la Cour rappelle qu'elle a toujours respecté les particularités du fédéralisme dans la mesure où elles étaient compatibles avec la Convention (...). Par conséquent, s'agissant de la présente affaire, les requérants ne sauraient tirer argument du simple fait que le programme scolaire, qui relève des compétences des cantons et communes, ne prévoit pas, de manière uniforme, la natation comme enseignement obligatoire dans l'ensemble du territoire suisse »⁷⁸.

Dans le domaine plus particulier des droits fondamentaux des étrangers, il existe une réelle pluralité d'ordres juridiques, ce qui laisse aux États une marge de manœuvre significative⁷⁹. Les États conservent une souveraineté importante, notamment en ce qui concerne la définition

⁷⁵ C.J.U.E., arrêt *Horvath*, 16 juillet 2009, C-428/07, point 55.

⁷⁶ M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE et N.-B. BERNARD, *op. cit.*, p. 380.

⁷⁷ Cour eur.D.H., arrêt *Partei Die Friesen c. Allemagne*, 28 janvier 2016.

⁷⁸ Cour eur.D.H., arrêt *Osmanoglu et Kocabas c. Suisse*, 10 janvier 2017, §99.

⁷⁹ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 558.

des conditions de séjour⁸⁰. Même si le droit international ou européen établit un cadre juridique auquel les États membres doivent se conformer en matière de droit d'asile⁸¹, de regroupement familial⁸², de régularisation par le travail⁸³, d'expulsion et de renvois⁸⁴, ces derniers bénéficient d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer certaines conditions spécifiques d'octroi du séjour. Cette marge d'appréciation est une expression de la souveraineté nationale, souvent considérée comme le pouvoir absolu des États de contrôler les flux migratoires et les mouvements de personnes sur leur territoire, plutôt que comme une manifestation des droits de l'homme. Cette situation pose, comme il sera vu par la suite, des défis réels pour assurer l'égalité, principe affirmé par la Constitution, et peut limiter l'effectivité des droits fondamentaux des étrangers⁸⁵.

Dans l'ensemble, il est essentiel d'examiner comment équilibrer les droits fondamentaux avec les réalités du fédéralisme, en accordant une attention particulière aux droits des étrangers pour lesquels les dérogations sont les plus fréquentes. La Belgique, tout comme d'autres États fédéraux tels que le Canada ou les États-Unis, devrait s'efforcer de trouver des solutions qui permettent de concilier de manière adéquate la structure étatique et la protection des droits fondamentaux⁸⁶.

Section 2. L'unicité de la responsabilité internationale de l'État

⁸⁰ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

⁸¹ Directive (UE) 2011/95 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *J.O.U.E.*, L 337/9, 20 décembre 2011.

⁸² Directive (UE) 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *J.O.U.E.*, L 251, 3 octobre 2003 ; Directive (UE) 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *J.O.U.E.*, L 158/77, 30 avril 2004.

⁸³ Directive (UE) 2011/98 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, *J.O.U.E.*, L 343/1, 23 décembre 2011.

⁸⁴ Directive (UE) 2008/115 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, L 348/98, 24 décembre 2008.

⁸⁵ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

⁸⁶ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *Les droits constitutionnels en Belgique*, M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 624.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge évoquée plus avant concernant la légitimité des divergences législatives dans un État fédéral n'est pas de nature à mettre en cause le principe général de l'unicité de la responsabilité de l'État à l'égard des organisations internationales.

Selon ce principe, toute action ou inaction d'un organe de l'État, y compris celle émanant d'un organe infra-étatique, doit être considérée comme un acte de l'État lui-même, et seul ce dernier peut en être tenu responsable devant les juridictions internationales⁸⁷. Comme l'explique Sébastien van Drooghenbroek « si profonde et étendue puisse être l'autonomie qu'elle garantit constitutionnellement à chacun de ses partenaires, la Fédération est, d'une certaine manière, tenue de se « recomposer » et de parler d'une seule voix lorsqu'elle se présente sur la scène internationale ou européenne des droit de l'homme »⁸⁸.

Lorsqu'un droit fondamental est reconnu de manière identique ou similaire par un traité international liant l'État belge, ce dernier est tenu de répondre de toute violation de ce droit, que la violation soit le fait des autorités fédérales ou qu'elle puisse être attribuée à une entité fédérée agissant dans son propre domaine de compétence⁸⁹. Cela est clairement énoncé à l'article 50 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que : « Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ».

Selon Sylvie Saroléa, le droit international des étrangers « a une place importante dans le développement des limites au pouvoir absolu des États ». La problématique de la condition des étrangers⁹⁰ comporterait « une dimension internationale puisque même si le législateur agit souverainement lorsqu'il statue sur la condition des étrangers, son intervention est assujettie à ses obligations internationales envers l'État dont les étrangers sont ressortissants. Il s'ensuit une limite du pouvoir de l'État qui détermine la condition des étrangers »⁹¹.

⁸⁷ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 48.

⁸⁸ S. VAN DROOGHENBROECK, « Le fédéralisme sous la contrainte du droit des droits de l'homme ? », *Europese voorschriften en Staatshervorming – Contrainte européenne et réforme de l'État*, E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), Bruxelles, la Charte, 2013, p. 307

⁸⁹ M. VERDUSSEN, « Fédéralisme et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 48.

⁹⁰ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 557.

⁹¹ S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 3.

CONCLUSIONS DE CETTE PREMIERE PARTIE

L'analyse des implications du fédéralisme sur la protection des droits fondamentaux met en évidence les défis et les équilibres inhérents à ce système de fonctionnement institutionnel. Bien que la protection des droits fondamentaux soit généralement ancrée dans les Constitutions nationales et les traités internationaux, la réalité du fédéralisme peut entraîner des divergences dans l'interprétation et plus particulièrement la mise en œuvre de ces droits au sein des entités fédérées.

Le double principe de compétences d'attribution et d'exclusivité, défini par la Constitution, contribue à une répartition complexe des pouvoirs entre les différentes autorités publiques. Cette dernière engendre souvent des réglementations distinctes dans divers domaines, y compris dans celui des droits fondamentaux, ce qui crée des variations dans les régimes juridiques en vigueur et dans leur application à l'égard des différents membres de la même collectivité étatique.

La Cour constitutionnelle joue un rôle crucial dans la résolution des conflits liés aux compétences et dans la préservation des droits fondamentaux. Cependant, elle se heurte à la délicate tâche de concilier les principes d'autonomie des entités fédérées avec l'impératif du respect des principes d'égalité et de non-discrimination. La jurisprudence de la Cour montre sa réticence à comparer les législations émanant de différentes autorités fédérées, préférant se retrancher derrière le principe d'autonomie et limiter son contrôle de proportionnalité à l'objectif poursuivi.

Dans cette dynamique, le fédéralisme peut être perçu comme un épée à double tranchant. D'un côté, il offre aux entités fédérées la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins et aux spécificités locales. De l'autre côté, il peut créer des incohérences dans la protection des droits fondamentaux, entraînant potentiellement des disparités injustes entre les membres d'une même nation. Le défi réside dans la quête d'un équilibre entre l'autonomie des entités fédérées et la garantie d'une protection uniforme et cohérente des droits fondamentaux pour tous les citoyens.

DEUXIEME PARTIE. L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE ET LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS

De nos jours, l'étranger se trouve au centre d'une tension intense entre deux logiques qui s'opposent : la logique de la souveraineté nationale, qui justifie l'objectif de contrôle de l'immigration, et la logique des droits fondamentaux qui, par nature, ne connaissent pas de frontière⁹².

Nous aborderons cette tension en utilisant le concept clé du statut constitutionnel de l'étranger, afin de démontrer qu'entre l'égalité de principe qu'il contient d'une part et la notion de souveraineté nationale d'autre part, l'étranger est confronté à un problème réel d'exercice de ses droits fondamentaux.

Chapitre I. L'article 191 de la Constitution : un principe d'égalité et le pouvoir d'y déroger

Section 1. Le principe d'assimilation

Alors que la plupart des Constitutions nationales et des textes internationaux contiennent peu de dispositions spécifiques concernant les étrangers, la Constitution belge leur reconnaît un statut dans son article 191⁹³.

Cet article dispose que « 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 ».

Cette disposition constitutionnelle établit donc le principe d'assimilation des étrangers aux nationaux⁹⁴. En adoptant cet article, le Congrès National souhaitait protéger les droits des

⁹² M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 554.

⁹³ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 558.

⁹⁴ S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 191 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, p. 305.

étrangers tout autant que ceux des Belges, tout en réservant la possibilité d'établir des exceptions ponctuelles dans le but de préserver l'ordre public⁹⁵.

Cette assimilation constitutionnelle de l'étranger au national concerne tous les droits fondamentaux énoncés au titre II de la Constitution, ce qui englobe à la fois les libertés individuelles et les droits économiques, sociaux et culturels inscrits dans la Constitution. Ces droits sont donc, par principe, garantis aux étrangers au même titre qu'aux Belges⁹⁶.

La doctrine s'est par ailleurs accordée sur le fait que l'article 191 de la Constitution accorde en outre aux non-nationaux la protection des articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent les principes d'égalité et de non-discrimination. Il en résulte qu'en principe, les étrangers peuvent revendiquer l'égalité dans l'exercice de tous les droits, y compris ceux qui ne sont pas considérés comme fondamentaux ou qui ne sont pas expressément mentionnés dans le Titre II de la Constitution⁹⁷.

Section 2. Les dérogations au principe d'assimilation.

Le principe d'assimilation de l'étranger au national de l'article 191 de la Constitution connaît toutefois une importante exception : le pouvoir de dérogation accordé au législateur. Cette exception est formulée dans la même disposition, dans la continuité immédiate de l'énonciation du principe d'assimilation.

Initialement, ce pouvoir de dérogation était interprété comme conférant au législateur une marge de manœuvre totale dans l'établissement de ces exceptions, le libérant ainsi des limites imposées par les articles 10 et 11 de la Constitution, qui abritent le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination⁹⁸. La Cour constitutionnelle avait en effet admis que le législateur disposait d'un pouvoir absolu en la matière, estimant que les étrangers ne pouvaient invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination qu'« à la double condition que (...),

⁹⁵ P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 264.

⁹⁶ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 556.

⁹⁷ D. VANHEULE, « De positie van de vreemdeling in de Grondwet », *De Grondwet in groothoekperspectief, Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, B. PEETERS et J. VELAERS (dir.), Antwerpen, Intersentia, p. 496.

⁹⁸ Ch. HUBERLANT, « Les garanties de procédure et de recours actuellement accordées aux étrangers », *Ann. Dr.*, 1970, p. 133.

ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et que la loi n'ait pas fait d'exception en ce qui les concerne »⁹⁹.

Toutefois, en raison notamment d'une incompatibilité avec des dispositions du droit international telles que les articles 1 (lequel impose de reconnaître à tout individu les droits et libertés figurant dans la convention) et 14 (lequel interdit toute discrimination notamment en raison de l'origine nationale) de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle s'est vu contrainte d'opérer un revirement de jurisprudence en soumettant désormais les distinctions de traitement fondées sur la nationalité aux exigences des règles constitutionnelles et internationales d'égalité et de non-discrimination¹⁰⁰.

Elle a ainsi jugé que l'article 191 de la Constitution « n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il ne découle donc en aucune façon de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause »¹⁰¹.

Désormais, lorsque la Cour constitutionnelle est saisie d'un recours contre une loi établissant des distinctions de traitement entre Belges et étrangers, elle vérifie si cette loi est conforme aux règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, la faculté du législateur d'établir des exceptions à l'assimilation constitutionnelle entre étrangers et nationaux ne peut plus relever de l'arbitraire¹⁰².

La Cour constitutionnelle ajoute toutefois que «les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure considérée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de

⁹⁹ C.C., 29 juin 1994, n°51/94.

¹⁰⁰ P. -O DE BROUX, « Observations », *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, S. VANDROOGHENBROECK (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 53.

¹⁰¹ C.C., 22 juillet 2003, n°106/2003, B.5.4.

