

I. Édito

L'accès à la nationalité à l'épreuve de la réforme du chômage

A partir du 1^{er} mars 2026, la réforme du chômage récemment adoptée risque d'affecter indirectement mais de façon significative l'accès à la nationalité. La nouvelle mouture de la liste des journées de travail assimilées fragilise la possibilité de prouver l'intégration sociale par un travail ininterrompu sur cinq ans, déjà critiquable pour son irréalisme face à la précarité professionnelle qui touche davantage les personnes étrangères. Cette réforme risque d'accroître l'exclusion des candidats à la nationalité frappés par une longue maladie ou confrontés à des parcours d'emploi discontinus, révélant les contradictions d'un système en passe de pénaliser des aléas de vie pourtant fréquents.

À son arrivée au pouvoir, le gouvernement Arizona a affiché son objectif d'engager de vastes réformes et le droit de la nationalité figure parmi ses chantiers. Dans son Accord de gouvernement, plusieurs mesures concernant la nationalité ont ainsi été annoncées¹, toutes orientées vers un durcissement des conditions d'accès. La première à entrer en vigueur, le 29 juillet 2025, porte le montant des droits d'enregistrement de 150 à 1 000 euros². D'autres initiatives sont dans le pipeline et actuellement en discussion³. Le gouvernement semble d'ailleurs avoir opté pour une stratégie visant à faire passer ces différentes mesures dans des lois distinctes.

Au-delà des initiatives ciblant directement le droit de la nationalité, d'autres réformes, bien qu'indépendantes de la matière, sont également susceptibles de l'impacter. En effet, depuis la refonte du Code en 2012, le droit de la nationalité repose sur un ensemble d'autres domaines juridiques dont toute modification pourrait avoir des répercussions indirectes sur ce dernier. Cette question se pose aujourd'hui à l'égard de la récente réforme du droit au chômage⁴.

1. Lien entre nationalité belge et participation au marché du travail

Présent en 1984 lors de l'adoption du Code de la nationalité sous l'appellation de « volonté d'intégration », le critère d'intégration avait été supprimé des textes en 2000 en raison des dérives liées à la subjectivité et à l'arbitraire qu'entraînait son appréciation. L'une des orientations majeures de la réforme de 2012 fut de rétablir cette exigence, désormais déclinée sous trois angles : une intégration sociale, linguistique et économique.

Pour la première fois, l'accès à la nationalité se retrouve explicitement lié à l'insertion professionnelle. C'est ainsi que, dans la majorité des cas, le candidat à la nationalité qui ne réside pas en Belgique depuis au moins dix ans doit démontrer avoir, au cours des cinq dernières années, travaillé 468 jours ou versé des cotisations sociales comme indépendant à titre principal pendant dix-huit mois. Des tempéraments à cette exigence existent : ils concernent les personnes mariées à un ou une Belge, les parents d'un enfant belge mineur ainsi que les personnes ayant atteint l'âge de la pension ou souffrant d'un handicap ou d'une invalidité.

Dans son avis sur la proposition de Loi du 4 décembre 2012⁵, le Conseil d'État avait attiré l'attention sur le risque d'exclusion de l'accès à la nationalité des personnes n'étant plus en âge de travailler ou incapables de le faire en raison d'un handicap⁶. Cette préoccupation fut prise en compte par le législateur, qui instaura également une catégorie spécifique de déclaration de nationalité pour ces personnes qui se voient dispensées de prouver tant leur participation économique que leur intégration sociale et linguistique.

L'origine du seuil de 468 jours, et de son équivalent pour les indépendants, n'est pas exposée dans les travaux préparatoires. La proposition initiale évoquait deux années de travail, sans davantage de justification. Conscient de la précarité qui touche plus fréquemment l'emploi des personnes étrangères – contrats à temps partiel, à durée déterminée –, le législateur a retenu une période de cinq ans pour permettre la réalisation de la participation économique afin, selon ses mots, « de ne pas pénaliser le secteur de l'intérim »⁷.

1 Voyez la présentation de ces mesures dans l'édito de C. Magritte, « Accord du Gouvernement Arizona : quelles sont les mesures envisagées en matière de nationalité ? », *Newsletter ADDE*, février 2025.

2 Art. 4 et 5 de la Loi-programme du 18 juillet 2025, *M.B.*, 29 juillet 2025.

3 En juillet, a été approuvé un avant-projet de loi destiné à élargir les motifs de déchéance, porter le délai de l'action de déchéance à quinze ans et imposer au juge de se positionner sur la déchéance en cas de terrorisme même en l'absence de réquisition du Parquet. Cet avant-projet est soumis à l'avis du Conseil d'État, https://www.stradalex.com/fr/sl_news/document/sl_news_breve20250717-2-fr.

