

De l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 et de quelques modifications en matière de nationalité

Introduction

On se souviendra qu'afin de favoriser l'intégration des étrangers dans la société belge, le gouvernement avait opté en début de législature pour un élargissement des conditions d'accès à la nationalité.

La loi du 1^{er} mars 2000 *modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge*¹, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000, vit ainsi le jour. Sans entrer dans le détail des modifications introduites par la nouvelle loi², quatre innovations importantes nous semblent ici devoir être rappelées: l'acquisition de la nationalité par déclaration a été étendue à de nouveaux bénéficiaires; les conditions d'accès à la naturalisation ont été assouplies; la volonté d'intégration a été supprimée et la possibilité de suppléer l'absence d'acte de naissance a été introduite.

Un an plus tard, la nouvelle loi a été évaluée. Si cette évaluation n'a pas abouti à une nouvelle modification législative, elle a cependant été l'occasion de soulever les nombreux problèmes posés par l'application de la loi et d'approcher les réticences de certains acteurs chargés de l'exécuter.

Nous exposerons le contenu de cette évaluation et les discussions qui s'ensuivirent au parlement avant d'analyser les nouveaux textes réglementaires qui ont été adoptés depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

L'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000

Avant l'adoption de la loi, l'accord gouvernemental du 7 juillet 1999 précisait que la nouvelle réglementation serait évaluée un an après son entrée en vigueur³. L'étude, confiée aux professeurs F. Caestecker (EHSAL) et A. Rea (ULB), a été finalisée le 1^{er} avril 2001⁴.

L'évaluation précise d'emblée qu'elle ne se prononce pas sur le contenu de la loi ou de son éventuelle modification. Les résultats de l'étude sont basés sur des enquêtes de terrain relatives au fonctionnement des instances administratives et judiciaires associées aux différentes procédures d'acquisition de la nationalité.

¹ M.B., 06.04.2000.

² Voyez Guillaïn, C., « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge : un nouveau pas vers la citoyenneté ? », *Rev.dr.étr.*, 2000, n°109, pp.249-257 ; Renauld, B., « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », *Rev.b.dr.const.*, 2000, n°1, pp.43-53.; Liénard-Ligny, M., « Loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », *Actualités du Droit*, 2000, n°3, pp.469-474 ; Louis, B., « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge : 'Une révolution par défaut' », *Administration publique*, T 1/ 2001, pp.1-25 ; Foblets, M-C., « Een nieuw nationaliteitsrecht ? De Wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de Belgische nationaliteit, *R.W.*, n°1, pp.1145-1161.

³ *La voie vers le XXI^e siècle*, Accord de gouvernement du 7 juillet 1999, disponible sur le site internet du gouvernement belge : <http://belgium.be>.

⁴ Caestecker, F., Bietlot, M., Hardeman, F., Rea, A., *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000*, EHSAL et ULB, 1^{er} avril 2001, 255p.

Sans pouvoir exposer l'ensemble des considérations émises par les évaluateurs, nous en reprendrons les principales observations en nous basant notamment sur la note de synthèse réalisée par le Service de la nationalité du ministère de la Justice⁵.

A. L'Officier de l'Etat civil et le parquet

1. L'interprétation des notions inscrites dans la loi

1.1. L'impossibilité de se procurer un acte de naissance

Sachant que l'obtention d'un acte de naissance peut constituer un véritable frein à l'acquisition de la nationalité belge, la loi du 1^{er} mars 2000 permet au candidat à la nationalité qui est dans l'impossibilité de se procurer un acte de naissance, de le remplacer par un document équivalent délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays de naissance, par un acte de notoriété, voire par une déclaration sous serment.