¹⁰² M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 618.

proportionnalité entre les moyens employés et le but visé»¹⁰³. Ce faisant, la juridiction constitutionnelle réaffirmait les principes examinés dans la première partie de ce travail : l'acceptation des divergences dans les normes édictées par les différentes entités fédérées et la limitation de son contrôle quant au bien fondé de ces divergences aux principes de proportionnalité et de non-discrimination entre les destinataires de ces normes.

Chapitre II. Les difficultés posées par l'article 191 de la Constitution.

Section 1. Le pouvoir de dérogation de l'article 191 de la Constitution et la répartition des compétences dans l'État fédéral belge

§1. La portée du terme « loi » de l'article 191 de la Constitution : quelle autorité compétente pour restreindre les droits fondamentaux des étrangers ?

L'article 191 de la Constitution dispose que seule la loi peut introduire des exceptions au principe d'assimilation constitutionnelle des étrangers aux Belges. Lorsqu'elle a été rédigée en 1831, sous l'ancien article 128, cette disposition réservait exclusivement cette compétence au législateur, unique à l'époque, et ce dans la perspective de prévenir toute ingérence du pouvoir exécutif dans ce pouvoir dérogatoire¹⁰⁴.

Cependant, lors des réformes institutionnelles successives transformant la Belgique en un État fédéral, dans les années 1970 -1980, le nombre de législateurs a progressivement augmenté, les différentes entités fédérées s'étant vu octroyées le pouvoir de promulguer des normes ayant valeur de loi dans les domaines relevant de leurs compétences. La question se pose dès lors de savoir si, dans le contexte fédéral actuel, le terme « loi » de l'article 191 vise le pouvoir législatif en général par opposition au pouvoir exécutif, ou exclusivement le législateur fédéral par opposition aux législateurs communautaires ou régionaux ?¹⁰⁵

¹⁰³ C.C., 14 juillet 1994, n°61/94.

¹⁰⁴ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 620.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

Selon la doctrine¹⁰⁶, un élément de réponse pourrait être apporté par la théorie des matières réservées telle qu'elle est définie par la jurisprudence constitutionnelle la plus récente : les Communautés et les Régions ne sont autorisées à intervenir dans une matière réservée par la Constitution à la « loi » avant 1970 que si elles ont été expressément et précisément habilitées par une disposition d'une loi spéciale de réformes institutionnelles¹⁰⁷.

Transposée à l'article 191 de la Constitution, cette théorie aboutirait au principe selon lequel il « appartiendrait au seul législateur fédéral d'aménager les droits et libertés des étrangers », les Communautés et les Régions, « faute d'y avoir été habilitées par une disposition expresse et précise », ne pouvant « intervenir en la matière, si ce n'est pas le biais étroit de leurs pouvoirs implicites » tels que prévus à l'article 10 de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹⁰⁸.

Comme le relève encore la doctrine précitée, cette transposition pourrait avoir comme conséquence que les droits et libertés des étrangers soient réglementés différemment que ceux des Belges, à l'égard desquels des dérogations aux droits fondamentaux pourraient être édictées par tous les législateurs belges et non uniquement par l'autorité fédérale. Comme il a déjà été précisé dans la première partie, la Cour constitutionnelle a en effet considéré que « la consécration, par la Constitution et les traités internationaux, de droits et libertés fondamentaux ne signifie en aucune manière que leur réglementation n'appartiendrait, en tant que telle, qu'à l'Autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont siennes »¹⁰⁹.

Cette conséquence étonnante n'apparaît toutefois pas se poser dans la pratique dès lors que les plus hautes juridictions du pays semblent avoir exclu toute répartition de compétences basée sur le terme « loi » contenu dans l'article 191 de la Constitution¹¹⁰.

S'agissant plus particulièrement du pouvoir de dérogation de l'article 191 de la Constitution, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée de manière claire sur l'identité de la ou des entités compétentes. Dans une affaire portant sur l'exclusion de certains étudiants étrangers

¹⁰⁶ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 620.

¹⁰⁷ C.C., 25 mars 2003, arrêt n°35/2003, B.12.6.

¹⁰⁸ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 620.

¹⁰⁹ C.C., 29 novembre 2000, n°124/2000 ; C.C., 25 novembre 1999, n°124/99.

¹¹⁰ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 621.

du financement par la Communauté française dans l'enseignement supérieur, la Cour s'est limitée à constater que la disposition décrétole contestée créait une différence de traitement entre Belges et étrangers, et que cette distinction, liée aux droits fondamentaux, méritait une attention particulière¹¹¹. Cette haute juridiction ne s'est par contre pas prononcée sur la question de savoir si la Communauté française était compétente sur le plan constitutionnel pour établir une telle distinction de traitement entre Belges et étrangers¹¹². Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour explique qu'une « différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par une norme législative », sans pour autant, ici encore, préciser si elle vise la seule Autorité fédérale ou toute entité ayant un pouvoir législatif¹¹³.

Le Conseil d'État a, quant à lui, émis des avis admettant que les législateurs communautaires et régionaux puissent introduire des exceptions au principe constitutionnel d'assimilation de l'étranger au national, même en l'absence d'une habilitation expresse et précise en ce sens. Il n'était dès lors pas nécessaire, selon lui, de recourir au mécanisme des compétences implicites prévu par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹¹⁴.

Enfin, la Cour de cassation a adopté une position similaire. Elle considère que l'article 191 de la Constitution exige que les exceptions au principe d'assimilation constitutionnelle de l'étranger au national soient établies par une norme de valeur législative, excluant ainsi l'intervention du pouvoir exécutif en la matière. Dans cette optique, elle interprète le terme « loi » dans l'article 191 de la Constitution comme une barrière à toute intervention gouvernementale dans ce domaine, mais non comme une règle de réserve de compétence au profit du seul législateur fédéral¹¹⁵. C'est ainsi qu'elle affirme que le terme « loi » de l'article 191 de la Constitution doit être compris comme se référant au « pouvoir législatif ».

§2. L'hypothèse du législateur fédéral comme seule autorité compétente pour exercer les pouvoirs de dérogation de l'article 191 de la Constitution et les questions qu'elle entraîne

¹¹¹ C.C., 4 juin 1998, n°62/98.

¹¹² M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 621.

¹¹³ C.C., 19 mai 2004, n°92/2004, B.4.2.

¹¹⁴ Avis du Conseil d'État du 26 mai 1998 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone sur les médias, *T.B.P.*, 1999, p. 148.

¹¹⁵ Cass., 25 mars 2002, www.cass.be

Il est indéniable que l'article 191 de la Constitution n'a pas été modifié pour inclure explicitement la possibilité pour les décrets ou les ordonnances d'établir des exceptions au principe constitutionnel d'égalité entre Belges et étrangers¹¹⁶. Une telle modification serait évidemment une réponse claire à l'incertitude actuelle quant à la portée du terme « loi » de la disposition.

Au demeurant, la Cour constitutionnelle a rappelé que « Les lois spéciales de réformes institutionnelles ne comportent pas de dispositions expresse et précise attribuant aux législateurs fédérés (...) le pouvoir d'opérer des distinctions de traitements entre étrangers »¹¹⁷.

Si la raison d'être de l'article 191 de la Constitution est bien de maintenir le principe d'égalité entre Belges et étrangers, la doctrine se pose la question de savoir s'il ne serait pas préférable de conserver exclusivement au législateur fédéral la faculté de prévoir des exceptions à la reconnaissance des droits fondamentaux en faveur des étrangers ?¹¹⁸ Cela paraîtrait d'autant plus cohérent que le droit de séjour, principalement réglementé par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, reste du ressort fédéral¹¹⁹.

Bien que, comme déjà précisé, chaque législateur soit tenu de garantir la protection et le respect des droits fondamentaux dans son domaine de compétence matérielle et territoriale, cela ne s'appliquerait pas nécessairement de la même manière lorsqu'il s'agit d'établir des exceptions à la reconnaissance de droits fondamentaux au détriment des étrangers¹²⁰.

C'est ce que soutient Sebastien Van Drooghenbroeck en relevant le caractère potentiellement inconstitutionnel de la politique d'intégration civique mise en place par la Communauté

¹¹⁶ S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, « La répartition des compétences dans la lutte contre les discriminations », *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten – Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruges/Bruxelles, de Keure/la Charte, 2008, p. 106.

¹¹⁷ S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering », *Tegenspraak cahier « Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet »*, E. BREMS et R. STOKX (dir.), Bruges, de Keure, 2006, p. 268 et s.

¹¹⁸ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 623.

¹¹⁹ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

¹²⁰ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 623.

flamande, telle qu'elle était prévue dans le décret flamand du 28 février 2003¹²¹. Si, en vertu de l'article 5, §1^{er}, II, 3° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Communautés sont compétentes pour la matière de l'accueil et l'intégration des immigrants, l'auteur soutenait que les Communautés ne pouvaient adopter que des mesures positives relevant d'une « logique d'incitation » et de « facilitation », et non d'une « logique de coercition »¹²². Il s'appuyait notamment sur l'article 191 de la Constitution et de son interprétation de la notion de « loi » qu'il contient, en appliquant la théorie des matières réservées. Selon lui, à moins de justifier l'empiètement de la Communauté flamande sur le compétence fédérale par le biais de compétences implicites¹²³, ce qui semblait hasardeux étant donné les conditions posées à la constitutionnalité de ce procédé, la politique flamande d'intégration civique serait inconstitutionnelle¹²⁴.

Une approche alternative pourrait ainsi consister à affirmer que, dans le souci de donner pleinement effet tant au principe d'attribution des compétences qu'à la théorie des matières réservées, les Communautés et les Régions devraient laisser au seul législateur fédéral le pouvoir d'établir des exceptions au principe d'égalité entre Belges et étrangers contenu dans l'article 191 de la Constitution¹²⁵.

Si la Cour constitutionnelle ne perçoit pas de contradiction avec le principe d'égalité lorsqu'un droit est mieux protégé dans l'une ou l'autre collectivité fédérée¹²⁶, encore faut-il vérifier si ce point de vue est compatible avec les normes internationales ratifiées par la Belgique, lesquelles consacrent également le principe d'égalité. Dans ce cadre, la Belgique ne saurait en effet invoquer son organisation fédérale pour justifier de manière objectivement raisonnable le non-respect de ses engagements internationaux¹²⁷.

En admettant donc que les collectivités fédérées puissent prendre des mesures de protection de droits des étrangers dans les domaines relevant de leurs compétences, tandis que le législateur

¹²¹ S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering », *Tegenspraak* cahier « *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, E. BREMS et R. STOCKX (dir.), Bruges, die Keure, 2006, p. 268.

¹²² J. CLEMENT et M. VAN DE PUTTE, « De bevoegdheidsverdeling inzake vreemdelingen en alloctonen », *Burgerschap, inburgering, migratie*, F. JUDO et G. GEUDEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2007, p. 31.

¹²³ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 10.

¹²⁴ J. CLEMENT et M. VAN DE PUTTE, *op.cit.*, p. 31.

¹²⁵ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 624.

¹²⁶ C.C., 29 novembre 2000, n°124/2000 ; C.C., 25 novembre 1999, n°124/99.

¹²⁷ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 558.

fédéral serait seul habilité à établir des exceptions à l'assimilation constitutionnelle, on respecterait davantage le texte de la Constitution et l'on éviterait des contradictions potentielles avec les clauses d'égalité des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux¹²⁸.

Bien que cette approche ne soit apparemment pas celle retenue par la jurisprudence des plus hautes juridictions belges, il semble tout de même que cette question doive être tranchée par le Constituant. Cette question recouvre en effet un aspect assez spécifique de la tension et de l'ambiguïté entre le fédéralisme et les droits fondamentaux. Alors que ces derniers revendiquent une portée universelle, le fédéralisme cherche à délimiter, au sein d'un même État, différentes autorités investies du pouvoir de reconnaître des droits ou de les restreindre aux personnes se trouvant sur leur territoire.

Section 2. La Cour constitutionnelle, ultime rempart au respect du principe d'assimilation de l'article 191 de la Constitution ?