4 Voir le Titre 5 de la Loi-programme du 18 juillet 2025, *op. cit.*

5 *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, Doc. 53 0476/011, p. 16.

6 Le Conseil d'État rappelle à cette occasion l'article 18 de la Convention de New York relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, ratifiée par la Belgique le 2 juillet 2009, qui consacre pour les personnes handicapées « le droit d'acquérir et de changer de nationalité » et qu'elles « ne soient pas privées de leur nationalité arbitrairement ou en raison de leur handicap ».

7 Amendement global n° 151 à la proposition de loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité, déposé à la suite de l'avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre., 2010-2011, Doc. 53 0476/013, p. 26.

La participation au marché de l'emploi constitue également un critère essentiel pour apprécier l'intégration sociale et linguistique. En effet, l'exercice ininterrompu d'une activité professionnelle durant les cinq années précédant la demande de nationalité est considéré comme une preuve de ces deux formes d'intégration. À la suite de l'avis du Conseil d'État, cette preuve a été ajoutée aux trois moyens initialement prévus pour établir l'intégration sociale – à savoir la possession d'un diplôme belge d'un niveau au moins équivalent au CESS, la participation à une formation professionnelle ou le suivi d'un parcours d'intégration. La motivation tenait au fait qu'au moment de la réforme de 2012, les autorités wallonnes, bruxelloises et germanophones n'avaient pas encore mis en place de parcours d'intégration, ce qui réduisait à deux les modes de preuve de l'intégration sociale accessibles aux candidats résidant dans ces régions.

2. Aperçu de quelques aspects de la réforme du chômage

La réforme du chômage a suscité de vives réactions, particulièrement en raison de l'instauration de la limitation dans le temps des allocations de chômage. Mais la modification susceptible d'avoir un impact non négligeable sur l'accès à la nationalité belge concerne l'adaptation de la liste des journées assimilées à des journées de travail, telle que prévue à l'article 38 de l'Arrêté royal sur le chômage⁸. Ces jours, ainsi que les jours de travail effectif, constituent la base du calcul de la période de travail ouvrant le droit aux allocations de chômage. À partir du 1^{er} mars 2026⁹, le travailleur à temps plein devra avoir accompli un stage de 312 jours journées de travail effectif et/ou assimilées au cours des trois dernières années pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage.

La liste remaniée retient comme jours assimilés les jours suivants¹⁰ :

- « les jours de vacances légales et les jours de vacances en vertu d'une convention collective de travail rendue obligatoire, s'ils ont donné lieu au paiement du pécule de vacances, ainsi que les jours couverts par le pécule de vacances qui sont situés dans une période de chômage complet;
- les jours fériés ou de remplacement pour lesquels un salaire a été payé par l'employeur;
- les jours d'incapacité de travail avec rémunération garantie deuxième semaine et les jours d'incapacité de travail avec complément ou avance conformément à la convention collective de travail n° 12bis ou n° 13bis;
- les jours de repos compensatoire;
- les jours non travaillés qui sont situés dans un contrat de travail et pour lesquels a été payée une rémunération qui, conformément à l'article 37, § 1^{er}, est au moins égale au salaire minimum fixé par une disposition légale ou réglementaire ou une convention collective de travail qui lie l'entreprise ou, à défaut, par l'usage et sur laquelle les retenues réglementaires pour la sécurité sociale, y compris celles pour le secteur chômage, ont été opérées;
- les jours pour lesquels le travailleur bénéficie d'une indemnité de maternité, la période d'interdiction de travail visée à l'article 39, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ou les jours dans le cadre d'un congé de paternité ou d'adoption visé à l'article 30, § 2, ou 30ter de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;
- les jours de grève, de lock-out et les jours de chômage temporaire par suite de grève ou de lock-out;
- les jours d'exercice de la fonction de juge social;
- les jours d'absence du travail en vue de fournir des soins d'accueil;
- les jours pour lesquels une allocation de chômage temporaire visée à l'article 27, 2^o, a), a été octroyée » : ce chômage temporaire viserait notamment le chômage covid, pour raison économique ou encore, pour intempéries. »

Selon cette nouvelle liste, les jours de maladie ainsi que les jours d'incapacité résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne seront plus assimilés à des journées de travail au-delà du mois de salaire garanti par l'employeur. Ne seront plus non plus pris en compte les jours sous allocation de chômage ni les dix jours d'absence sans maintien de la rémunération auparavant acceptés. Ont également été supprimés les jours de carence ainsi que ceux couverts par le paiement d'une allocation de transition.

