

**LA LOI DU 22 DÉCEMBRE 1998
SUR LA NATIONALITÉ BELGE :
UNE RÉFORME PARTIELLE ET CONTRASTÉE**

PAR

BERNADETTE RENAULD

Depuis l'adoption du code de la nationalité en 1984 (1), il a fait l'objet de plusieurs modifications. Si la dernière en date (2) n'est pas la plus importante, elle mérite néanmoins qu'on s'y arrête, et ce, pour plusieurs raisons. Le contexte dans lequel elle a vu le jour retiendra d'abord l'attention. Fruit d'un compromis politique, la loi a déçu les attentes de certains, et ne répond qu'imparfaitement, nous semble-t-il, aux problèmes qu'elle se donnait pour objectif de résoudre. L'on se propose donc, dans ce bref commentaire, d'exposer le contenu de la réforme, ainsi que certaines des questions qu'elle suscite.

**I. — LE CONTEXTE DE L'ADOPTION
DE LA LOI DU 22 DÉCEMBRE 1998**

Plusieurs propositions de loi tendant à modifier le Code de la nationalité belge se trouvaient sur le bureau de la Chambre (3). Certaines visaient à modifier les conditions de fond d'accès à la nationalité belge, à savoir l'absence de faits personnels graves et la volonté suffisante d'intégration en vue

Bernadette RENAULD est assistante à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 12 juillet 1984.

(2) Loi du 22 décembre 1998 modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, *M.B.*, 3 mars 1999, p. 7265. Cette loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 1999.

(3) Il s'agit des propositions de lois : modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation ; modifiant le Code de la nationalité belge ; insérant dans le Code civil un article 171bis relatif aux mariages blancs ; complétant le Code de la nationalité belge par une disposition concernant la connaissance de la langue ; modifiant le Code de la nationalité belge ; visant à lutter contre les mariages de convenance ; modifiant le Code de la nationalité belge en vue de décourager la pratique des mariages de complaisance ; modifiant le Code de la nationalité belge. Elles ont été réintroduites sous forme d'amendements à la première d'entre elles, et leur examen a été groupé. Ch. des Représ., *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/1 à 14.

de faciliter l'acquisition de la nationalité. D'autres, au contraire, avaient pour objet de la rendre plus difficile ou de lutter contre un phénomène qui peut y être lié, à savoir les mariages dits « de complaisance ». L'examen de ces différentes propositions aurait pu donner lieu à un débat parlementaire intéressant sur les conditions à poser à l'accès à la nationalité, sur l'exigence d'intégration, la nécessité de celle-ci et les instruments destinés à la mesurer. Ce débat n'a pas eu lieu. Il semble que deux raisons principales, liées en partie, puissent l'expliquer. D'une part, les points de vue des partis formant la majorité gouvernementale quant au maintien de l'exigence d'intégration paraissaient inconciliables. La diversité des positions exprimées par les textes déposés paraissait telle qu'elle empêchait, *a priori*, tout consensus sur une modification des conditions de fond d'accès à la nationalité belge. D'autre part, le dossier « nationalité » a été, à tort selon nous (4), politiquement lié au dossier « droit de vote des étrangers ». Dès lors qu'une majorité qualifiée était nécessaire pour réviser l'article 8 de la Constitution en vue d'ouvrir le droit de vote aux personnes ne possédant pas la nationalité belge ou à certaines catégories d'entre elles et, par là, pour éviter à la Belgique de se trouver en manquement par rapport à ses obligations européennes, les partis membres de la majorité se sont engagés vis-à-vis de ceux qui apportaient leur concours à la révision constitutionnelle à adopter une modification du Code de la nationalité visant à faciliter l'accès à celle-ci (5).