§1. La théorie de la proportionnalité

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle illustre tout autant le dilemme évoqué ci-dessus entre l'égalité de principe dans la reconnaissance des droits fondamentaux pour les étrangers et la grande marge d'appréciation accordée au législateur dans l'élaboration d'une politique migratoire.

Lorsqu'un droit fondamental est violé au détriment d'une catégorie d'étrangers, un principe est à l'honneur : celui de la proportionnalité¹²⁹.

L'exigence d'un rapport raisonnable entre une ingérence dans l'exercice d'un droit fondamental et l'objectif légitime qu'elle poursuit est connue sous le nom de principe de proportionnalité. Pour être légale, l'ingérence doit remplir plusieurs conditions : être autorisée par la loi, poursuivre un objectif légitime et être en relation avec cet objectif légitime. Elle doit également être nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, c'est-à-dire qu'il ne doit pas exister de moyens

¹²⁸ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 624.

¹²⁹ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 559.

moins drastiques pour y parvenir. Enfin, le principe de proportionnalité au sens large implique en outre que l'ingérence soit proportionnée dans son sens le plus strict, les coûts associés à l'atteinte des droits fondamentaux ne pouvant pas s'avérer disproportionnés par rapport aux avantages qu'elle apporte¹³⁰.

Le principe de proportionnalité s'applique bien entendu aux normes adoptées en matière d'immigration, celles-ci s'avérant régulièrement attentatoire aux droits fondamentaux de leurs destinataires.

En droit belge, on constate que la Cour constitutionnelle ne se penche pas « véritablement sur l'examen de la légitimité même de l'objectif ; sa simple présence suffit »¹³¹. Pourtant, dans le domaine du droit de l'immigration, la légitimité de certains objectifs pourrait être sujette à discussions notamment sur « l'acceptabilité d'une politique d'immigration au point de vue éthique, idéologique »¹³². La Cour refuse de prendre position sur de telles questions qui s'avèrent davantage politiques que juridiques. Elle accepte tout simplement et basiquement que la maîtrise de l'immigration soit un objectif légitime en soi et ne participe pas aux débats sociaux, politiques ou éthiques que peuvent susciter les politiques migratoires mises en place par les législateurs¹³³.

Ainsi, la Cour a admis la légalité des mesures de détention administrative d'étrangers en séjour irrégulier¹³⁴, en n'évoquant, au titre de proportionnalité, que la nécessité d'une limitation dans le temps¹³⁵.

En matière de prestations sociales, elle a également considéré qu'à l'égard des étrangers en séjour irrégulier, elles pouvaient se limiter à l'aide médicale urgente, cette limitation étant selon elle proportionnée à l'objectif poursuivi¹³⁶. Elle a encore admis la constitutionnalité de mesures visant à supprimer l'accueil des demandeurs d'asile en cas de demandes d'asile multiples¹³⁷.

¹³⁰ Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 331

¹³¹ D. VANHEULE, « L'égalité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux étrangers », *L'étranger face au droit, XXe Journée d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 219.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ M. LYS, *Les visages de l'État, op. cit.*, p. 559.

¹³⁴ C.C., 14 juillet 1994, n°61/94, B.7.5.

¹³⁵ C.C., 22 avril 1998, n°43/98, B.24.

¹³⁶ C.C., 19 juin 1994, n°51/94.

¹³⁷ C.C., 27 juillet 2011, n°135/2011.

§2. Le cas « extrême » de l'étranger en séjour irrégulier

Il y a lieu de rappeler qu'il ne peut être dérogé au principe constitutionnel qui assimile l'étranger au Belge en ce qui concerne la reconnaissance des droits fondamentaux que par une loi respectant les principes d'égalité et de non-discrimination, garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution¹³⁸.

Les difficultés d'application de l'article 191 de la Constitution sont particulièrement mises en évidence lorsqu'il s'agit d'apprécier les normes adoptées à l'égard de l'étranger en séjour illégal sur le territoire. En effet, dans ce domaine, le législateur fédéral jouit d'une très large marge de manœuvre, ce qui réduit d'autant le contrôle de proportionnalité qui devrait être exercé par la Cour constitutionnelle.

Les différences de traitement entre Belges et étrangers en séjour illégal sont particulièrement significatives dans les domaines les plus sensibles tels que la liberté de mouvement, le droit au respect de la vie familiale ou encore l'aide sociale.

Au-delà du principe d'assimilation de l'étranger au Belge, la Cour constitutionnelle est également amenée à devoir effectuer une comparaison entre les situations des étrangers eux-mêmes¹³⁹. Il en est notamment ainsi lorsqu'elle examine la légalité d'une distinction de traitement en fonction du titre de séjour de l'étranger. Bien que le droit au séjour soit un droit parmi d'autres, il semble toutefois jouer un rôle fondamental dans la reconnaissance de nombreux droits fondamentaux des étrangers, comme le droit à l'aide sociale. Cette problématique est particulièrement d'actualité puisqu'elle concerne les nombreuses personnes qualifiées de « sans papier » et présentes sur le territoire¹⁴⁰.

En examinant sa jurisprudence sur ces questions, on constate en effet que le contrôle exercé par la Cour dépend largement du type de titre de séjour octroyé par les autorités publiques à un étranger.

¹³⁸ J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 93.

¹³⁹ C.C., 11 janvier 2012, n°1/2012 ; C.C., 17 décembre 2009, n°198/2009.

¹⁴⁰ M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », *op. cit.*, p. 625.

Entre le résident permanent et le sans-papier, il existe une multitude de statuts différents qui accordent aux étrangers qui les détiennent un accès plus ou moins étendu à certains droits, qu'ils soient fondamentaux ou non. Ici, le critère de distinction n'est pas tant la nationalité que le type de droit de séjour accordé¹⁴¹.

Alors que la Cour constitutionnelle exerce un contrôle strict sur les inégalités de traitement fondées sur la nationalité¹⁴², elle accepte par contre, souvent, les inégalités de traitement fondées sur le statut administratif de l'étranger dès lors que ce statut reflèterait l'attachement de ce dernier à la Belgique¹⁴³. Le contrôle de la proportionnalité des mesures qui créent des différences de traitement entre les diverses catégories d'étrangers, semble s'être affaibli face aux choix législatifs portant sur les conditions d'attribution de titres de séjour spécifiques. Plus le titre de séjour d'un étranger est instable, plus les disparités de traitement dans la reconnaissance de certains droits fondamentaux sont facilement acceptées.¹⁴⁴

Cette évolution suscite des inquiétudes pour les étrangers ne bénéficiant pas d'un droit de séjour « solide »¹⁴⁵, d'autant que la question des conditions d'obtention de tel ou tel statut est rarement examinée par la Cour, ce qui laisse une large marge d'appréciation au législateur à cet égard. Pourtant, ces conditions d'obtention d'un titre de séjour sont en fin de compte déterminantes pour l'accès à certains droits fondamentaux, tel que le droit à l'aide sociale.

La Cour constitutionnelle a d'ailleurs estimé que la limitation du droit à l'aide sociale était proportionnée à l'objectif poursuivi et qu'elle n'était pas constitutive d'un traitement inhumain et dégradant : « La limitation du droit à l'aide sociale ne constitue ni une torture, ni un traitement inhumain, ni un avilissement ou une humiliation grave »¹⁴⁶.

Il s'ensuit que la Cour soutient une politique de contrôle de l'immigration et admet la mise en place de mesures ayant pour objectif de contraindre les étrangers en situation irrégulière à

¹⁴¹ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 562.

¹⁴² J.-Y CARLIER et S. SAROLÉA, *op. cit.*, p. 91.

¹⁴³ C.C., 12 décembre 2007, n°153/2007.

¹⁴⁴ M. LYS, *Les visages de l'État*, *op. cit.*, p. 562.

¹⁴⁵ C.C., 12 décembre 2007, n°153/2007tels

¹⁴⁶ C.C., 29 juin 1994, n°51/94, B.5.3.

quitter le pays. De la sorte, elle confirme qu'une différence de traitement fondée sur l'illégalité du séjour n'est pas illégitime¹⁴⁷.

L'application du principe de proportionnalité dans les poursuites constitutionnelles concernant le droit des étrangers, en particulier pour ceux qui sont en situation de séjour précaire, présente dès lors et à l'évidence des limites significatives.

CONCLUSIONS DEUXIEME PARTIE

L'article 191 de la Constitution belge établit le principe d'assimilation des étrangers aux nationaux en ce qui concerne la reconnaissance des droits fondamentaux. Cela signifie que les étrangers bénéficient, par principe, des mêmes droits que les Belges. L'article précise toutefois que la « loi » peut y apporter des dérogations.

La mise en œuvre de cet article a soulevé plusieurs problèmes juridiques. Tout d'abord, la question de savoir si les entités fédérées ont le pouvoir de restreindre les droits fondamentaux des étrangers par le biais de leur pouvoir législatif. Cette question n'a pas été explicitement tranchée. Bien que le terme « loi » soit utilisé au sein de l'article 191, son interprétation quant à savoir s'il vise uniquement le législateur fédéral ou s'il inclut également les législateurs régionaux et communautaires demeure incertaine.

Dans l'optique de donner pleinement effet tant au principe d'attribution des compétences qu'à la théorie des matières réservées, les Communautés et les Régions devraient laisser au seul législateur fédéral le pouvoir d'établir des exceptions au principe d'égalité entre Belges et étrangers contenu dans l'article 191 de la Constitution. L'État fédéral belge uniformiserait ainsi les différentes restrictions à tous les étrangers et se protégerait de toute mise en cause de sa responsabilité internationale qui l'engage auprès des organisations internationales.

La Cour constitutionnelle belge est, quant à elle, sensée jouer un rôle central dans la protection des droits fondamentaux des étrangers en vérifiant notamment la conformité des législations avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination entre belges et étrangers.

¹⁴⁷ M. LYS, *Les visages de l'État*, op. cit., p. 560.

Le principe de proportionnalité a pour objet de vérifier si les limitations imposées aux étrangers sont justifiées. Force est cependant de constater que le contrôle de la Cour s'est avéré, à cet égard, moins strict, voire inexistant, notamment lorsqu'il s'est agi d'apprécier la régularité des normes adoptées à l'égard des étrangers en séjour irrégulier.

TROISIEME PARTIE. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS ET LES DROITS FONDAMENTAUX

Les vagues migratoires qu'a connues l'Europe depuis une dizaine d'années, de même que les attentats terroristes commis sur le sol européen par des individus ayant profité de ces mouvements de masse, ont placé la question de l'intégration des réfugiés au centre du débat politique européen.

En Belgique cette question a donné lieu à de multiples modifications législatives en matière de parcours d'accueil et d'intégration¹⁴⁸.

Le terme "intégration" a été largement employé dans les lois européennes et nationales, y compris en Belgique. Il est actuellement considéré comme un concept juridique en soi au même titre que la proportionnalité, le regroupement familial, la résidence ou les ressources suffisantes. Ce concept demeure néanmoins mal défini, même au sein du droit de l'Union européenne¹⁴⁹. La Cour de Justice de l'Union européenne a quand même estimé devoir préciser, à propos de la directive 2003/86/CE en matière de regroupement familial¹⁵⁰, que « l'absence de définition de la notion d'intégration ne saurait être interprétée comme une autorisation conférée aux États membres d'utiliser cette notion d'une manière contraire aux principes généraux de droit communautaire et, plus particulièrement, aux droit fondamentaux »¹⁵¹.

Une définition claire et uniforme du concept juridique d'intégration s'avèrerait pourtant particulièrement utile dès lors qu'il peut parfois prendre des contours d'exclusion plutôt d'intégration¹⁵², comme il sera constaté ci-après, particulièrement lors de l'analyse du parcours d'intégration imposé en Flandre,.

¹⁴⁸ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *R.D.E.*, 2015/4, p. 511.

¹⁴⁹ S. GANTY, *L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie*, Bruxelles, Bruylant, 2021.

¹⁵⁰ Directive (UE) 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *J.O.U.E.*, L 251, 3 octobre 2003.

¹⁵¹ C.J.U.E., arrêt Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne, C-540/03, ECLI :EU :C : 2006 :429, pt. 70.