Selon l'évaluation, le document équivalent délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays de naissance est en général accepté comme substitut à l'acte de naissance lorsqu'il est dûment traduit et légalisé ou qu'il relève d'une convention internationale ou bilatérale. Cependant, au cours de la procédure de légalisation, le ministère des Affaires étrangères appose régulièrement un cachet stipulant qu'il ne s'agit pas d'un acte civil authentique, de sorte que le document ne présente plus aucune validité pour les acteurs. Les intéressés n'ont d'autre choix que de produire un acte de notoriété qui oblige le candidat à apporter la preuve qu'il se trouve dans l'impossibilité de se procurer un acte de naissance, notion qui n'a pas été définie par le législateur⁶. La circulaire du 20 juillet 2000 précise toutefois qu' *"il n'est pas nécessaire que l'acte de naissance n'ait pas été dressé ou qu'il ait été détruit. L'éloignement, la difficulté des communications, l'état de guerre dans le pays où l'acte a été reçu peuvent également être considérés comme des empêchements suffisants à la production de l'acte de naissance. De même, certaines personnes peuvent se trouver dans l'impossibilité matérielle (financière par exemple) de se rendre dans leur pays de naissance"*, concluant que ces notions doivent être interprétées avec souplesse étant donné l'objectif du législateur⁷.

La note du ministère de la Justice précise que, dans le cadre d'une procédure d'obtention de la nationalité (attribution ou acquisition), le document diplomatique ou consulaire présenté en lieu et place de l'acte de naissance manquant, constitue bel et bien un document équivalent à l'acte à remplacer de sorte que la pratique du ministère des Affaires étrangères méconnaît le prescrit de l'article 5 du Code de la nationalité et de poursuivre: *« En matière de nationalité, depuis le 1^{er} mai 2000, le document délivré par l'autorité diplomatique ou consulaire du pays de naissance remplace valablement l'acte de naissance défaillant. Selon l'adage 'lex specialis*

⁵ Note de synthèse concernant l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000, Ministère de la Justice, 21p.

⁶ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.122-124. Lors d'une journée d'étude tenue à la KUL le 6 juin 2001 intitulée « Un an d'application du nouveau Code de la Nationalité », certains magistrats ont souligné que la procédure d'homologation d'un acte de notoriété est non seulement coûteuse (coût de la requête et recours obligatoire à un avocat) mais retarde l'issue de la procédure. Ils estiment en outre que cette procédure ne ressortit pas à leurs compétences (contrôle d'un acte émis par un autre juge et impossibilité de vérifier les dires des requérants) et proposent de la remplacer par la déclaration sous serment également prévue par la loi du 1^{er} mars 2000.

⁷ Circulaire du 20 juillet 2000 complétant la circulaire du 25 avril 2000 concernant la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 27.07.2000.

generali derogat', les dispositions dérogatoires d'une loi à contenu spécial (le Code la nationalité belge) l'emportent sur la loi à contenu général (le droit civil commun) »⁸.

1.2. L'évaluation du titre de séjour

Le constat récurrent posé par l'évaluation est celui de la divergence des pratiques entre les différentes instances. Afin de vérifier la validité du titre de séjour, le parquet se base sur la copie du document se trouvant au dossier (carte d'identité, CIRE...) ou vérifie l'information auprès du registre national ou du bulletin de renseignements. Certains parquets recourent à la commune, à l'Office des étrangers, voire à la police pour vérifier le titre de séjour. Les différents documents pris en considération pour couvrir la durée de résidence sont source de confusion et d'interprétation divergente par les parquets notamment concernant la résidence ininterrompue. A titre d'exemple, certains parquets ne tiennent pas compte du registre d'attente pour les demandeurs d'asile⁹, d'autres acceptent que la durée du séjour soit prouvée par n'importe quelle voie de fait. Bien que le dossier contienne un extrait du registre national, les parquets vérifient à nouveau la durée de la résidence via les différents moyens mis à leur disposition¹⁰.