La volonté du gouvernement était de « *mettre l'accent sur le principe d'assurance des allocations de chômage en valorisant davantage les périodes qui sont couvertes par une rémunération* ».¹¹

Un correctif a toutefois été prévu concernant les jours d'incapacité de travail puisque la période de référence de trois ans au cours de laquelle le travailleur doit avoir accompli 312 jours de travail pour pouvoir bénéficier

8 Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 31 décembre 1991.

9 Art. 207 de la Loi-programme.

10 Art. 108 de la Loi-programme.

11 Doc. parl., Chambre, Doc 56 0909/001, p. 106.

de l'allocation de chômage, sera prolongée d'un nombre de jours équivalent aux jours de maladie survenus pendant la période de référence.¹²

Par ailleurs, les jours pendant lesquels une formation professionnelle a été suivie ne seront plus, non plus, assimilés à des jours de travail. Et la limitation dans le temps des allocations de chômage s'appliquera également pour les personnes qui suivent une formation professionnelle.¹³ Les organismes de la formation et de l'emploi craignent que cela n'engendre une diminution des inscriptions et une augmentation des abandons en cours de formation ou d'études.¹⁴

Face à l'ensemble de la réforme, l'on redoute une aggravation disproportionnée des disparités fondées sur des éléments de genre, d'âge, de qualification, ou sur l'état de santé.¹⁵

3. Impact de la réforme du chômage sur l'accès à la nationalité

3.1 La technique du renvoi appliquée à la définition du travail

Au départ, il avait été envisagé que le concept de travail, tel qu'il intervient en matière de nationalité, soit défini de manière simple au sein même du Code de la nationalité comme « *un contrat de travail ou une activité professionnelle indépendante permettant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille* ».¹⁶ Finalement, le législateur a préféré renvoyer à une définition déjà existante dans une réglementation de droit social : l'Arrêté royal sur le chômage, et plus précisément ses articles 37 et 38 qui définissent respectivement la journée de travail effectif et la journée assimilée à une journée de travail, tout en précisant que le travail accompli à l'étranger n'est pas pris en compte.¹⁷

Si cette méthode du renvoi se justifie par une logique et une cohérence apparente en s'appuyant sur la réglementation pertinente, elle n'est pas exempte de tout risque. En procédant de la sorte, le législateur rend le droit de la nationalité tributaire d'une réglementation extérieure dont les modifications futures ne seront pas nécessairement pensées en intégrant leurs potentielles « externalités ». Il existe en effet un risque réel de s'éloigner de l'intention initiale qui avait motivé le renvoi et, ce faisant, de transformer indirectement le régime de la nationalité sans que cette évolution ne soit le fruit d'une volonté explicite du législateur compétent en la matière.

3.2 Incidence de la réforme sur la preuve de l'intégration sociale par le travail

Au regard de ce qui précède, l'impact de la réforme du chômage sur l'accès à la nationalité apparaît évident. Théoriquement, pour les demandes de nationalité introduites à partir du 1^{er} mars 2026¹⁸, toute période de maladie dépassant le mois sous salaire garanti compromettra la possibilité de démontrer l'intégration sociale par le travail ininterrompu. Or, pour ne citer que cet exemple, l'occurrence de maladies comme le cancer est élevée¹⁹ et en hausse chez les jeunes adultes²⁰. Il s'agit en outre d'une maladie qui entraîne généralement une longue incapacité de travail.

Notons que cet impact visera principalement les travailleurs salariés puisque la preuve de leur occupation professionnelle repose sur le compte individuel, document qui répertorie l'ensemble des jours effectifs et non effectifs au cours de l'année. Ce qui n'est pas le cas des travailleurs indépendants dont l'occupation se démontre par la preuve de leur inscription en tant qu'indépendant à tire principal et du paiement des cotisations sociales.

La rigidité de l'exigence d'un travail continu devient ainsi encore plus prégnante, alors qu'elle était déjà critiquable. Il était, et devient encore moins réaliste de pouvoir justifier cinq ans de travail sans interruption. La précarité de l'emploi, particulièrement pour les ressortissants étrangers – comme le constatait le législateur en 2012 –, rend cette exigence d'autant plus paradoxale que le législateur exige une stabilité de l'emploi que les politiques publiques, en facilitant la flexibilité du travail et les conditions de licenciement,

12 Art. 98 de la Loi-programme modifiant l'art. 30 de l'AR chômage.

13 Il semblerait que puisse encore bénéficier des allocations de chômage pendant la durée de leur formation, les personnes ayant entamé une formation dans un métier en pénurie avant le 1^{er} janvier 2026 et celles qui suivent une formation d'aide-soignant ou d'infirmier, que celle-ci soit entamée avant ou après le 1^{er} janvier 2026. Pour un aperçu des nouvelles règles d'exclusion du chômage, voir A. VAN LANDSCHOOT, « Réforme du chômage : quand sonne le glas de la solidarité sociale... Qui sera exclu quand ? », <https://ladds.be/reforme-du-chomage-quand-sonne-le-glas-de-la-solidarite-sociale-qui-sera-exclu-quand/>.