¹⁵² S. GANTY, *L'intégration des citoyens européen et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie*, Larquier, Collection Droit de l'Union européenne, 2021.

Depuis la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, différentes entités se sont vues octroyées des compétences en matière d'accueil et d'intégration des étrangers. Depuis 1993, à la suite d'un transfert de compétence de la Communauté française, les compétences dans ce domaine sont exercées par les autorités suivantes :

- Pour la Région wallonne : la Région wallonne ;
- Pour la Région germanophone : la Communauté germanophone ;
- Pour la Région flamande : la Communauté flamande ;
- Pour la Région de Bruxelles-Capitale :
 - . dans la partie flamande : la Communauté flamande avec le soutien de la Vlaamse Gemmenschapscommissie (ci-après VGC).
 - . dans la partie francophone : la Commission Communautaire française (ci-après COCOF).

En outre, pour la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission Communautaire Commune (ci-après COCOM) s'est vue chargée de légiférer par ordonnance sur l'obligation de suivre un processus d'intégration¹⁵³.

Dès le départ, les communautés du Royaume de Belgique ont adopté des méthodes différentes en matière d'intégration. La Flandre a toujours préféré une politique d'intégration « interventionniste »¹⁵⁴, mettant l'accent sur une intervention active de l'État, alors que les Francophones ont généralement opté pour une approche "laissez-faire", écartant l'adoption de mesures coercitives en la matière¹⁵⁵.

Ces différentes politiques de départ ont elles-mêmes évolué au fil des années, s'orientant l'une et l'autre vers un interventionnisme de plus en plus marqué et contraignant, les autorités francophones suivant en cela les traces laissées par la partie flamande du pays.

¹⁵³ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.511. Cf. infra, le parcours d'accueil en Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

¹⁵⁴ E. SOMERS, *Le droit et la diversité culturelle*, 1^{er} éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 311.

¹⁵⁵ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.511.

Ainsi, dans les années 80, les autorités flamandes avaient mis en place une politique des minorités appelée "multiculturalisme interventionniste" laquelle mettait en place des programmes culturels et d'intégration, ainsi que des mesures d'accueil pour les nouveaux arrivants, comprenant notamment le financement d'initiatives liées aux cultures d'origine. Au début des années 2000, la Communauté flamande a changé sa politique d'intégration en adoptant une politique "interventionniste assimilationniste" à travers l'inburgeringtraject¹⁵⁶.

La politique d'intégration de la Communauté française consistait quant à elle, dans les années 80, en une approche très peu interventionniste mettant avant tout l'accent sur le multiculturalisme et finançant de nombreuses petites associations de soutien des cultures d'origine¹⁵⁷. Cette approche a, elle aussi, progressivement été abandonnée au profit d'une politique « assimilationniste laissez-faire » axée cette fois sur la cohésion sociale et visant principalement l'insertion sociale des immigrants, avec un soutien limité à leur culture. Une tendance plus récente s'oriente vers un "assimilationnisme interventionniste" à la flamande, notamment par l'instauration de parcours d'accueil obligatoires pour les nouveaux arrivants à Bruxelles et en Wallonie¹⁵⁸.

Comme il sera exposé ultérieurement, les différences entre les processus d'accueil et d'intégration vont, depuis la réforme du Code de la nationalité¹⁵⁹, avoir une influence marquée sur la question de l'acquisition de la nationalité belge¹⁶⁰.

Chapitre I. La coïncidence entre la fédéralisation de l'État belge et la découverte de la question d'intégration

La période qui suit la Seconde Guerre mondiale est marquée par une immigration importante en Belgique, ainsi que dans d'autres pays européens comme les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Pour répondre à leurs besoins croissants en main-d'œuvre, ces pays ont activement

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ *Ibidem*

¹⁵⁸ *Ibidem*

¹⁵⁹ Loi du 4 décembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

¹⁶⁰ S. GANTY, « Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge par déclaration », *R.D.E.*, 2021, p. 6.

embauché des travailleurs étrangers. En Belgique, cette main-d'œuvre étrangère était considérée comme une main-d'œuvre temporaire et d'appoint¹⁶¹. C'est pourquoi, à l'époque, la politique d'immigration se concentrait principalement sur l'accueil et la gestion de cette main-d'œuvre étrangère à court terme. La Belgique devenait ainsi, en raison de ses besoins propres, une terre provisoirement hospitalière.

Pendant longtemps, les immigrés eux-mêmes ont suivi cette perspective temporaire dans leur projet migratoire. Leur séjour se limiterait au temps nécessaire pour travailler et soutenir financièrement leur famille demeurée au pays d'origine¹⁶².

Si, dans ce contexte, des initiatives publiques ont été mises en place pour accueillir ces travailleurs étrangers, l'objectif poursuivi n'était pas tant de favoriser une participation équitable de cette population dans tous les domaines de la société belge, mais bien d'optimiser leur fonction économique pour répondre aux besoins du marché du travail¹⁶³.

Au cours des années 1970, la politique de recrutement de travailleurs étrangers en Belgique a été interrompue, les besoins de main d'œuvre ayant finalement été rassasiés. Les immigrés restés sur le territoire se sont, quant à eux, progressivement intégrés dans la population belge et leur présence permanente a été acceptée¹⁶⁴.

Cette modification dans la politique d'attrait du travailleur étranger n'a pas donné lieu à un changement immédiat des politiques d'accueil. L'évolution ne se manifestera que lors de la fédéralisation de l'État et de la répartition des compétences.

Avant 1974, ce pouvoir était exclusivement confié au Ministre national de l'emploi et du travail, ce qui apparaissait logique dès lors que l'immigration n'était en définitive traitée que sous le prisme du besoin de main d'œuvre.

¹⁶¹ A. MARTENS, *Les immigrés, Flux et reflux d'une main d'œuvre d'appoint. La politique de l'immigration de 1945 à 1970*, Leuven, Vie Ouvrières – Presse Universitaire de Louvain, 1976.

¹⁶² A. REA, « L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophone », *Immigration et intégration en Belgique francophone*, M. MARTINIELLO, A. REA ET F. DASSETO (dir.), Louvain-la-Neuve, Academia, 2007.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

Avec la fédéralisation, la responsabilité d'accueillir les travailleurs immigrés sera confiée aux Communautés et aux Régions¹⁶⁵. A partir de 1979, la répartition est déterminée de la manière suivante: les Régions seront être chargées de mettre en place les réglementations liées à l'emploi des travailleurs étrangers, tandis que les Communautés seront chargées des mesures liées à l'assistance aux personnes, telles que les mesures d'intégration¹⁶⁶.

En 1993, une partie des compétences de la Communauté française a été transférée à la Région wallonne et à la COCOF, elle concerne la supervision de l'accueil et de l'intégration des immigrés en Belgique francophone. Alors que pour la Communauté flamande, une seule autorité est compétente pour légiférer en la matière, en Communauté française, tant la Région wallonne que la COCOF ont un tel pouvoir dans leur sphère de compétence matérielle et territoriale, de sorte que cette multiplicité des acteurs législatifs a nécessairement conduit à des politiques différentes¹⁶⁷.

L'évolution des diverses normes législatives en matière d'intégration est également frappante en ce qu'elles grignotent progressivement les droits fondamentaux des étrangers y soumis.

Chapitre II. Panorama des différentes politiques publiques en matière d'intégration des étrangers

Section 1. La Région flamande

§1. Le parcours d'intégration civique en Flandre : Les personnes visées et leurs obligations

En 2003, la Communauté flamande de Belgique a instauré une politique d'intégration interventionniste en instaurant un parcours d'intégration civique obligatoire appelé

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Loi du 5 juillet 1979 relatif à la modification de la loi du 1^{er} août 1974 relatif à la création des institutions régionales, en préparation de l'application de l'article 107quater de la Constitution, modifié par la loi du 19 juillet 1977, *M.B.*, 10 juillet 1979, art. 3.

¹⁶⁷ J. -Y., *Les étrangers en Belgique*, Dossiers du CRISP, 2001, p. 10.

"inburgeringstraject"¹⁶⁸. Cette politique vise à encourager l'intégration des étrangers vivant en Flandre en leur offrant un parcours organisé et encadré.

Le parcours a progressivement été développé et alourdi. Il se compose actuellement:

- de cours d'orientation sociale, lesquels ont pour but de renforcer l'autonomie des participants au sein de la société belge ;
- de cours de "seconde langue néerlandaise" dont la durée est fonction du niveau de connaissance de la langue par l'intégrant ;
- d'un accompagnement individuel d'orientation de carrière qui dirige l'intégrant, en fonction de ses perspectives professionnelles, éducatives ou socioculturelles, vers le monde du travail, les études ou les activités socioculturelles¹⁶⁹ ;
- d'un programme d'inscription au VDAB, l'office flamand de l'emploi.

Initialement gratuit, ce parcours, pourtant obligatoire pour certains étrangers, est devenu payant depuis le 1^{er} janvier 2022, sauf exemptions particulières¹⁷⁰. Il peut en outre s'étaler sur 24 mois.

Ce parcours vise un large public, qui comprend tous les étrangers de plus de 18 ans et porteurs d'un titre de séjour de plus de trois mois pour la première fois, aux Belges nés à l'étranger dont au moins un parent est né à l'étranger et dont la première inscription au registre national ne dépasse pas 12 mois, ainsi qu'à certains mineurs d'âge¹⁷¹. Il n'est nullement envisagé pour les personnes en situation illégale sur le territoire.

Une amende administrative allant de 50 à 5.000,-euros peut être infligée en cas de non-participation au parcours d'intégration ainsi imposé¹⁷². La sanction peut également consister en la suspension, pendant une période maximale de trois mois, des allocations d'attente, de

¹⁶⁸ Décret du 28 février 2003 relatif à la politique d'intégration civique ou inburgering, *M.B.*, 8 mai 2003, remplacé depuis par le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 26 juillet 2013.

¹⁶⁹ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.513.

¹⁷⁰ X, « Depuis 20 ans, la Flandre se distingue par une politique d'intégration plus volontariste », disponible sur www.lalibre.be, 10 août 2023.

¹⁷¹ Décret du 7 juin 2013 précité, *M.B.*, 26 juillet 2013, art. 26 et 27.

¹⁷² Décret du 7 juin 2013 précité, *M.B.*, 26 juillet 2013, art. 40.

chômage ou d'intégration sociale dont l'étranger serait bénéficiaire, ou encore dans le refus d'attribution d'un logement social¹⁷³.

Le suivi d'un parcours d'intégration est dès lors nécessaire pour préserver ou bénéficier d'un droit économique et social¹⁷⁴. La légalité d'une telle contrainte s'est bien entendue posée, tant elle apparaît dérogatoire aux droits fondamentaux des étrangers et au principe d'assimilation aux droits des Belges.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion d'y répondre s'agissant du refus d'octroi d'un logement social. La juridiction s'est, ici encore, montrée réticente à interférer dans la politique migratoire des entités fédérées en considérant que suivre un parcours d'intégration tel que celui imposé par la Communauté flamande peut constituer une obligation pour l'octroi à un logement social¹⁷⁵.

§2. Une véritable obligation de résultat

Initialement, les obligations de l'intégrant, susceptibles de sanction en cas d'inexécution, se limitaient à son assiduité au programme des cours, laquelle devait correspondre à 80%¹⁷⁶. Les dernières modifications introduites par le gouvernement flamand imposent, outre la participation assidue, l'obligation d'atteindre les objectifs de chaque partie du parcours d'insertion civique et de disposer de compétences linguistiques en néerlandais correspondant au niveau B1 oral du Cadre européen de référence pour les langues (ce degré était antérieurement nettement inférieur). Outre les sanctions décrites plus avant, l'intégrant qui n'a pas satisfait à ces différentes obligations ne recevra pas la fameuse attestation d'inburgering.

Ce parcours d'intégration s'avère donc, aujourd'hui, jonché d'obligations de résultat particulièrement lourdes.

¹⁷³ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.514.

¹⁷⁴ I. ADAM, *op. cit.*, p. 317.

¹⁷⁵ C.C., 5 mars 2015, n°24/2015 ; C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

¹⁷⁶ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.514.