Ceci explique que le texte de la loi du 22 décembre 1998 soit en réalité celui d'amendements du gouvernement à une proposition de loi, déposée par MM. Michel et consorts, dont l'objet était bien de faciliter l'accès à la nationalité, mais qui se donnait d'autres moyens, puisqu'elle envisageait une modification des conditions de fond d'acquisition de la nationalité. Les auteurs de cette proposition, se disant non favorables « au morcellement des différents droits politiques compris dans le principe de nationalité », et considérant que « l'exigence de la nationalité pour l'exercice de ces droits est essentielle », suggéraient de modifier certaines conditions de fond. Ils proposaient de supprimer le critère de la « volonté d'intégration », « estimant que le fait d'avoir principalement résidé dans notre pays pendant cinq ans, d'avoir introduit une demande et d'avoir prêté serment dans un contexte solennel sont autant d'éléments qui révèlent, à eux seuls, une

(4) Le lien prétendument nécessaire entre nationalité et citoyenneté tend en effet à se relâcher. L'adoption du Traité de Maastricht qui prévoit l'octroi du droit de vote aux élections locales aux citoyens européens en est un premier signe. Il n'y avait donc, à notre avis, aucune nécessité logique à lier la discussion de l'octroi du droit de vote aux étrangers, qu'ils soient européens ou non, à la discussion sur les conditions d'accès à la nationalité belge.

(5) Voy. les explications du Ministre de la Justice, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, Rapport, Ch. des Représ., *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/11, p. 57.

volonté suffisante d'intégration » (6), ainsi que de réduire certains délais de procédure.

II. — LE CONTENU DE LA RÉVISION

La révision du Code de la nationalité vise, on l'a dit, à en faciliter l'acquisition (7). Elle ne concerne nullement le chapitre II du Code, consacré à l'attribution de la nationalité. Par contre, toutes les procédures d'acquisition, à savoir la déclaration, l'option et la naturalisation, sont modifiées par la loi du 22 décembre 1998. Les modifications n'affectent que les aspects procéduraux des articles 12*bis*, 15 et 21 du Code. Le législateur n'a absolument pas touché ni aux conditions d'accès aux différentes procédures (conditions d'âge, de résidence, ...), ni aux conditions de fond pour l'obtention de la nationalité (absence de faits personnels graves et suffisance de la volonté d'intégration) (8).

La philosophie du nouveau système est la suivante : quelle que soit la procédure d'acquisition de la nationalité mise en œuvre, lorsqu'il n'y a aucun avis négatif dans le dossier, la nationalité est accordée « immédiatement », en tout cas sans examen supplémentaire. Par contre, dès qu'un avis négatif figure au dossier, la décision finale appartient à la Chambre des représentants, sous réserve d'une demande expresse de l'intéressé de voir se poursuivre une procédure judiciaire pour ce qui concerne l'option et la déclaration.

Les modifications apportées aux procédures sont loin d'être négligeables. Ainsi, les procédures de déclaration (article 12*bis* du Code) et d'option (article 15), qui étaient auparavant strictement judiciaires, deviennent « mixtes », dans la mesure où elles peuvent se transformer, au choix de l'intéressé, en procédures législatives, ou au contraire, demeurer judiciaires. Par ailleurs, ces deux procédures, qui différaient auparavant dans la mesure où l'option, contrairement à la déclaration, supposait dans tous les cas un agrément par le tribunal, sont à présent semblables.

Elles débutent par une déclaration, effectuée par le demandeur auprès de l'Officier de l'état civil de sa commune de résidence, par laquelle il exprime le souhait d'acquérir la nationalité belge. Cette déclaration est communiquée pour avis par l'Officier de l'état civil au Procureur du Roi, qui en accuse réception. Ce dernier dispose ensuite d'un délai de deux mois lors-

(6) Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, Développements, Ch. des Représ., *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/1, p. 2.

(7) L'intitulé même de la loi paraît erroné, dans la mesure où les modifications apportées concernent toutes les procédures d'acquisition, et pas uniquement la naturalisation.

(8) En cas d'option suite à contestation d'une possession d'état de la qualité de Belge (art. 17 du Code), la seule condition de fond qui devra être vérifiée est celle de la suffisance de la possession d'état alléguée.

qu'il s'agit d'une déclaration effectuée en vertu de l'article 12*bis* du Code, et de quatre mois lorsqu'il s'agit d'une option effectuée en vertu de l'article 15, pour émettre un avis. Celui-ci portera dans le premier cas sur l'absence ou l'existence de faits personnels graves. Dans le second cas, il portera en outre sur le caractère suffisant ou non de la volonté d'intégration.