Selon l'évaluation, il conviendrait de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par résidence principale, celle-ci ne pouvant être assimilée à un séjour régulier ou à une résidence ininterrompue comme le laissent sous-entendre certains parquets. La note du ministère de la Justice estime au contraire que la notion de résidence principale a été suffisamment circonscrite par voie de circulaires ainsi que par la doctrine et la jurisprudence. Reprenant les termes de la circulaire du 8 novembre 1991¹¹, la note rappelle que la notion de résidence principale est une question de fait : *« L'inscription d'une personne dans les registres de la population ou dans les registres d'étrangers et, partant, son enregistrement au registre national sont certes des indications importantes, toutefois, la résidence peut également être justifiée par tout autre moyen de preuve »*, concluant qu' *« une personne peut remplir la condition de résidence principale en Belgique, même si, d'une part, cette résidence ne correspond pas à son domicile et même si, d'autre part, elle n'est pas en possession d'un titre de séjour illimité ou d'une autorisation d'établissement »¹².*

Rappelons également que l'arrêté royal du 16 avril 2000¹³ détermine les actes et justificatifs qui doivent être joints aux déclarations de nationalité et aux demandes de naturalisation afin de prouver la durée de la résidence principale en Belgique. Cet arrêté a été complété par celui du 4 octobre 2000¹⁴ afin, d'une part, d'ajouter à la liste des documents, le registre d'attente permettant aux candidats réfugiés de prouver qu'ils remplissent la condition légale de durée de résidence et, d'autre part, de permettre aux étrangers qui veulent faire une déclaration de

⁸ Note de synthèse concernant l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000, *op.cit.*, p.5.

⁹ La période pendant laquelle le candidat a été demandeur d'asile n'est ainsi pas pris en considération dans le calcul.

¹⁰ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000*, *op.cit.*, pp.129-132.

¹¹ Circulaire du 8 novembre 1991 concernant la modification du Code de la Nationalité, *M.B.*, 07.12.1991.

¹² Note de synthèse concernant l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000, *op.cit.*, p.3.

¹³ Arrêté royal du 16 avril 2000 modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 1995 déterminant le contenu du formulaire de demande de naturalisation ainsi que les actes et justificatifs à joindre à la demande et fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 27.04.2000.

¹⁴ Arrêté royal du 4 octobre 2000 modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 1995 déterminant le contenu du formulaire de demande de naturalisation ainsi que les actes et justificatifs à joindre à la demande et fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 24.10.2000.

nationalité et qui ne sont inscrits dans aucun registre, de prouver par tout autre document probant la durée de résidence¹⁵. Tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat, l'arrêté royal ne précise pas que la résidence doit être couverte au minimum par des autorisations de séjour provisoire¹⁶. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal confirme cependant que « *la volonté indiscutable du législateur a été d'exclure qu'un séjour illégal puisse être pris en considération dans le calcul de la durée de résidence requise* ». On ne répétera cependant jamais assez que la seule notion utilisée par le Code de la nationalité est celle de « résidence principale » et que ni une circulaire ni les travaux préparatoires d'une loi ou d'un arrêté royal n'ont valeur légale.

1.3. L'évaluation du lien de parenté (filiation, mariage)

La notion de résidence commune des époux fait également l'objet d'appréciations différentes. Certains parquets considèrent notamment qu'être domiciliés à la même adresse n'est pas synonyme de vie commune et recourent dès lors à l'enquête de police pour vérifier l'authenticité de la vie conjugale¹⁷.

1.4. L'existence de faits personnels graves

En cas d'empêchement résultant de faits personnels graves, le procureur du Roi peut être amené à rendre un avis négatif dans le cadre d'une demande de nationalité ou de naturalisation.