Ces contraintes risquent de s'alourdir encore prochainement, en portant cette fois atteinte au droit de l'étranger de décider de son avenir professionnel, ce qui pourrait s'avérer être une violation de l'article 15 §1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne instaurant le droit à la liberté professionnelle. Le Gouvernement flamand a en effet, récemment, le 3 août 2023, donné son feu vert à la mise en place d'une obligation pour les primo-arrivants en Flandre ne disposant pas de diplôme à se former à un métier en pénurie sur son territoire. Le Ministre flamand en charge de la Politique d'accueil a motivé cette obligation par le souci de ne pas « organiser une nouvelle migration économique pour des professions en pénurie alors qu'il y a suffisamment de gens chez nous »¹⁷⁷. Cette obligation complémentaire apparaît comme une étape de plus dans la volonté apparente du Gouvernement flamand de forger le profil idéal de l'étranger susceptible de demeurer sur son territoire en bénéficiant des mêmes droits que ceux des Belges.

La question de la légalité de telles obligations de résultat s'est posée à la Cour de Justice de l'Union européenne à propos de l'obligation établie par le législateur hollandais de réussir un test d'intégration civique. Dans son arrêt P&S du 3 juillet 2015¹⁷⁸, la Cour a, contre l'avis de l'avocat général¹⁷⁹, reconnu la légalité de principe d'une telle obligation au regard du droit européen¹⁸⁰, particulièrement des directives 2003/86¹⁸¹ et 2003/109¹⁸².

Transposée au processus d'inburgering tel qu'actuellement conçu par la législation flamande, cette jurisprudence serait de nature à légaliser les lourdes contraintes qu'il impose, lesquelles constituent autant d'épreuves éloignant inexorablement l'étranger de son droit d'assimilation de principe établi par l'article 191 de la Constitution.

Les sanctions prévues sont en effet autant de dérogations à ce principe constitutionnel et fondamental, dont la proportionnalité entre l'objectif poursuivi et l'ampleur des dérogations

¹⁷⁷ T. GUILLAUME, « La Flandre va obliger les primo-arrivants à se former à des métier en pénurie », disponible sur www.lalibre.be, 3 août 2023.

¹⁷⁸ C.J.U.E., Arrêt P&S, 3 juillet 2015, C-579/13, EU:C:2015:369.

¹⁷⁹ Conclusions de l'avocat général présentées le 28 janvier 2015 dans l'affaire P&S, C-579/13, EU:C:2015:39, §. 90 et 97.

¹⁸⁰ S. Ganty, « Les tests d'intégration civique sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne: Un exercice d'équilibriste périlleux entre marge d'appréciation des États membres et protection des ressortissants de pays tiers », *J.E.D.H.*, 2016/1

¹⁸¹ Directive (UE) 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *J.O.U.E.*, L 251, 3 octobre 2003.

¹⁸² Directive 2003/109 (UE) du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants du pays tiers résidents de longue durée, *J.O.U.E.*, L 16/44, 23 janvier 2004.

qu'elles impliquent n'a, à l'évidence, jamais été examinée de manière objective et circonstanciée.

Il importe de rappeler en outre que ces parcours rigoureux ne concernent que des étrangers déjà munis d'un titre de séjour, certes parfois précaires, mais qui ne se trouvent pas en situation irrégulière sur le territoire, l'étranger en séjour irrégulier étant quant à lui – comme il a déjà été précisé – particulièrement exclu du principe d'assimilation aux Belges.

Section 2. La Région wallonne

Ce n'est qu'en 2015 que la Région wallonne a instauré un parcours d'accueil partiellement obligatoire.

Actuellement, le Code wallon de l'action sociale et de la santé a mis en place un dispositif obligatoire d'intégration, totalement gratuit, qui comporte, suivant les articles 152 à 152/11 :

- un module d'accueil personnalisé comprenant un bilan social, une information sur les droits et devoirs, une aide ou une orientation vers les services d'aide aux démarches et un test d'évaluation du niveau de français ;
- une formation à la citoyenneté ;
- une formation à la langue française si besoin, le niveau minimal requis pour en être dispensé ayant été fixé à A.2 ;
- une orientation socio-professionnelle si besoin.

Le public concerné par le parcours wallon d'intégration obligatoire sont les primo-arrivants, âgés entre 18 et 65 ans, ceux-ci étant définis à l'article 150, 3° du Code wallon de l'action sociale et de la santé comme étant les « personnes étrangères séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois, à l'exception des citoyens d'un état membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, de la Suisse, et des membres de leur famille ». Ce parcours peut également être suivi par tout étranger non visé dans la définition précitée, sur une base volontaire et de manière toute aussi gratuite.

Seule l'absence d'inscription au programme d'insertion dans un délai de trois mois à dater de la commande du titre de séjour de plus de trois mois est susceptible de faire l'objet d'une sanction, laquelle consiste en une amende administrative dont les montants doivent être fixés par le gouvernement wallon. Une amende de 50,- euros est également prévue en cas de défaut de fréquentation¹⁸³. Aucune obligation de réussite particulière n'est par contre exigée.

Le parcours d'intégration wallon reste en cours de développement et demeure actuellement moins encadré que celui mis en place dans la Région flamande, probablement en raison d'un manque de financement. La qualité des formations, notamment en langue française, est, entre autres, mise en cause¹⁸⁴.

La direction prise par l'autorité wallonne semble néanmoins évoluer, elle aussi, vers des programmes plus contraignants. Les sanctions restent cependant, du moins à l'heure actuelle, nettement moins attentatoires aux droits et libertés des étrangers que celles fixées par l'autorité flamande.

Section 3. La Région bilingue de Bruxelles-Capitale

Alors qu'elle concentre la plus grande proportion de population étrangère de Belgique et qu'elle accueille chaque année un nombre significatif de primo-arrivants, la Région de Bruxelles-Capitale, en raison de sa complexité institutionnelle propre, a été la dernière à se doter d'un parcours d'intégration (appelé parcours d'accueil) commun sur certains points aux deux entités linguistiques et rendu partiellement obligatoire. Ce parcours est décrit dans l'ordonnance de la COCOM du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants laquelle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juin 2022.

Avant cette date, deux parcours distincts coexistaient à Bruxelles pour l'accueil et l'intégration des étrangers. D'une part, il y avait le parcours d'inburgering flamand, mis en place par la VGC, et d'autre part, le parcours d'accueil de la COCOF¹⁸⁵. Cette situation était à l'évidence particulièrement complexe pour le primo-arrivant qui se voyait orienté vers l'un ou l'autre de

¹⁸³ Code wallon de l'action sociale et de la santé, art. 152/7 et 152/8.

¹⁸⁴ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.519.

¹⁸⁵ S. GANTY et P. DELGRANGE, « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *op. cit.*, p.520.

ces parcours, en fonction de l'accueil qui lui était réservé et sans être, le plus souvent, en mesure de choisir lui-même, en connaissance de cause, celui qui lui aurait convenu au mieux. Une ancienne travailleuse dans l'associatif bruxellois témoigne qu'elle préférerait conseiller au primo-arrivant de suivre le parcours d'intégration néerlandophone dès lors que les cours et l'accompagnement y étaient, selon elle, plus poussés et plus intéressants que dans le parcours francophone¹⁸⁶.

Le parcours d'accueil actuellement en vigueur s'adresse aux primo-arrivants majeurs de moins de 65 ans, non exemptés, qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de trois ans et sont inscrits 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-Capitale¹⁸⁷. Il peut également être suivi de manière volontaire par tout autre étranger pour lequel il ne s'avère pas contraignant.

Le programme comprend à tout le moins¹⁸⁸:

- un programme d'accueil où sont évalués les besoins des primo-arrivants en matière de logement, revenus, santé, insertion socioprofessionnelle... ;
- un module de cours élémentaire de français ou néerlandais ;
- et une formation sur la citoyenneté.

Si le tronc commun minimal a ainsi été défini, l'organisation, l'encadrement et la dispensation des formations demeurent actuellement réparties entre le BON (Brussel Onthal du côté néerlandophone) et le BAPA (Bureau d'accueil pour primo-arrivants du côté francophone), maintenant ainsi des qualités et des degrés d'exigences distincts entre les deux entités linguistiques, le programme de l'ordonnance de la COCOM n'ayant pas été établi, à ce jour, de manière exhaustive, mais bien a minima. Le suivi d'un parcours réellement uniforme est attendu pour janvier 2024, si toutefois son financement n'est pas compromis notamment par les exigences de l'une ou l'autre des formations linguistiques de la capitale¹⁸⁹.

¹⁸⁶ T. GUILLAUME, « Depuis 20 ans, la Flandre se distingue par une politique d'intégration plus volontariste », disponible sur www.lalibre.be, 10 août 2023.

¹⁸⁷ Ordonnance de la COCOM du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 30 mai 2017, art.2,1° et 4 (les exemptions étant prévues à l'art.5).

¹⁸⁸ Ordonnance de la COCOM du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 30 mai 2017, art. 3 §3.

¹⁸⁹ T. GUILLAUME, « Depuis 20 ans, la Flandre se distingue par une politique d'intégration plus volontariste », disponible sur www.lalibre.be, 10 août 2023.

Chapitre III. Les parcours d'intégration comme critères d'acquisition de la nationalité belge : nouvelle atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination ?

Section 1. Le cadre légal

La matière de la nationalité est, par nature, de la compétence de l'Autorité fédérale, ce qui résulte de l'article 8 §1^{er} de Constitution.

L'évolution du Code de la nationalité s'est souvent produite simultanément ou comme conséquence de l'évolution de la politique migratoire. Ainsi, la première modification de la loi de 1980 relative aux étrangers a été réalisée en 1984, en parallèle avec l'adoption d'un nouveau Code de la nationalité¹⁹⁰. L'objectif était alors de favoriser l'intégration en offrant un accès plus large à la nationalité, tout en limitant l'arrivée de nouveaux migrants, notamment dans le cadre du regroupement familial. Il s'agissait essentiellement de contrôler les flux et d'assimiler les personnes déjà présentes¹⁹¹.

Les modifications du Code de la nationalité entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ont quant à elles visées à restreindre les possibilités d'accès à la nationalité. Le libellé du texte est à cet égard particulièrement trompeur lorsqu'il précise: « 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 »¹⁹². Il est évident qu'aucune neutralité ne peut exister dès lors que la définition même du national a, nécessairement, « une incidence sur celle de l'étranger »¹⁹³.

Cette évolution s'est faite parallèlement à celle du concept d'intégration, lequel a, comme cela a déjà été évoqué, gagné en importance depuis plusieurs années, et ce tant en droit européen qu'en droit interne, alors même qu'il n'est pas défini de manière précise et univoque.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Avis du Conseil d'État relatif à l'amendement de la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *Doc.*, Parl., 2011, n°49.941.

¹⁹³ S. GANTY, « Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge par déclaration », *op. cit.*, p. 7.

Contrairement à la nationalité, le domaine de l'intégration relève, on le sait, de la compétence des entités fédérées.

Alors qu'entre 2000 et 2012, les exigences pour obtenir la nationalité étaient assez flexibles et l'intégration se faisait à la suite de l'acquisition par le candidat de la nationalité belge, depuis la réforme, le 4 décembre 2012, du Code de la Nationalité, le courant s'est inversé : la nationalité belge est cette fois devenue une conséquence de l'intégration, celle-ci devant être préalable. Désormais, les candidats à la nationalité doivent prouver leur intégration avant de se voir octroyer la nationalité belge¹⁹⁴.

Le nouveau Code de la Nationalité permet à une personne étrangère qui se trouve légalement en Belgique depuis cinq ans d'obtenir la nationalité belge par simple déclaration, mais sous réserve de satisfaire certaines conditions. Il lui incombe notamment de faire la démonstration de son intégration économique et sociale, ainsi que de la maîtrise d'une des trois langues nationales¹⁹⁵.

Le texte légal précise que la preuve de l'intégration sociale peut résulter 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 »¹⁹⁶, ce suivi n'étant cité par le législateur que comme un des moyens, parmi d'autres, de prouver son intégration sociale en matière d'acquisition de la nationalité.