Si le Procureur du Roi estime ne pas devoir émettre d'avis négatif, il le signifie à l'Officier de l'état civil par l'envoi d'une attestation. L'absence d'avis négatif dans les deux mois — en cas de déclaration — ou dans les quatre mois — en cas d'option — suivant l'accusé de réception vaut attestation. Dans cette hypothèse, la déclaration ou l'option sont inscrites et mentionnées au registre immédiatement. L'intéressé est belge à compter de l'inscription.

Si le Procureur du Roi estime au contraire que le candidat s'est rendu coupable de faits personnels graves et/ou que (dans le cas d'une option) sa volonté d'intégration est insuffisante, il notifie un avis négatif à l'Officier de l'état civil. La loi précise que l'avis négatif doit être motivé. Le Procureur du Roi en envoie une copie à l'intéressé, par lettre recommandée à la poste.

Ici intervient la modification la plus originale apportée par la loi du 22 décembre 1998. A la réception de l'avis négatif émis par le Procureur du Roi, l'intéressé se trouve devant un choix de procédure. S'il privilégie la procédure judiciaire, il dispose de quinze jours pour prier l'Officier de l'état civil, par lettre recommandée à la poste, de transmettre son dossier au tribunal de première instance. La procédure se déroule ensuite comme sous l'empire de la loi ancienne : l'intéressé est entendu, ou à tout le moins appelé, ce qui lui permet de faire valoir ses arguments devant le tribunal, le cas échéant avec l'aide d'un avocat. Le tribunal statue ensuite sur le bien-fondé de l'avis négatif, par une décision qui, cela va de soi, doit être motivée. L'intéressé et le ministère public disposent de quinze jours pour interjeter appel de la décision. Un refus d'abrogation de l'avis négatif, que ce soit en première instance ou en appel, n'interdit pas à l'intéressé d'introduire une demande ultérieure.

Si le candidat à la nationalité préfère que sa demande suive la voie législative, il lui suffit de ne pas réagir à la réception de la copie de l'avis négatif du Procureur du Roi. Dans ce cas, l'Officier de l'état civil transmet le dossier et la copie de l'avis négatif à la Chambre des Représentants. La loi précise que « la communication à la Chambre des Représentants tient lieu de demande de naturalisation, sur laquelle la Chambre des Représentants statue conformément à l'article 21, § 4 » (9).

(9) Code de la nationalité belge tel que modifié par la loi du 22 décembre 1998, articles 12*bis*, § 3, alinéa 3, et 15, § 3, alinéa 3.

Les modifications apportées à la procédure de naturalisation paraissent moins fondamentales (10). L'introduction de la demande peut se faire, au choix du candidat, auprès de l'Officier de l'état civil (11) du lieu de résidence principale ou directement à la Chambre des Représentants. Elle se fait à l'aide d'un formulaire sur lequel le demandeur aura apposé, outre sa signature, la mention manuscrite suivante : « Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

Les services de la Chambre vérifient le dossier et invitent, le cas échéant, le demandeur à le compléter. Ils transmettent ensuite la demande au parquet du tribunal de première instance de la résidence principale du demandeur, à l'Office des étrangers et au service de la Sûreté de l'Etat, pour avis à fournir dans un délai de quatre mois. L'avis porte sur les conditions d'accès (âge et résidence), sur l'absence de faits personnels graves et sur la volonté d'intégration, ainsi que sur « tout autre élément dont la Chambre souhaite être informée ». Les instances interrogées accusent réception de la demande d'avis, et disposent ensuite d'un délai de quatre mois pour y répondre. A défaut de réponse dans ce délai, l'avis est réputé favorable et la procédure est poursuivie.

Lorsque la demande de naturalisation est transmise par l'Officier de l'état civil dans les cas de déclaration ou d'option ayant entraîné un avis négatif, le demandeur peut déposer un « mémoire en réponse » à l'avis négatif dont il a reçu copie. S'il ne l'a pas fait d'office, les services de la Chambre peuvent l'inviter à le faire. La Chambre peut charger le parquet, l'Office des étrangers ou le service de la Sûreté de l'Etat de procéder à une enquête complémentaire sur les motifs qui ont fondé l'avis négatif et sur les éléments invoqués dans le mémoire en réponse éventuel. Un délai de deux mois leur est imparti pour ce faire.