La notion de faits personnels graves n'a pas été définie par la loi mais par la circulaire du 20 juillet 2000 qui rappelle qu'une condamnation pénale ne constitue pas en soi un empêchement résultant de faits personnels graves. *"Ainsi, l'ancienneté de la condamnation, la moindre gravité ou le caractère éventuellement excusable de l'infraction commise, peuvent, en fonction des circonstances, impliquer qu'une condamnation n'est pas constitutive de faits personnels graves. A l'inverse, cet empêchement peut exister en l'absence de toute condamnation pénale, par exemple en raison de faits qui ont motivé un renvoi ou une expulsion du Royaume. Il peut également s'agir par exemple de faits de délinquance grave, sanctionnés ou non, d'atteinte à la sûreté de l'Etat, d'activisme terroriste, d'espionnage ou de refus affirmé de respecter les lois belges. De même, une condamnation prononcée à l'étranger peut également être prise en compte"*.

L'évaluation souligne que l'appréciation de faits personnels graves se fait au cas par cas, faisant la part large à l'appréciation subjective du magistrat. Toutes les données à la disposition du parquet ne sont pas utilisées de la même manière. En cas de condamnation, le parquet ne s'en réfère qu'au numéro du dossier sans avoir égard à son contenu. On sait cependant que le code attaché aux dossiers judiciaires peut recouvrir des situations fort diverses¹⁸. Certains parquets ne prennent pas en considération le non paiement d'une contravention suite à une condamnation par le tribunal de police et d'autres bien. Certains parquets tiennent compte d'informations en cours ou de dossiers classés sans suite. Or, un

¹⁵ Cette faculté existait déjà pour les demandes de naturalisation. Les documents qui peuvent être produits à l'appui d'une demande de naturalisation ou d'une déclaration de nationalité sont dès lors : les extraits des registres de la population, les extraits du registre des étrangers, les extraits du registre d'attente ou tout autre document prouvant la durée de la résidence principale en Belgique.

¹⁶ Contrairement à ce qui est indiqué dans la circulaire du 25 avril 2000.

¹⁷ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.132-133.

¹⁸ Ainsi un code 60 attaché aux dossiers stupéfiants peut aussi bien impliquer une consommation de cannabis qu'un trafic d'héroïne.

classement sans suite peut intervenir pour différents motifs comme le fait que l'infraction n'est pas établie. Les peines de prison sont prises en considération si elles atteignent tantôt un minimum de trois mois tantôt un an. Le parquet a parfois égard aux condamnations encourues devant le tribunal de la jeunesse, voire même à des condamnations pour lesquelles l'intéressé a obtenu la réhabilitation. Le parquet prend également en compte les condamnations étrangères si elles sont portées à sa connaissance ainsi que les soupçons de mariage blanc. Enfin, le parquet s'en réfère à l'enquête de police et tient compte de la mention « connu des services de police »¹⁹. A l'instar des notions entrevues jusqu'ici, l'attitude du parquet nous paraît emblématique du pouvoir qu'il peut ainsi s'arroger.

2. Le rôle des différentes instances

2. 1. La réception des dossiers

2.1.1. L'appréciation des documents par l'Officier de l'Etat civil

Selon l'évaluation, l'Officier de l'Etat civil semble s'être approprié le monopole de décider de la validité de l'acte de naissance ou du document équivalent. En cas de refus de l'acte présenté, le candidat ne peut introduire son dossier à la commune et ne dispose d'aucun recours²⁰. Il a pourtant été précisé à de nombreuses reprises au cours des travaux préparatoires et dans la circulaire du 20 juillet 2000 que, si l'Officier de l'Etat civil doit contrôler les documents qui lui sont soumis lors de l'introduction de la demande, il ne peut toutefois trancher en cas de contestation. L'Officier de l'Etat civil doit se contenter, lorsqu'il constate l'impossibilité pour une personne de produire l'acte de naissance, d'accepter le document de remplacement. L'appréciation des circonstances dans lesquelles une personne peut avoir recours à un acte équivalent doit être laissée à l'appréciation du pouvoir judiciaire ou de la commission des Naturalisations.

2.1.2. L'accusé de réception

La circulaire du 20 juillet 2000 stipule que les différentes instances, dont le parquet, doivent accuser réception sans délai de toutes les demandes d'acquisition de nationalité. La circulaire du 25 avril 2000 précise quant à elle que les termes « immédiatement » et « sans délai » reflètent la volonté du législateur de voir les obligations incombant à l'Officier de l'Etat civil et au procureur du Roi accomplies sans aucun retard²¹.