14 Voir les avis d'Actiris et du Forem, *Doc. parl.*, Chambre, Doc 56 0909/13, p. 160 et svt.

15 Voir notamment l'avis de la FGTB, *op. cit.*, p. 186. Dans son avis sur la réforme, le Conseil d'État a formulé à plusieurs reprises des réserves ne pouvant, en raison du bref délai qui lui est imparti, « procéder à l'examen de la réforme dans toutes ses composantes ni tenir systématiquement compte comme il se doit de leur cohérence », voir notamment : Doc. 56 0909/001, p. 384.

16 Amendement récapitulatif n° 124 de la proposition de loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité, *Doc. parl.*, Chambre, Doc 53 0476/010, p. 6 et 22.

17 Art. 1, § 2, 7^e CNB.

18 Date d'entrée en vigueur de la modification de l'article 378 de l'AR sur le chômage reprise à l'article 207 de la Loi-programme, *op. cit.*

19 <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/etat-de-sante/maladies-non-transmissibles/cancer#def-crude-incidence>

20 <https://www.rtl.be/actu/belgique/societe/hausse-inquietante-des-cancers chez-les-jeunes-adultes-jai-vraiment-tres-tres/2025-03-25/article/743908>

contribuent à éroder. Jusqu'ici un passage sous allocations de chômage entre deux contrats ne devait pas entacher le caractère ininterrompu du travail puisque les jours sous allocation de chômage étaient assimilés à des jours de travail²¹. À l'avenir, ce ne sera plus le cas.

Contrairement à la condition du séjour ininterrompu, pour laquelle des interruptions pouvant aller jusqu'à six mois sont tolérées²², le législateur n'a prévu aucune exception explicite à l'exigence de continuité du travail lorsque celui-ci sert à démontrer l'intégration sociale ou linguistique.

Confrontés à l'absurdité de certaines situations concrètes, certaines communes²³ et tribunaux²⁴ se sont écartés du texte pour revenir à la *ratio legis* de la loi, en considérant, par exemple, qu'une interruption de quelques jours sur une période de cinq ans ne pouvait raisonnablement être interprétée comme ayant « désintégré socialement » la personne.

La Cour constitutionnelle²⁵ s'est penchée sur la condition de travail ininterrompu à l'occasion d'un litige portant sur le congé parental, lequel n'est pas assimilé à un jour de travail effectif au sens de l'article 38 de l'Arrêté royal sur le chômage. Se fondant sur l'intention du législateur, la Cour a estimé qu'il n'existe aucun的理由 de considérer qu'une personne ayant travaillé pendant cinq ans, mais s'étant momentanément absente pour un congé parental, serait moins intégrée qu'une personne qui a suivi une formation professionnelle de 400 heures ou un parcours d'intégration de 60 heures, tous deux admis comme preuve de l'intégration sociale. Elle a également rappelé que le législateur lui-même admet des absences du territoire, par tranche de six mois maximum, sans que cela ne compromette la condition du séjour ininterrompu ni, partant, l'intégration sociale du demandeur. Dans le sillage de cette jurisprudence, le Tribunal de la famille de Bruxelles, confronté à des interruptions de travail excédant six mois en raison des contraintes propres à la procédure de permis unique, a souligné qu'en l'absence de précision de l'expression « ayant travaillé de manière ininterrompue » dans le Code de la nationalité comme dans l'Arrêté royal d'exécution, il appartenait au juge « *d'en apprécier les contours sauf à considérer que le législateur ait voulu que l'expression (...) soit comprise dans son sens littéral, ce qui est une interprétation déraisonnable de la loi* »²⁶.

3.3 Perspectives

Alors que le gouvernement Arizona multiplie les initiatives visant à resserrer les conditions d'acquisition de la nationalité, l'on peut voir que les réformes périphériques, en apparence étrangères, peuvent également modifier profondément l'économie interne du droit de la nationalité. En adoptant en 2012 une technique de renvoi aux notions de « jours de travail effectif » et « assimilés » définies en droit du chômage, le législateur a rendu la condition d'intégration économique et d'intégration sociale par le travail particulièrement vulnérable aux évolutions ultérieures du droit social.