Pour le surplus, la procédure de naturalisation n'est pas modifiée. La Commission des naturalisations de la Chambre prend une décision. En pratique, lorsque tous les avis figurant au dossier sont favorables, la demande est acceptée sans examen complémentaire. Dans le cas contraire, le dossier est instruit par un des commissaires, qui fait rapport et propose une décision à la Commission. Celle-ci dresse le feuillet des naturalisations, sur lequel la Chambre se prononce. Les lois accordant des naturalisations sont publiées au *Moniteur belge*, et les intéressés acquièrent la nationalité au jour de cette publication.

(10) Pour un exposé détaillé de la procédure de naturalisation (avant modification), voy. J.-Cl. MUBERUKA et B. CHAUX, « La naturalisation dans le droit belge de la nationalité », *R.D.E.*, 1998, pp. 14 à 36.

(11) Dans ce cas, il est précisé que l'Officier de l'état civil transmet la demande de naturalisation, ainsi que les pièces qui ont été communiquées, à la Chambre dans un délai de quinze jours suivant réception.

La loi du 22 décembre 1998 ajoute encore un article 24*bis* dans le Code de la nationalité. Cette disposition nouvelle concerne toutes les procédures. Elle précise que le Ministre de la Justice arrête des directives contraignantes pour tous les membres du ministère public ainsi que, par voie de conséquence, pour les enquêteurs qui travaillent sous leur autorité, en ce qui concerne les modalités de l'enquête portant sur les faits personnels graves et sur la volonté d'intégration. Cette disposition a pour objectif d'unifier les pratiques d'enquête et d'éviter, autant que possible, la subjectivité des enquêteurs dans l'évaluation de la volonté d'intégration des demandeurs.

III. — QUESTIONS SUSCITÉES PAR LA LOI DU 22 DÉCEMBRE 1998

La loi analysée suscite quelques objections. Certaines sont d'ordre pratique, d'autres paraissent plus fondamentales. On se propose de les passer ici en revue.

Parmi les objections pratiques, on rangera celle qui concerne le nouvel article 21, qui règle la procédure de naturalisation, dans la mesure où il introduit l'obligation, pour les différentes autorités appelées à éclairer la Chambre, d'accuser réception de la demande d'avis. Aucun délai ne leur est imposé pour ce faire, et le délai de quatre mois dont elles disposent pour rendre leur avis ne commence à courir qu'à la date de l'accusé de réception. Cette formalité n'était pas prévue par la loi ancienne, qui faisait courir le délai de quatre mois à la date de la demande d'avis. Sans doute s'agit-il d'un détail, mais qui risque d'avoir des conséquences pratiques sur le déroulement des procédures. Il ne nous semble pas impossible en effet que certaines des autorités interrogées par la Chambre, engorgées par les demandes, laissent passer quelques semaines avant d'accuser réception de la demande d'avis. Autant de semaines qui viendront s'ajouter à la durée de la procédure, puisque tant que l'autorité interrogée n'a pas accusé réception de la demande d'avis, celle-ci paraît paralysée.

Lorsqu'une option ou une déclaration pourvue d'un avis négatif est transmise à la Chambre, celle-ci peut demander aux autorités qu'elle interroge de procéder à une enquête complémentaire, dans un délai de deux mois suivant sa demande. La loi précise qu'à l'expiration de ce délai, la procédure se poursuit, sans toutefois ajouter, comme elle le fait pour la procédure de naturalisation classique, qu'une absence d'observations équivaut à un avis favorable. Faut-il le déduire de la similitude des procédures ? Il semble difficile de considérer, si le premier avis du parquet était négatif et qu'il omet de répondre à une demande nouvelle d'avis dans les deux mois, qu'il entendrait ainsi modifier son point de vue de façon implicite. La prati-

que de la Chambre devra combler cette lacune. Elle conserve en effet toute latitude pour accorder la nationalité belge malgré un avis négatif, par exemple dans les cas où le « mémoire en réponse » introduit par le demandeur l'aurait convaincue. Mais en cas de doute persistant, il faut probablement considérer que l'absence de réaction de l'autorité interrogée dans le délai qui lui est imparti mènera à un rejet de la demande.