Aucun délai précis n'ayant été imposé au parquet par la loi, l'évaluation souligne que le délai dans lequel ce dernier accuse réception de la demande, varie d'une semaine à six mois. Ce sont surtout les grands parquets comme Bruxelles et Anvers qui accusent le plus de retard. Le problème majeur réside dans le fait que le délai d'un mois dans lequel le parquet doit rendre son avis ne commence à courir qu'à partir de l'accusé de réception. L'objectif de célérité voulu par le législateur reste donc lettre morte à défaut de sanction en cas de mauvaise volonté du parquet qui peut tarder à accuser réception, empêchant par là le délai de commencer à courir. Certains parquets adressent l'accusé de réception en même temps que

¹⁹ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.139-145.

²⁰ Sauf pour la procédure de naturalisation où l'intéressé peut introduire sa demande directement auprès de la Chambre. Contrairement à ce qui est préconisé dans l'évaluation, il nous paraît dès lors indiqué de ne pas supprimer cette possibilité.

²¹ Circulaire du 25 avril 2000 concernant la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 06.05.2000.

leur avis, contrairement à la loi. Enfin, manifestement de mauvaise foi, un parquet va même jusqu'à considérer que les termes 'sans délai' signifient sans délai imposé et donc selon le délai de son choix²².

2.2. Le traitement des dossiers

2.2.1. L'avis du parquet dans le mois

Afin d'accélérer les procédures d'acquisition de la nationalité, le délai dans lequel les différentes instances doivent rendre leur avis a été réduit par la loi du 1^{er} mars 2000 à un mois. Etant donné que l'examen de la volonté d'intégration a été supprimé, l'avis du parquet ne doit plus porter que sur les conditions de fond et l'existence éventuelle de faits personnels graves.

Si, formellement, le délai d'un mois est respecté, l'évaluation relève qu'il ne l'est pas dans la pratique puisque, comme nous l'avons vu, le délai ne commence à courir qu'à partir de l'accusé de réception. Le parquet ayant un ensemble d'instruments à sa disposition pour vérifier le respect des conditions de fond ainsi que l'existence de faits personnels graves²³, le délai d'un mois semble pourtant s'avérer amplement suffisant. Cependant, tous les magistrats déplorent le manque de temps pour mener une enquête plus approfondie et s'inquiètent de ne plus avoir le droit de s'enquérir de la volonté d'intégration. Ils se plaignent également de l'insuffisance de personnel et de moyens, notamment informatiques, mis à leur disposition pour faire face à l'augmentation des demandes et à la surcharge de travail²⁴. Il ressort cependant de l'évaluation que le parquet examine les demandes de nationalité au-delà des missions qui lui ont été confiées par le législateur. Ainsi, le parquet vérifie des données qui ont déjà été vérifiées par d'autres instances ou qui peuvent être consultées via les documents ou données mis à sa disposition. Le parquet vérifie également des conditions qui ne sont pas dans la loi, l'exemple le plus frappant étant le recours aux enquêtes de police pour vérifier la volonté d'intégration du demandeur. En résumé, le problème proviendrait moins du temps imparti aux parquets pour rendre leur avis qu'au manque de personnel et d'infrastructures adéquates et qu'à la conception par trop extensive que le parquet peut avoir de sa mission.