La disparité des parcours d'accueil et d'intégration imposait évidemment que la condition de leur suivi ne soit envisagée qu'à titre alternatif à d'autres moyens de preuve, et non obligatoire, sans quoi une profonde inégalité de traitement aurait existé dans le droit à l'acquisition de la nationalité du candidat étranger, suivant son lieu de résidence.

Même considéré comme critère alternatif de la preuve de l'intégration sociale, le suivi « avec succès » d'un parcours d'intégration se doit d'être examiné au regard du principe d'égalité et de non-discrimination (cf. sections ci-dessous).

¹⁹⁴ S. GANTY et P. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 525.

¹⁹⁵ C.D.N, art. 12bis, §1^{er}.

¹⁹⁶ C.D.N, art. 12bis, §1^{er}, 2^o, d), 3^{ème} tiret et 3^o, e), 3^{ème} tiret.

Section 2. La disparité des régimes en matière d'intégration et le principe d'égalité et de non-discrimination en matière d'acquisition de la nationalité

§1. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 mars 2021

L'analyse faite précédemment des parcours d'intégration s'avère particulièrement significative des différences profondes de traitement découlant de régimes juridiques distincts dès lors qu'ils émanent de législateurs différents. Cette disparité est incontestablement une conséquence directe du fédéralisme adopté comme structure de l'État belge.

La Cour constitutionnelle, on le sait, s'était déjà prononcée sur la légalité des différences de traitement résultant de la répartition des compétences entre les différentes autorités fédérale, communautaires et régionales, considérant qu'elles sont étroitement liées au choix constitutionnel du Peuple de s'inscrire dans une structure fédérale. Elle fait prévaloir le principe d'autonomie attribuée aux entités fédérées dans leurs sphères de compétence pour écarter toute violation des articles 10 et 11 de la Constitution¹⁹⁷.

Dans un arrêt du 18 mars 2021, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer plus particulièrement sur la compatibilité du critère d'intégration sociale reposant sur le suivi d'un parcours d'intégration comme condition d'obtention de la nationalité, avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

Le 24 décembre 2018, la COCOF introduisait une requête en annulation contre les dispositions légales¹⁹⁸ du nouveau Code de la nationalité instaurant comme preuve de l'intégration sociale exigée pour l'acquisition de la nationalité belge, le critère du suivi d'un parcours d'intégration. La demande d'annulation se fondait notamment sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérant qu'en raison de la diversité des parcours d'intégration établis par les multiples législateurs compétents, ce critère établissait un traitement distinct, non raisonnablement justifié, entre les étrangers en fonction de leur lieu de résidence.

¹⁹⁷ C.C., 20 septembre 2018, n°115/2018 ; C.C., 15 juin 2017, n°75/2017 ; C.C., 29 octobre 2015, n°154.2015 ; C.C., 19 mars 2015, n°36/2015 ; C.C., 20 janvier 2010, n°3/2010 ; C.C., 12 décembre 2007, n°151/2007 ; C.C., 5 décembre 2006, n°193/2006 ; C.C., 14 décembre 2005, n°190/2005 ; C.C., 30 juin 2004, n°119/2004 ; C.C., 5 mai 2004, n°69/2004 ; C.C., 29 octobre 2003, n° 139/2003.

¹⁹⁸ C.D.N, art. 12bis, §1^{er}, 2°, d), 3^{ème} tiret et 3°, e), 3^{ème} tiret, tels que modifiés 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.

Sur ce point, la Cour constitutionnelle a décidé que : « 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 (...). La différence de traitement entre des étrangers résulte de la circonstance que les entités fédérées compétentes pour définir la politique d'accueil et d'intégration des immigrants dans une ou deux régions linguistiques n'ont pas toutes adopté les mêmes règles en ce qui concerne la preuve du suivi du « trajet d'intégration », du « parcours d'accueil » ou du « parcours d'intégration ». Cette différence de traitement ne peut être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »¹⁹⁹.

Cette haute juridiction ne s'est donc pas écartée de sa jurisprudence de principe²⁰⁰, maintenant son souci de privilégier le principe d'autonomie et le considérant comme justifiant, à lui seul, les différences de traitement, ainsi que le caractère raisonnable et proportionnel de celles-ci. La circonstance que des normes émises par des entités fédérées pouvaient avoir un impact sur une matière relevant de la compétence de l'Autorité fédérale n'a manifestement pas été prise en considération.

Dans le cadre de cette même affaire, la COCOF avait également invoqué, à l'appui de sa demande, le principe de loyauté fédérale, énoncé à l'article 143, §2 de la Constitution, dès lors que la disposition critiquée, en précisant que le parcours devait avoir été suivi avec succès, lui imposait de mettre en place une procédure d'évaluation des connaissances acquises par les étrangers pendant leur parcours d'accueil, alors que cette évaluation était jusque-là inexistante et qu'aucune concertation n'était préalablement intervenue²⁰¹.

Cet argument n'a pas davantage été retenu par la Cour constitutionnelle. Elle a tout d'abord considéré qu'il n'y a pas eu de transgression du principe de répartition des compétences puisque la disposition en question n'imposait aucune obligation aux entités fédérées concernant la détermination de leur programme d'intégration. Quant au principe de loyauté fédérale, la disposition n'exigeait pas qu'une évaluation spécifique soit mise en place par les entités fédérées, lesquelles demeuraient libres de déterminer les conditions de la remise de l'attestation

¹⁹⁹ C.C., 18 mars 2021, n°47/2021, B.24.

²⁰⁰ C.C., 20 septembre 2018, n°115/2018

²⁰¹ C.C., 18 mars 2021, n°47/2021, B.24

du suivi. Ce faisant, la Cour adoptait les considérations faite par le législateur dans ses travaux préparatoires, lesquelles précisait : « il est clair que l'organisation ou non de parcours d'intégration reste de la compétence des Communautés. Elles sont libres de choisir de le faire ou de ne pas le faire ainsi que d'en fixer le contenu ou le champ d'application *ratione personae*. Le législateur fédéral n'a pas à imposer qu'un contenu identique soit dispensé dans toutes les Communautés, ni que des attestations uniformes soient délivrées à la fin du parcours »²⁰².

Dans son arrêt du 18 mars 2021, la Cour constitutionnelle soulignait également la circonstance que la disposition en cause n'établissait qu'un critère parmi d'autres comme preuve de l'intégration sociale dans le cadre d'une demande d'acquisition de nationalité. Cette considération, qui tendait à relativiser les conséquences des divers régimes d'intégration et leurs exigences respectives de réussite, a manifestement été émise sans examiner *in concreto* la portée des autres critères énoncés, ni la possibilité qu'ils puissent facilement remplacer celui du suivi du parcours d'intégration, lequel est par ailleurs obligatoire pour certains étrangers.

§ 2. Les conséquences de cet arrêt

Alors qu'à l'évidence, l'énorme disparité des régimes juridiques en matière d'intégration a véritablement créé des traitements différents entre les étrangers en fonction de leur lieu de résidence, la Cour constitutionnelle s'est une fois de plus retranchée derrière le principe d'autonomie pour les légaliser, sans prendre en considération non seulement les objectifs poursuivis, mais également leur caractère proportionnel ou non au regard de l'importance des dérogations qu'ils comportent aux droits fondamentaux des étrangers et à leur impact sur d'autres droits, comme celui d'acquérir la nationalité belge, matière pourtant relevant de l'Autorité fédérale.

Cette dualité entre les compétences de l'Autorité fédérale, qui s'appliquent à tous quel que soit leur lieu de résidence et qui voudraient que les normes applicables soient uniformes, et celles des entités fédérées, n'a pas été abordée comme telle par la Cour constitutionnelle, alors qu'elle méritait incontestablement de l'être.

²⁰² S. GANTY, « Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge par déclaration », *op. cit.*, p. 7.

Les conditions d'acquisition de la nationalité se devraient d'être les mêmes pour tous les étrangers présents sur le territoire et ne pas s'avérer plus lourdes pour certains par rapport aux autres, suivant leur lieu de résidence.

Cela est d'autant plus vrai que ces parcours d'intégration sont principalement empruntés par des travailleurs précaires et des conjoints au foyer, dont les femmes sont souvent surreprésentées²⁰³. Ce sont précisément ces personnes qui dépendent le plus des législations fédérées en matière d'intégration.

Ainsi, en Flandre, les exigences en termes d'heures et d'investissement pour le parcours d'inburgering, y compris la réussite d'un examen à la fin du parcours, pourraient non seulement dissuader ceux qui ne sont pas tenus de suivre le parcours mais également, pour ceux qui le sont, aboutir à une absence de réussite pourtant requise par le Code de la nationalité. On peut notamment citer le cas des personnes analphabètes lesquelles pourraient, comme d'autres, avoir un intérêt à acquérir la nationalité belge, notamment par ce que cette dernière constitue en soi un catalyseur pour leur intégration, surtout sur le marché du travail²⁰⁴.

La Cour constitutionnelle a affirmé, sans réelle considération, que ces personnes pouvaient faire valoir d'autres critères que celui du suivi avec succès d'un parcours d'intégration. Elles pourraient ainsi, suivant un autre critère, attendre cinq années supplémentaires pour obtenir la nationalité belge, ce qui s'avère être une voie beaucoup plus lourde.

L'affirmation de la Cour selon laquelle il y a d'autres voies pour acquérir la nationalité belge ou d'autres moyens de prouver l'intégration sociale apparaît dès lors déconnectée de la réalité des personnes précaires. Elle ignore également le groupe de candidats à la nationalité qui dépendent principalement des parcours d'intégration pour prouver leur intégration sociale.

Les régions fédérées devraient être conscientes de l'impact potentiel que leurs processus d'intégration peuvent avoir sur l'obtention de la nationalité belge. Il est à craindre toutefois que cette conscience sera fonction des objectifs poursuivis, lesquels diffèrent profondément d'une entité à l'autre.

²⁰³ S. GANTY, « Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge par déclaration », *op. cit.*, p. 14.

²⁰⁴ *Ibidem*.

Chapitre IV. La contrainte d'uniformisation par les instances internationales? L'exemple du permis de travail unique

Les divergences marquantes dans les différents parcours d'intégration en vigueur et, d'une manière générale, dans les réglementations applicables au droit des étrangers pourraient finir par s'estomper par l'adoption d'une norme internationale supérieure et contraignante. L'Europe pourrait en effet décider de légiférer en la matière comme elle l'a fait pour le permis de travail en adoptant la Directive « permis unique »²⁰⁵, qui a forcé les différentes entités à coopérer.

Lors de la sixième réforme de l'État, l'objectif du législateur spécial était de renforcer la régionalisation des politiques d'emploi en permettant aux régions d'adopter des approches distinctes concernant l'accès des travailleurs étrangers à leurs marchés du travail. Ce transfert de compétences a été opéré sur base du fait que les entités fédérées connaissent mieux la structure du marché local de l'emploi et les besoins spécifiques des différents secteurs. En effet, les besoins en main-d'œuvre diffèrent entre le nord et le sud du pays²⁰⁶.

Ainsi, la régionalisation de la politique d'immigration économique découle du désir d'améliorer et de consolider les stratégies d'emploi locales, en dynamisant et en protégeant le marché de l'emploi en fonction des intérêts régionaux²⁰⁷.

Conformément à l'article 6, §1, IX, 3°, al. 1, la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont désormais compétentes en matière « d'emploi des travailleurs étrangers ». Les régions sont ainsi libres de se démarquer des politiques fédérales antérieures

²⁰⁵ Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, *J.O.U.E.*, 23 décembre 2011, L 343/1.

²⁰⁶ J. FARCY, « L'accès des étrangers au marché de l'emploi en Belgique : tentative de synthèse au regard de la régionalisation partielle de la matière », *R.D.E.*, 2022, p. 5.

²⁰⁷ J. VANPREAT, « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming », *Migratie en migrantenrecht*, Bruges, die Keure, 2014, p. 3.

et d'établir leurs propres règles concernant l'emploi des travailleurs étrangers²⁰⁸. Cette répartition a, elle aussi, entraîné des réglementations différentes suivant le lieu de résidence.