Par ailleurs, il est fort probable que la majorité des déclarations et des options qui auront fait l'objet d'un avis négatif seront, suivant le mécanisme prévu par les nouveaux articles 12*bis* et 15, transformées en demandes de naturalisation. C'est en effet la procédure « normale » (12), à défaut de réaction de la personne intéressée (13). Cela signifie une augmentation non négligeable du nombre de dossiers qui devront être traités par les services de la Chambre et par la Commission des naturalisations. Ceux-ci sont-ils équipés pour faire face à cet afflux nouveau ? Certaines déclarations figurant au rapport laissent supposer le contraire. Ainsi, le Président de cette Commission déclarait-il que « son travail doit être facilité, vu l'afflux des demandes », et que la Commission « ne dispose pas en effet d'un personnel suffisant pour faire face à ces nombreuses demandes », ajoutant que « le service des naturalisations n'est actuellement pas assez nombreux et pas suffisamment informatisé » (14). Le Ministre de la Justice a répondu à cela que « si la nouvelle procédure devait constituer une charge de travail supplémentaire pour la Chambre, il appartiendrait à celle-ci de prendre les dispositions qui s'imposent » (15). Ne faut-il pas néanmoins craindre un nouveau retard, dû, cette fois, à la surcharge de travail du service des naturalisations de la Chambre ?

Enfin, le rôle de l'officier de l'état civil dans la procédure de naturalisation ne nous semble pas défini. A-t-il pour tâche de vérifier le contenu des dossiers qui lui sont remis ? Est-il au contraire une simple courroie de transmission dans la procédure ? Dans la première hypothèse, on ne comprend pas l'obligation qui lui est faite de transmettre le dossier dans les quinze jours, dans tous les cas. Quid si celui-ci est incomplet ? Dans la seconde hypothèse, on ne voit pas l'utilité d'introduire le dossier auprès de lui, puisqu'à nouveau, il s'agit de quinze jours qui viennent s'ajouter à la durée de la procédure...

(12) Dans le texte original du gouvernement, c'était la seule procédure envisagée. La possibilité pour l'intéressé de demander la saisine du tribunal n'a été introduite que suite aux remarques de fond formulées par le Conseil d'Etat (*infra*).

(13) Soulignons aussi que la loi ne laisse que quinze jours au demandeur pour faire savoir à l'officier d'état civil qu'il fait choix de la procédure judiciaire. Ce délai nous semble relativement court pour consulter, le cas échéant, un spécialiste, et peser les avantages et les inconvénients, en fonction du cas d'espèce, de l'une et de l'autre procédure.

(14) Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, Rapport, Ch. des Représ., *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/11, pp. 20-21.

(15) *Ibid.*, p. 59.

Il y a plus. La loi du 22 décembre 1998 soulève aussi des objections de principe. Si la simplification de la procédure d'option en cas d'absence d'avis négatif est certainement un progrès et doit être approuvée, certaines réserves doivent, à notre avis, être formulées quant au mécanisme de transformation automatique des déclarations et des options, en cas d'avis négatif, en demandes de naturalisations. On se trouve désormais face à des procédures hybrides, à la fois administratives et législatives, avec intervention du parquet.

L'intention du législateur, telle que formulée dans les développements précédant les amendements du Gouvernement, est d'améliorer le fonctionnement des procédures visées. On peut lire en effet dans les travaux préparatoires : « Force est de constater que les procédures de déclaration de nationalité et d'option fonctionnent mal dans la pratique, ... » (16).

Il faut tout d'abord, semble-t-il, nuancer ce constat. Il est exact que dans les arrondissements judiciaires qui souffrent d'un arriéré important, les procédures qui nécessitaient un agrément du tribunal ou une mainlevée de l'opposition du parquet étaient plus longues que dans les autres arrondissements. Mais là où l'arriéré n'était pas à ce point problématique, la déclaration et l'option étaient souvent plus rapides que la procédure de naturalisation. En d'autres termes, si l'on peut escompter un progrès pour les demandeurs résidant dans les arrondissements judiciaires « encombrés », il faut craindre un retard pour les autres.

On ne peut se départir de l'idée, par ailleurs, que la technique consistant à modifier fondamentalement toutes les procédures en vue de répondre à un problème pratique étranger à ces procédures — à savoir l'encombrement de certains rôles — paraît pour le moins curieuse. Enfin, la modification apportée à l'article 15 consistant à dispenser de l'agrément judiciaire les demandes d'option bénéficiant d'un avis positif du parquet aurait déjà probablement résolu à elle seule une bonne part du problème, puisque les dossiers « positifs » n'auraient plus été fixés au rôle du tribunal de première instance (17).