Les aléas et « accidents » de la vie se verraient dans les faits être exclus du parcours de celui qui souhaite acquérir la nationalité.

Certes, il existe, nous les avons rappelés, d'autres moyens de prouver l'intégration sociale que le travail ininterrompu. Toutefois, leur accessibilité, parfois déjà compromise, risque de l'être davantage encore. En effet, on entend que la majorité des parcours d'intégration francophones à Bruxelles sont aujourd'hui grevés d'une liste d'attente dépassant deux ans et les incertitudes budgétaires au niveau de la Région bruxelloise ne présagent pas, à court terme, une augmentation des capacités. Quant aux formations professionnelles ou aux études supérieures, l'introduction de la limitation dans le temps des allocations de chômage compliquera certainement leur suivi à l'âge adulte.

Reste alors la possibilité d'attendre dix années de séjour légal. Mais quelle lourde peine pour celui qui aura traversé une longue maladie ou connu quelques mois de chômage !

Espérons que les tribunaux continueront à défendre une interprétation nuancée face aux nouvelles questions d'interruption qui ne manqueront pas d'émerger à la suite du remaniement de la liste des journées assimilées.

A moins d'une adoption unanime de cette interprétation par l'ensemble des parquets et tribunaux, ne serait-il pas plus efficace que le législateur révise directement la loi, afin d'éviter un passage par la case judiciaire, par ailleurs conditionné à la recevabilité du dossier par la commune ? Il pourrait y intégrer une soupape formelle semblable à celle existant pour la condition de séjour ininterrompu²⁷, ainsi qu'une définition du

21 Liège (10^e ch.), 14 septembre 2015 et Liège (10^e ch.), 27 mars 2019, R.G. n° 2018/FU/26, www.juriportal.be.

22 L'article 7bis, § 3 du CNB prévoit qu'il n'y aura pas d'interruption du séjour si la personne s'est absente du territoire belge pendant des périodes de six mois maximums pour une durée totale d'un cinquième de la période de séjour sur laquelle elle fonde sa demande de nationalité.

23 S. HEYLEN, « *Mogelijke knelpunten en oplossingen bij de toepassing van de nationaliteitswetgeving* », De Burgelijke Stand, 2/13, p. 22.

24 Voir notamment Trib. fam. Anvers, 7 mars 2017, R.G. n° 16/35/B et Trib. fam. Courtrai, 17 décembre 2020, R.G. n° 20/564/B, www.vreemdelingenrecht.be;

25 C. C., 9 juin 2022, n° 79/2022.

26 Trib. fam. Bruxelles (18^e ch.), 26 janvier 2024, R.G. n° 22/1499/N, *Newsletter ADDE*, mars 2024.

27 Il semblerait que certains tribunaux aient déjà étendu l'application de la soupape de l'article 7bis, § 3 CNB aux interruptions de travail. Voyez : C. C., 9 juin 2022, n° 79/2022 ; Trib. fam. Bruxelles (18^e ch.), 26 janvier 2024, *op. cit.* ; Trib. fam. Liège (div. Verviers), 18 aout 2016, et le commentaire de P. WAUTELET, « *Acquisition de la nationalité belge et participation au marché de*

travail propre au Code de la nationalité et le cas échéant une liste de journées assimilés propre à l'intention du législateur compétent en la matière.

Pour le calcul de la participation économique, il serait cohérent, en conformité avec la réforme du chômage, d'appliquer par analogie le choix retenu pour déterminer les journées de travail ouvrant le droit au chômage lorsque des jours de maladie ont été enregistrés. Cela permettrait au candidat à la nationalité qui n'aurait pas atteint les 468 jours de travail au cours des cinq dernières années en raison d'une incapacité de travail, de prolonger la période de cinq ans du nombre de jours de maladie survenus, et ainsi de comptabiliser des jours d'activité au-delà de cette limite.

Sauf à considérer que cette question ne se « résolve » par l'adoption de l'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement²⁸, nous en appelons à une adaptation législative – ou, à défaut, à un contrôle constitutionnel – afin de rétablir un équilibre entre l'objectif d'intégration et le respect des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

Caroline Apers, juriste à l'ADDE

l'emploi : quelle place pour l'interprétation par le juge ? », www.dipr.be, 2016/4.

28 Le gouvernement a en effet annoncé vouloir supprimer la possibilité de démontrer l'intégration sociale et la maîtrise de la langue par l'exercice d'une activité professionnelle. Voir l'Accord du gouvernement (2025-2029), p. 184, https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.