Il est primordial de rappeler que malgré la compétence exclusive²⁰⁹ des Régions en matière d'emploi des travailleurs étrangers, l'État fédéral demeure seul responsable et compétent concernant le droit de séjour des étrangers²¹⁰. Le statut administratif des étrangers reste du ressort de l'État fédéral en tant que compétence résiduelle²¹¹.

Ainsi, nous nous retrouvons dans le même cas de figure qu'en matière de parcours d'intégration des étrangers et d'acquisition de la nationalité puisque le domaine de l'immigration économique est « fragmenté » entre le gouvernement fédéral compétent en matière de séjour et les gouvernements fédérés compétents en matière de travail. L'un ne peut, à l'évidence, exister sans l'autre. En effet, en Belgique : « l'exercice effectif du droit au travail est tributaire d'un droit de séjour »²¹².

Le 13 décembre 2011, le Parlement européen et le Conseil adoptaient la Directive 2011/98/UE instaurant un « permis unique » de travail. Cette directive impose aux États membres de mettre en place une procédure unifiée aboutissant à la délivrance d'un permis unique couvrant à la fois le séjour et le travail.

Dès lors que la Directive liait la Belgique, les entités compétentes en la matière n'avaient pas d'autre choix que de coopérer pour remédier aux divergences existantes provoquées par la fragmentation des compétences. C'est à cette occasion que les différentes autorités concernées ont conclu un accord de coopération portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers²¹³.

²⁰⁸ J. FARCY, « L'accès des étrangers ... », *op. cit.*, p. 6.

²⁰⁹ Rappelons la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de compétences exclusives : C.C., 21 juin 2000, n°76/2000.

²¹⁰ C.C., 4 octobre 2018, n°126/2018, B.8.

²¹¹ Const., art. 35.

²¹² J. FARCY, « L'accès des étrangers ... », *op. cit.*, p. 6.

²¹³ Accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, *M.B.*, 24 décembre 2018.

Même si l'insertion de cette norme européenne, qui visait une simplification administrative, ne s'est pas faite sans mal dès lors qu'elle se heurtait au découpage des compétences propre à la Belgique²¹⁴, elle a permis d'uniformiser, dans une matière certes spécifique, les diverses réglementations qui avaient été adoptées par les entités fédérées compétentes.

L'implication de plus en plus grande de l'Europe dans la politique migratoire des États membres pourrait l'amener à davantage légiférer en matière de droit des étrangers, et pourquoi pas à définir un tronc commun au parcours d'intégration.

CONCLUSIONS TROISIÈME PARTIE

L'intégration des étrangers, bien que peu définie, est un concept juridique important tant au niveau européen que national. En droit belge, elle est requise pour acquérir la nationalité belge.

Cette matière relevant de la compétence des entités fédérées, elle a donné lieu à des réglementations extrêmement différentes, notamment dans la détermination et l'étendue des parcours d'accueil et d'intégration.

Si les parcours d'intégration adoptés en Wallonie et à Bruxelles demeurent relativement peu contraignants et peu attentatoires aux droits fondamentaux des étrangers, tel n'est manifestement pas le cas du parcours établi par la Région flamande. Celui-ci évolue inexorablement vers des conditions de plus en plus contraignantes, lourdes et coûteuses, sanctionnées en outre par des privations ou des suspensions de droits essentiels, tel que celui d'un logement social ou d'allocations d'attente.

Ces différences créent nécessairement des distorsions entre les étrangers suivant leur lieu de résidence et ont en outre un impact sur le degré de difficulté qu'ils auront à remplir les conditions nécessaires à l'acquisition de la nationalité, le suivi avec succès d'un parcours d'intégration étant un des critères admis par le nouveau Code de la nationalité comme preuve d'intégration sociale.

²¹⁴ J. FARCY, « L'accès des étrangers ... », *op. cit.*, p. 17.

Face à ces différences marquantes et conséquentes, la Cour constitutionnelle n'a pas entendu s'écarter de sa jurisprudence constante, mettant en avant, tel un bouclier, le principe de l'autonomie des entités fédérées pour justifier les différences et refusant de procéder à une analyse concrète et comparative des situations et de leurs conséquences.

Seule l'intervention d'une instance législative supérieure, tel le Parlement européen, paraît pouvoir mettre fin à tout ou partie des distorsions constatées entre les droits des étrangers et causées par les politiques différentes des entités fédérées en matière d'intégration.

CONCLUSIONS FINALES

La circonstance que la Belgique soit devenue un État fédéral ne l'exonère pas de son obligation de respecter les droits et libertés fondamentaux institués par les traités internationaux et par sa Constitution. Sa mutation institutionnelle n'a eu pour effet, sur ce point, que d'étendre cette obligation à toutes les entités fédérées qu'elle a créées.

Le morcellement des compétences entre les différentes entités fédérées a toutefois, et tout naturellement, engendré l'apparition de politiques et de normes distinctes, susceptibles de créer des traitements différents entre les citoyens en fonction de leur lieu de résidence ou de leur langue. Dès lors qu'elles trouvent leur fondement dans la structure fédérale de l'État et dans le principe d'autonomie des entités fédérées, la Cour Constitutionnelle a jugé que ces différences n'étaient pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Le principe d'assimilation établi par l'article 191 de la Constitution reconnaît aux étrangers présents sur le territoire les mêmes droits que ceux des Belges. Les seules exceptions tolérées sont celles établies par la « loi », terme qui n'a fait l'objet d'aucune modification lors des réformes institutionnelles, ni postérieurement. Ainsi, si les entités fédérées sont incontestablement compétentes pour assurer aux étrangers les mêmes droits que ceux des Belges, le texte de l'article 191 de la Constitution pourrait être interprété comme les privant du droit de déroger à ce principe d'assimilation, ce pouvoir restant entre les mains du seul législateur fédéral. Cette interprétation ne serait pas incohérente ou illogique, dès lors qu'il s'agit, non pas de reconnaître des droits, mais bien de porter atteinte à un principe constitutionnel attributif de droits fondamentaux. En outre, la concentration du pouvoir de dérogation entre les mains du seul législateur fédéral serait de nature à juguler l'explosion de réglementations diverses et variées, déroatoires des droits octroyés constitutionnellement aux étrangers. Force est toutefois de constater que, dans la pratique, les entités fédérées établissent des normes déroatoires, chacune dans sa sphère de compétence, sans qu'elles ne soient sanctionnées par les juridictions compétentes, particulièrement par la Cour Constitutionnelle.

Les récents phénomènes migratoires et les inquiétudes sécuritaires qu'ils ont provoquées, ont profondément modifié la perception par la population et par les pouvoirs publics de l'arrivée

de l'étranger sur le sol Belge. L'État belge n'est plus le territoire hospitalier qu'il était après-guerre, lorsqu'il était à la recherche de main d'œuvre étrangère.

Cette nouvelle perception de l'étranger a entraîné de nombreuses modifications législatives et mis à l'avant plan la matière de l'accueil et de l'intégration, laquelle a été confiée aux entités fédérées.

L'accueil et l'intégration des étrangers est sans doute la matière qui reflète le mieux les profondes différences de traitement dont font l'objet les étrangers en fonction de leur lieu de résidence. Alors que les Régions wallonnes et bruxelloises demeurent prudentes, du moins pour l'instant, quant aux contraintes imposées à l'étranger dans le cadre du parcours d'accueil ou d'intégration, la Région flamande s'est véritablement investie dans l'organisation d'un programme lourd, exigeant, contraignant et onéreux, susceptibles de sanctions attentatoires aux droits fondamentaux tels que le droit à un logement social et au bénéfice d'allocations d'attente. L'étranger chargé de le suivre fera en outre l'objet de différentes évaluations.

Il est évident qu'une analyse comparative des réglementations en vigueur aurait mis en lumière l'ingérence extrême de la réglementation flamande dans les droits de l'étranger au regard des autres réglementations en la matière, de même que la disproportion que cette ingérence entraîne par rapport à l'objectif poursuivi, lequel ne devrait pas, en toute logique, être trop éloigné de celui des autres Régions.

L'importance d'éviter toute discrimination dans les parcours d'intégration entre les étrangers placés dans la même situation, s'avère d'autant plus essentielle que le suivi, avec succès, d'un tel parcours est un des critères prévus par le Code de la nationalité comme preuve de l'intégration sociale requise. Rien ne paraît pouvoir justifier le fait que cette preuve s'avère objectivement plus difficile pour certains étrangers que pour d'autres, au seul motif qu'ils habitent dans une Région particulière.

Pourtant, chargée de se prononcer sur cette question, la Cour Constitutionnelle est malheureusement restée fidèle à sa jurisprudence, refusant de procéder à la comparaison des autres réglementations en la matière et se retranchant une fois de plus derrière le principe de l'autonomie des entités fédérales.

Ce faisant, la Cour Constitutionnelle a laissé les entités fédérées absolument libres de légiférer comme elles l'entendent dans leurs sphères de compétences, permettant ainsi à certaines d'entre elles de poursuivre une politique de « profiler » pour façonner au mieux de ses objectifs économiques l'étranger susceptible de l'intéresser. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'autorité flamande compétente ait décidé d'ajouter, dans son parcours d'intégration déjà lourd, l'obligation de suivre une formation dans les métiers en pénurie dans sa Région, interférant ainsi dans l'avenir professionnel de l'étranger.

En définitive, à force de ne pas sanctionner les dérogations récurrentes aux droits fondamentaux des étrangers, l'esprit de l'article 191 de la Constitution s'est insidieusement estompé au fil du temps, l'exception devenant la règle.

À défaut pour la Cour Constitutionnelle d'exercer un réel contrôle de proportionnalité et de donner au principe d'égalité et de non-discrimination sa réelle portée, même à l'égard d'une structure fédérale, seule l'intervention normative d'une instance supérieure, tel le Parlement européen, sera en mesure de ramener la matière de l'intégration à une plus grande uniformité et justesse. Cette hypothèse n'est pas totalement utopique dès lors que l'Europe entend davantage intervenir dans les politiques migratoires des Etats membres.

Il faut y croire.

BIBLIOGRAPHIE

I. Législation

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.*, 22 septembre 2000, p. 19 à 62

Directive (UE) 2011/98 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, *J.O.U.E.*, L 343/1, 23 décembre 2011.

Directive (UE) 2011/95 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *J.O.U.E.*, L 337/9, 20 décembre 2011.

Directive (UE) 2008/115 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, L 348/98, 24 décembre 2008.

Directive (UE) 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *J.O.U.E.*, L 158/77, 30 avril 2004.

Directive (UE) 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *J.O.U.E.*, L 251, 3 octobre 2003

Directive 2003/109 (UE) du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants du pays tiers résidents de longue durée, *J.O.U.E.*, L 16/44, 23 janvier 2004.

Const., art. 33 et 35.

C.N.B, art. 12bis, §1^{er}, 2^o, d), et 3^o, e).

Code wallon de l'action sociale et de la santé, art. 152/1 à 152/8.

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980, art. 2.1^o.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 10.

Décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 26 juillet 2013.

Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 septembre 2013.

Décret portant création du Code flamand du logement, M.B., 1^{er} janvier 2008, Article 102 bis, §3.

Ordonnance de la COCOM du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, *M.B.*, 30 mai 2017, art.2,1^o et 4

Arrêté du gouvernement flamand relatif à l'imposition d'une amende administrative aux intégrants ayant droit et aux intégrants au statut obligatoire, M.B., 4 décembre 2008.

II. Jurisprudence

a) Juridictions internationales

C.J.U.E., arrêt *Digibet*, 12 juin 2014, C-156/13.

C.J.U.E., arrêt *Horvath*, 16 juillet 2009, C-428/07.

C.J.U.E., arrêt *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, C-540/03, ECLI :EU :C : 2006 :429, pt. 70.

Cour eur.D.H., arrêt *Partei Die Friesen c. Allemagne*, 28 janvier 2016.

Cour eur.D.H., arrêt *Osmanoglu et Kocabas c. Suisse*, 10 janvier 2017, §99.

b) Juridictions belges

C.C., 18 mars 2021, n°47/2021.