L'objection n'est pas de pure forme. Il ne s'agit pas uniquement de regretter une technique peu habituelle ainsi qu'une réforme qui traduit peut-être un certain manque de connaissance pratique des problèmes auxquels elle entend porter remède.

La transformation automatique des déclarations et options pourvues d'un avis négatif en demandes de naturalisation nous paraît entraîner en

(16) Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, Amendements du Gouvernement, Justification, Ch. des Représ., *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/7.

(17) Il n'est pas possible de chiffrer le nombre de dossiers d'option bénéficiant d'avis positifs, mais on peut présumer qu'il s'agit d'une part non négligeable des demandes.

outre un déficit de garanties pour les intéressés. Les procédures judiciaires présentent en effet des garanties découlant du principe du contradictoire, de la motivation obligatoire des jugements et arrêts et du double degré de juridiction, ainsi que de la possibilité pour le demandeur de se faire accompagner d'un avocat spécialisé. Toutes ces garanties sont absentes de la procédure de naturalisation, laquelle est encore, actuellement, conçue comme une « faveur » accordée par l'Etat souverain à l'étranger. Dans le cadre de la procédure de naturalisation, le demandeur n'est pas entendu par ceux qui vont décider, tout au plus peut-il transmettre un « mémoire en réponse » aux éléments figurant dans l'avis négatif qui lui a été transmis. Les motifs d'un éventuel refus ne doivent pas lui être communiqués (18). Il ne possède aucun recours contre la décision de refus (19).

Le demandeur d'une naturalisation ne possède aucun droit subjectif à l'obtenir, contrairement aux déclarants et optants, en tout cas dans le cadre de la procédure judiciaire. Ainsi que le précise M. Verwilghen : « dans les hypothèses d'acquisition de la nationalité belge par déclaration agréée judiciairement, l'intéressé a un *droit* à obtenir la qualité de belge s'il remplit toutes les conditions requises, alors que la naturalisation demeure un acte discrétionnaire dans le chef du pouvoir législatif, qui peut statuer en opportunité et en toute liberté » (20). Cette différence entre les procédures judiciaires et la procédure de naturalisation est inscrite dans la Constitution. La Cour d'arbitrage l'a rappelé récemment : « le Constituant, en ne laissant pas à une autorité administrative la faculté d'accorder la naturalisation, mais en réservant cette faculté à un pouvoir législatif comportant des assemblées élues alors qu'il est exceptionnel qu'une décision purement individuelle relève exclusivement d'une telle autorité, a entendu marquer qu'il maintenait la conception traditionnelle selon laquelle l'obtention de la nationalité belge par la voie de la naturalisation n'est pas un droit mais résulte de l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation. C'est d'ailleurs en conformité avec cette volonté du Constituant que le Code de la nationalité dispose en sorte que la réunion de certaines conditions soit nécessaire pour pouvoir demander la naturalisation mais non suffisante pour l'obtenir alors que le même Code prévoit une série d'autres modes d'accès à la nationalité belge » (21).

(18) Ainsi, le président du tribunal de Bruxelles, siégeant en référé, décide-t-il que l'article 32 de la Constitution ne peut s'appliquer au pouvoir législatif, et qu'un demandeur de naturalisation ne peut donc y puiser un droit à obtenir communication de son dossier : trib. Civ. Bruxelles, 24 septembre 1997, *J.T.*, 1998, p. 710.

(19) Un rejet n'empêche pas l'introduction d'une demande ultérieure, mais il faut reconnaître que si l'intéressé ne connaît pas exactement la motivation qui a présidé à la première décision de rejet, il est dans l'indécision quant aux arguments à avancer lors de la seconde demande.

(20) M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 306.

(21) C.A., n° 75/98 du 24 juin 1998, *J.T.*, 1998, p. 710 ; *R.D.E.*, 1998, p. 317, avec observations de D. RENDERS, « La Cour d'arbitrage et les lois de naturalisation » ; voy. Aussi C.A., n° 61/96 du 7 novembre 1996.