L'évaluation relaye la critique récurrente du manque de magistrats et de moyens disponibles pour faire face au nombre de demandes traitées par les parquets. Tout comme la note du ministère de la Justice, l'évaluation recommande une certaine rationalisation de la procédure en définissant et en répartissant le rôle de chaque instance. Cela permettrait d'éviter que certains renseignements ne soient demandés et vérifiés à plusieurs reprises et dès lors, d'accélérer la procédure et de mieux respecter les délais. Afin de soulager l'Office des étrangers, il est proposé de ne solliciter son avis que lorsque la commune ou la commission des Naturalisations estiment que les conditions relatives à la durée de résidence ou à la nature du titre de séjour ne sont pas remplies. Enfin, il est proposé de mettre sur pied un fichier fédéral géré par le parquet fédéral et qui reprendrait l'ensemble des poursuites et instructions en cours ainsi que les condamnations prononcées à l'étranger.

²² *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000*, op.cit., pp.125-128.

²³ Casier judiciaire central, bulletin de renseignements, registre national, avis de l'Office des étrangers et de la Sûreté de l'Etat, formulaire et dossier du candidat à la nationalité, précédentes demandes de nationalité... Voyez la liste établie par l'évaluation, *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000*, op.cit., pp.119-121.

²⁴ Un seul magistrat est désigné par parquet pour traiter les demandes de nationalité (sauf à Bruxelles où ils sont trois). Ces magistrats sont parfois épaulés par des juristes. Les dossiers sont préparés par des employés dont le nombre varie de un à sept selon les parquets.

2.2.2. La prise en compte des avis des différentes instances²⁵

Si la loi du 1^{er} mars 2000 supprime l'obligation de consulter l'Office des étrangers et la Sûreté de l'Etat pour les demandes de déclaration et d'option, la circulaire du 25 avril 2000 dispose que l'Officier de l'Etat civil doit transmettre copie du dossier non seulement au parquet mais également à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'Etat en leur précisant qu'ils doivent transmettre leurs éventuelles observations au procureur du Roi dans les quinze jours à compter de l'accusé de réception. Le délai imparti à ces deux instances a été réduit à un mois. L'avis de l'Office des étrangers se limite à communiquer la situation administrative de l'intéressé sans devoir se prononcer sur l'acquisition de la nationalité comme auparavant. La Sûreté de l'Etat ne doit communiquer un avis qu'en cas de problème.

2.2.2.1. L'avis de l'Office des étrangers

Les parquets ne reçoivent que rarement l'avis de l'Office des étrangers et souvent hors délai. L'avis de l'Office des étrangers porte sur le statut et la durée du titre de séjour mais contient aussi des considérations quant à l'acquisition de la nationalité (favorable ou défavorable). La valeur accordée à cet avis diverge selon les parquets. En cas d'absence d'avis de l'Office des étrangers dans le délai d'un mois, certains parquets passent outre tandis que d'autres émettent un avis sous réserve.

2.2.2.2. L'avis de la Sûreté de l'Etat

L'avis de la Sûreté de l'Etat est émis presque systématiquement mais pas toujours dans le délai requis. En cas d'absence d'avis, le parquet adopte la même attitude qu'avec l'avis de l'Office des étrangers. L'avis est toujours pris en considération bien qu'il soit souvent lacunaire ou imprécis (ex : l'intéressé est connu des services sans autre précision ou les informations remontent à plus de trente ans).

2.2.2.3. L'enquête de l'agent de police

Bien que la nouvelle loi ait supprimé le questionnaire relatif à la volonté d'intégration ainsi que l'enquête de police, beaucoup de parquets recourent encore à cette dernière afin de vérifier les éléments suivants : le statut légal de l'étranger, l'effectivité de la résidence et de la vie conjugale, les soupçons émis par la Sûreté de l'Etat, le comportement et la moralité de l'étranger (ressources, activités, fréquentations...), le signalement de la personne... Si le candidat ne répond pas aux convocations de la police, certains parquets remettent un avis négatif. La police fait souvent état de considérations relatives au manque d'intégration ou à la connaissance d'une des langues nationales, considérations relayées par les magistrats.