C.C., 4 octobre 2018, n°126/2018.

C.C., 20 septembre 2018, n°115/2018

C.C., 15 juin 2017, n°75/2017

C.C., 29 octobre 2015, n°154.2015

C.C., 19 mars 2015, n°36/2015

C.C., 5 mars 2015, n°24/2015

C.C., 23 octobre 2014

C.C., 26 septembre 2013, n°121/2013.

C.C., 11 janvier 2012, n°1/2012

C.C., 27 juillet 2011, n°135/2011.

C.C., 20 janvier 2010, n°3/2010

C.C., 17 décembre 2009, n°198/2009.

C.C., 9 juillet 2009, n°107/2009,

C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

C.C., 27 mai 2008, n°81/2008.

C.C., 12 décembre 2007, n°151/2007

C.C., 5 décembre 2006, n°193/2006

C.C., 14 décembre 2005, n°190/2005

C.C., 30 juin 2004, n°119/2004

C.C., 5 mai 2004, n°69/2004

C.C., 29 octobre 2003, n° 139/2003.

C.C., 22 juillet 2003, n°106/2003.

C.C., 25 mars 2003, arrêt n°35/2003.

C.C., 29 novembre 2000, n°124/2000.

C.C., 21 juin 2000, n°76/2000.

C.C., 29 novembre 2000, n°124/2000

C.C., 25 novembre 1999, n°124/99

C.C., 14 octobre 1999, n°110/99.

C.C., 4 juin 1998, n°62/98.

C.C., 22 avril 1998, n°43/98.

C.C., 18 mars 1997, n°14/97.

C.C., 22 décembre 1994, n°90/94, B.2.3.

C.C., 14 juillet 1994, n°61/94.

C.C., 29 juin 1994, n°51/94.

C.C., 18 février 1993, n°14/93

C.C., 7 mai 1992, n°37/92

C.C., 10 octobre 1991, n°25/91.

C.E., 5 octobre 2011, n°215.571.

C.E., 9 décembre 2009, n°198.769.

Cass., 25 mars 2002, www.cass.be

C.C.E., 31 mai 2012, n°82.019.

C.C.E., 27 avril 2012, n°80.364.

C.C.E., 26 septembre 2008, n°16.531.

Avis du Conseil d'État relatif à l'amendement de la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *Doc.*, Parl., 2011, n°49.941.

Avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de loi égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi, à la formation et aux possibilités de promotion, l'accès a une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale, *Doc.*, Parl., 1998-1999, n°2057/1

III. Doctrine

ADAM, I., *Le droit et la diversité culturelle*, 1^e ed., Bruxelles, Bruylant, 2011.

BEHRENDTET Ch. et VRANCKEN, M., *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019.

N. BONBLED, N. et VERDUSSEN, M. *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d’État et de la Cour de Cassation*, vol. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 2011.

BOUCQUEY, P., « La Cour d’arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l’étranger », *Ann. Dr.*, Louvain, 1996.

CARLIER, J.-Y et REA, A., *Les étrangers en Belgique*, Dossiers du CRISP, 2001.

CARLIER, J.-Y et SAROLÉA, S., *Droit des étrangers*, 1^e éd, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 34.

CLEMENT, J. et VAN DE PUTTE, M., « De bevoegdheidsverdeling inzake vreemdelingen en allochtonen », *Burgerschap, inburgering, migratie*, F. JUDO et G. GEUDEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2007, 27 à 46.

COURONNE, V., « L’immigration économique au sens du droit de l’Union européenne », *Les flux migratoires au sein de l’Union européenne*, Ph. ICARD (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 61 à 73.

COURTOY, M., « Les migrants climatiques : symptômes d’une gouvernance mondiale de la migration défaillante ? », *A.D.L.*, 2017, p. 507 à 540.

DE BROUX, P. -O, « Observations », *Le droit international et européen des droits de l’homme devant le juge national*, S. VANDROOGHENBROECK (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 49 à 57.

DELPÉRIÉE, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris, Bruylant – L.G.D.J., 2000, p. 584.

DUMONT, H., HACHEZ, I. et EL BERHOUMI M. (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2016.

EL BERHOUMI, M., ROMAINVILLE, C. et BERNARD, N.-B., « Les sources de la répartition des compétences », *Principes de la répartition des compétences*, M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROEK (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 31 à 79.

FARCY, J.-B., « L'accès des étrangers au marché de l'emploi en Belgique : tentative de synthèse au regard de la régionalisation partielle de la matière », *R.D.E.*, 2022, p. 5 à 17.

FARCY, J.-B., « L'immigration économique en Belgique à l'heure du permis unique », *Immigration et droits*, J.-B. FARCY et al. (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 9 à 44.

FLAMAND, C. et SAROLEA, S., « Trajet migratoire et regroupement familial : obstacles et perspectives », *Immigration et droits*, FARCY, J.-B. et al. (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 45 à 95.

GANTY, S., « Ne dites plus 'cours' mais 'parcours' d'intégration ou du rôle des entités fédérées dans l'acquisition de la nationalité belge par déclaration », *R.D.E.*, 2021, p. 5 à 13.

GANTY, S., *L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne. Critique d'une intégration choisie*, Bruxelles, Bruylant, 2021.

Ganty, S., « Les tests d'intégration civique sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne: Un exercice d'équilibriste périlleux entre marge d'appréciation des États membres et protection des ressortissants de pays tiers », *J.E.D.H.*, 2016, p. 32 à 56.

GANTY, S. et DELGRANGE, P., « Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique », *R.D.E.*, 2015/4, p. 511 à 528.

HUBERLANT, Ch., « Les garanties de procédure et de recours actuellement accordées aux étrangers », *Ann. Dr.*, 1970..

KOFMAN, E. *Contemporary European migration : civic stratification and citizenship*, Political Geography, vol. 21, 2002.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014

LEJEUNE, Y. *Droit Constitutionnel belge*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2021.

LIESBET, M., « Le parcours d'intégration obligatoire à Bruxelles : un parcours d'obstacles », disponible sur la www.libre.be, 17 décembre 2015

LYS, M., « Le visage du migrant », *Les visages de l'État*, P. d'Argent, Davide Renders et Marc Verdussen (dir.) 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 553 à 566.

LYS, M., « Les droits constitutionnels des étrangers », *Les droits constitutionnels en Belgique*, M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 607 à 634.

MARTENS, A., *Les immigrés, Flux et reflux d'une main d'œuvre d'appoint. La politique de l'immigration de 1945 à 1970*, Leuven, Vie Ouvrières – Presse Universitaire de Louvain, 1976.

McCREA, R., *Religion et ordre juridique de l'Union européenne*, 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2013.

MERCKLAERT, M., « Status quaestionis van de bevoegdheidsverdeling inzake gendrechten », *T.B.P.*, 2013, p. 329 à 370.

MEUGENS, P.-Y., « Le parcours d'accueil désormais obligatoire à Bruxelles », disponible sur www.rtf.be, 1 juin 2022.

M.L., « Bruxelles : le parcours d'obligation sera obligatoire le 1^{er} janvier 2021 », disponible sur www.lalibre.be, 5 juin 2020.

MOHIMONT, P., « Emploi des ressortissant étrangers et permis unique en Belgique, défis d'une nouvelle législation », *Rev. dr., étr.*, 2019, p. 147 à 164.

:

MOONEN, T., RIEMSLAGH, J. et VAN DROOGHENBROECK, S. « L'égalité et la non-discrimination », *Principes de la répartition des compétences*, M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 363 à 382.

MORIN, J.-Y., *L'état de droit : émergence d'un principe de droit international*, Brill, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1995-IV.

PITSEYS, J. et RINGELHEIM, J., « La transparence et ses obstacles : vers une INDH en Belgique ? », *J.D.J.*, 2015, p. 5 à 8.

REA, A., *Immigration, État et citoyenneté. La formation de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique*, Thèse de doctorat, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2000.

REA, A., « L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophone », *Immigration et intégration en Belgique francophone*, M. MARTINIELLO, A. REA ET F. DASSETO (dir.), Louvain-la-Neuve, Academia, 2007, p. 103 à 140.

RENAULD, B., *La Cour d'arbitrage vingt ans après – Analyse des dernières réformes*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

RENDERS, D., « L'extension des compétences de la Cour d'arbitrage au statut constitutionnel de l'étranger », *R.B.D.C.*, 2000, p. 195 à 197.

ROSOUX, G., *Contentieux constitutionnel*, 1^e éd., Bruxelles Larcier, 2021, p. 492.

ROSOUX, G., « Suspension de l'exigibilité de créances de l'État : l'incidence d'un fédéralisme centrifuge sur le principe d'égalité », *J.L.M.B.*, 2004, p. 151 à 161.

SAROLÉA, S., *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

SOMERS, E., *Le droit et la diversité culturelle*, 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 311.

TULKENS, F. et VAN DROOGHENBROECK, S., *Itinéraires d'un constitutionnaliste. Mélanges offerts à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

TULKENS, F. et VAN DROOGHENBROECK, S., « Le fédéralisme sous la pression du droit international et européen des droits de l'homme ? L'exemple de la Belgique », S. BESSONET et E. BELSER (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons*, Zurich Schulthess, 2014, p. 282 à 283.

VAN DER ELST, E. et BRONCKLAERS N., « Het nieuwe arbeids-marktbeleid voor zelfstandigen in Vlaanderen : innovatie en digitalisering voorop », *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2022, p. 202 à 223.

VAN DROOGHENBROECK, S. « Le fédéralisme sous la contrainte du droit des droits de l'homme ? », *Europese voorschriften en Staatshervorming – Contrainte européennes et réforme de l'État*, E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), Bruxelles, la Charte, 2013, 295 à 339.

VAN DROOGHENBROECK, S., « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering », *Tegenspraak cachier « Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, E. BREMS et R. STOCKX (dir.), Bruges, die Keure, 2006, p. 268 et s.

VAN DROOGHENBROECK, S. et VELAERS, J., « La répartition des compétences dans la lutte contre les discriminations », *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten – Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brugges/Bruxelles, die Keure/la Charte, 2008, p. 103 à 127.

VAN DROOGHENBROECK, S., « L'article 191 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, p. 305 à 311.

VANHEULE, D., « De positie van de vreemdeling in de Grondwet », *De Grondwet in groothoekperspectief, Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, B. PEETERS et J. VELAERS (dir.), Antwerpen, Intersentia, p. 483 à 508.

VANHEULE, D., « L'égalité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux étrangers », *L'étranger face au droit, XXe Journée d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 211 à 229.

VANPRAET, J., « De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staats hervorming », *Migratie en migrentenrecht*, Bruges, die Keure, 2014, p. 3 à 30.

VANPRAET, J. « België in Europa : de bevoegdheidsverdelende regels en het (con)federalisme in het kwadraat », *Europese voorschriften en Staats hervorming – Contrainte européenne et réforme de l'État*, E. VANDENBOSSCHE et S. VANDROOGHENBROECK (dir.), Brugge, la Charte, 2013, p. 355 à 395.

VAROL, O.O. « Structural Rights », *Georgetown Law Journal*, 2016, p. 1001 à 1054.

VERDUSSEN, M., « Fédéralisme et droits fondamentaux », Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral, C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), 1^e. éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 40 à 58.

VAN OVERSTAETEN, B. et DEBUCQUOIS, P., *L'étranger, la veuve et l'orphelin... Le droit protège-t-il les plus faibles ?*, 1^e. éd., Bruxelles, Larcier, 2020, p. 267 à 278.

VERDUSSEN, M. « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revistacatalana de dret publi*, 2005, vol. 31, p. 189.

WAUTELET, P., « Quelques réflexions transversales sur le droit de la nationalité belge », *Droit de l'immigration et de la nationalité : fondamentaux et actualité*, P. WAUTELET et COLLIENNE, F. (dir.), 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 343 à 382.

WIGNY, P., *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1952.

XHARDEZ, C., « Volonté d'apprendre le néerlandais et suivi du parcours d'intégration : le point sur les conditions d'admission des locataires sociaux en Flandre », A.P.T., 2015, p. 436 à 446.

LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/drt