Comment ne pas voir qu'au plan des principes, le demandeur qui, ayant introduit une procédure d'option et voyant celle-ci se transformer en procédure de naturalisation, perd son droit à obtenir la nationalité s'il se trouve effectivement dans les conditions pour l'obtenir ? (22) Même si l'on peut espérer qu'en pratique, les choses se passeront de façon équitable et correcte, il n'en reste pas moins que les demandes de naturalisations sont évaluées par une commission tribunaire des opinions politiques qui y sont représentées, ainsi que de leur évolution (23) ... Le mécanisme prévu par la loi du 22 décembre 1998, laisse, à ce niveau, le commentateur perplexe.

Précisons encore qu'à notre avis, ce système s'inscrit complètement à contre-courant des recommandations internationales en la matière. Ainsi, la Convention européenne sur la nationalité impose à chaque Etat signataire d'assurer que toutes les décisions en matière d'acquisition ou de perte de sa nationalité soient motivées par écrit, et susceptibles d'un recours administratif ou judiciaire, conformément au droit interne (24). La Belgique n'a pas encore ratifié cette Convention. Il n'empêche que les dispositions modificatives du Code de la nationalité qu'elle vient d'adopter risquent, à terme, de l'isoler au sein du Conseil de l'Europe en cette matière.

IV. — OCCASIONS MANQUÉES

Les discussions parlementaires suscitées par l'examen des textes qui sont devenus la loi du 22 décembre 1998 ont évité certains thèmes. Il en va ainsi très clairement de la controverse entourant les notions de « faits personnels graves » et de « volonté d'intégration », qui sont les concepts clés de tout le système d'acquisition de la nationalité belge. Il nous semble qu'il s'agit là

(22) Le Conseil d'Etat estime de même que « l'avis négatif a, en quelque sorte, pour effet de priver (l'intéressé) d'un droit », et ajoute : « il appartient au gouvernement d'apprécier si pour obtenir le résultat escompté, à savoir la simplification et l'accélération des procédures prévues en cas de déclaration de nationalité ou d'option, il est concevable de rompre de manière aussi nette avec les conceptions traditionnelles en matière de nationalité et de voir s'il n'existe pas d'autres moyens d'atteindre ce résultat ». Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, Amendements du Gouvernement, avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/7, p. 12.

(23) La Commission des naturalisations de la Chambre a adopté, le 29 avril 1997, sa « jurisprudence », en un texte publié dans les documents parlementaires (Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, 1997-1998, n° 1334/11, p. 82-84). Ce texte n'a de valeur qu'indicative. Il ne lie aucunement ni la Commission, ni les commissions futures.

(24) Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, articles 11 et 12.

d'une occasion manquée (25). Qui, mieux que les membres du pouvoir législatif, pouvait susciter et mener une réflexion sur les conditions fondamentales d'accès à la nationalité ? Bien sûr, les opinions à ce sujet ne sont pas uniformes. Il y va d'un débat essentiel, au cœur de ce qu'est la Nation... La crainte de dissensions doit-elle pour autant faire refuser la discussion ?

D'un point de vue pratique, il faut aussi souligner que la loi ne règle pas un problème soulevé par les praticiens de la matière depuis plusieurs années, celui de l'acte de naissance à joindre à la demande de naturalisation. Il est vrai que ce problème ne trouve pas sa source dans le Code de la nationalité, mais bien dans l'arrêté royal qui détermine les documents à joindre à la demande de naturalisation (26), qui précise qu'un acte de naissance doit être joint à la demande. Le cas échéant, l'acte de naissance doit être soumis aux formalités de traduction et de légalisation. Pour certaines personnes, originaires de contrées difficilement accessibles où le formalisme n'est pas toujours aussi poussé qu'en Belgique, ou de lieux où sévit une guerre, cette exigence peut constituer un obstacle insurmontable : difficultés de voyage, disparition des registres, coût et durée des procédures de légalisation... Bien sûr, rien n'empêche les services de la Chambre de faire montre de souplesse en certaines circonstances (27). De même, les parquets peuvent apprécier les situations individuelles. Il n'en demeure pas moins qu'une incertitude règne au sujet des possibilités de remplacer l'acte de naissance, lorsqu'il est impossible de s'en procurer un, par un document équivalent (28). Une modification de l'arrêté royal du 13 décembre 1995 en vue, par exemple, d'admettre l'acte de notoriété ou les documents délivrés par les autorités diplomatiques et consulaires en Belgique serait la bienvenue.

D'autres dispositions du Code auraient pu faire l'objet d'une modification à l'occasion de cette réforme. Tout d'abord, il est curieux de constater qu'alors que la procédure de l'article 12*bis* est modifiée, celle de l'article 11*bis*, elle, ne subit aucun changement. Il s'agit pourtant de deux procédures jumelles, destinées toutes deux aux immigrés dits « de la deuxième généra-

(25) Parmi les personnes et institutions qui réclamaient ce débat, le Centre pour l'égalité de chances et la lutte contre le racisme proposait depuis plusieurs années la suppression de la notion floue de « volonté d'intégration », et son remplacement par des critères objectifs, comme la durée de résidence, ou la durée de la possession d'un statut administratif définitif. Voy. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Egaux et reconnus, bilan 1993-1999*, Service fédéral d'information, 1999, p. 67.

(26) A.R. du 13 décembre 1995 déterminant le contenu de formulaire de demande de naturalisation ainsi que les actes et justificatifs à joindre à la demande, *M.B.*, 16 décembre 1995.

(27) Le service naturalisation de la Chambre est conscient du problème depuis de nombreuses années et admet, dans certains cas, d'autres documents : J.Cl. MUBERUKA et B. CHAUX, *op. cit.*, p. 25.

(28) Voyez aussi l'arrêt n° 27/99 du 3 mars 1999 rendu par la Cour d'arbitrage sur question préjudicielle concernant l'impossibilité de faire agréer un acte de notoriété en vue d'une procédure de naturalisation.

tion », l'une s'adressant aux mineurs et permettant aux parents de faire en leur nom la déclaration de nationalité, l'autre aux majeurs. Seule la seconde devient « mixte », la première demeurant exclusivement judiciaire.

Par ailleurs, la Code contient encore des dispositions qui paraissent dépassées, et qui auraient pu être modifiées. Ainsi, les limites d'âge fixées à 22 ans pour l'option (29) et à 30 ans pour la déclaration (30) étaient liées, lors de leur adoption, aux dispositions concernant le service militaire obligatoire. On voulait éviter que les jeunes n'attendent d'avoir passé la limite d'âge pour être appelés sous les drapeaux pour acquérir la nationalité belge. Cette justification est aujourd'hui dépassée par les faits. Or, il apparaît que pour certains, la limite d'âge fixée si bas, en tout cas dans le cas de l'option, représente un obstacle (31).

V. — UNE CONCLUSION SERAIT PRÉMATURÉE...

Gageons que la réforme analysée, qui s'inscrit dans une matière en constante évolution, ne sera pas la dernière. L'accès à la nationalité est un domaine intimement lié aux politiques en matière d'immigration et d'accueil des étrangers (32). Les esprits n'étaient probablement pas encore prêts pour envisager une redéfinition des conditions de fond d'accès à la nationalité. Ce débat ressurgira certainement tôt ou tard. Le malaise qu'éprouvent de nombreux praticiens de cette matière ainsi que les intéressés eux-mêmes face à la notion de « volonté d'intégration » et à l'enquête qui lui est liée ne pourra se contenter indéfiniment d'adaptation de procédures. La question, qui suppose un débat de société sur ce qu'est la Communauté belge, sur son équilibre en tant que telle et sur son ouverture au monde, est passionnante.

Par ailleurs, les nouvelles procédures montreront, à l'épreuve de l'expérience, leurs avantages et leurs faiblesses. La nécessité d'ajustements apparaîtra peut-être. Ce sera à nouveau l'occasion de faire le point sur l'acquisition de la nationalité.

Ce sera peut-être aussi l'occasion de revoir l'ensemble des dispositions du Code de la nationalité belge. Les modifications successives risquent en effet de lui faire perdre en lisibilité ce qu'il gagne en simplification des procédures.

Il y va donc, nous en sommes convaincue, d'une matière à suivre...

(29) Code de la nationalité, art. 14.

(30) Code de la nationalité, art. 12bis.

(31) Il s'agit aussi d'une réforme suggérée depuis plusieurs années par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *op. cit.*, p. 67.

(32) Pour une étude de l'évolution de la procédure de naturalisation dans cette optique, voy. B. RENAULD, « La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral », *R.B.D.C.*, 1997, pp. 249 à 265.