2.2.3. Le contenu de l'avis du parquet²⁶

Dans le cadre d'une procédure de déclaration ou d'option, lorsqu'il estime ne pas devoir émettre d'avis négatif, le procureur du Roi envoie une attestation en ce sens à l'Officier de l'Etat civil qui doit immédiatement inscrire la déclaration sur les registres ad hoc. Il en va de même en l'absence d'avis négatif à l'expiration du délai d'un mois. L'intéressé devient belge à compter de l'inscription. L'avis négatif, qui doit être motivé, se limite, rappelons-le, aux situations où le parquet estime qu'il existe un empêchement à l'acquisition de la nationalité

²⁵ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.134-139.

²⁶ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.145-149.

belge résultant de faits personnels graves qu'il doit préciser ou lorsque les conditions de base, qu'il doit indiquer, de la déclaration de nationalité ou de l'option ne sont pas remplies. En ce qui concerne la naturalisation, le parquet peut émettre un avis positif, un avis négatif ou un avis sous réserve.

2.2.3.1. L'avis favorable

Certains parquets émettent un avis sous réserve de réception de l'avis de l'Office des étrangers ou de la Sûreté de l'Etat, rejetant ainsi la responsabilité de la décision sur d'autres instances. Cette pratique, contraire à la loi, entraîne la confusion notamment auprès des Officiers de l'Etat civil qui préfèrent parfois attendre l'avis définitif du parquet au-delà du délai requis.

2.2.3.2. L'avis négatif

L'avis négatif peut se présenter sous la forme d'une lettre type contenant peu de précisions alors que le parquet est soumis à une obligation de motivation. Certains parquets se retranchent derrière la confidentialité des renseignements obtenus de certaines instances comme le casier judiciaire ou la Sûreté de l'Etat pour ne pas motiver leur avis ou le motiver de manière lacunaire.

B. Le tribunal de première instance²⁷

L'évaluation est plus succincte concernant le tribunal de 1^{ère} instance, l'enquête s'étant limitée à des auditions auprès d'avocats, d'Officiers de l'Etat civil et de magistrats du parquet sans enquête auprès du tribunal. L'évaluation s'étant clôturée au 1^{er} avril 2001, les évaluateurs ont en outre disposé de peu de données pour mener leur mission à bien. Nous nous limiterons dès lors à évoquer quelques problèmes soulevés par l'évaluation.

Il convient d'abord de relever qu'un avis négatif sur quatre du parquet est suivi par une saisine du tribunal comme le permet la nouvelle loi. A défaut de saisine du tribunal par l'intéressé, le dossier est adressé à la Chambre des représentants. La saisine du tribunal doit s'opérer dans les quinze jours de la réception de l'avis négatif du procureur du Roi, délai jugé trop court que pour assurer une défense correcte.

Ensuite, il importe de souligner que sur les 44 jugements prononcés, il y a eu 40 levées d'opposition soit à l'initiative du parquet soit à l'initiative du juge. Il convient dès lors d'examiner les motifs de la levée de ces oppositions dans la mesure où ils peuvent venir confirmer les constats posés à propos de la rédaction des avis par le parquet.

1. La remise en cause de l'avis par le parquet

Certains parquets, conscients du fait que leur avis se basait sur des informations précaires, revoient leur jugement sur base d'une connaissance plus précise de la situation de l'intéressé et parfois retirent leur avis négatif à l'audience.

2. La remise en cause de l'avis par le juge

²⁷ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000, op.cit.*, pp.157-163.

Comme souligné supra, les avis de la Sûreté sont souvent motivés de manière lacunaire et sans preuve matérielle. L'opposition basée sur ces seuls renseignements est dès lors parfois levée par le tribunal qui estime les soupçons non fondés ou que les droits de la défense n'ont pas été respectés. De même, les faits commis avant 18 ans ne sont en général pas jugés suffisants tout comme les soupçons de mariage blanc. Dans certains cas, la décision du tribunal est influencée par des éléments relatifs à l'intégration du demandeur qui est entendu à l'audience : connaissance de la langue, travail...²⁸

C. *La commission des Naturalisations de la Chambre des Représentants*²⁹

L'évaluation est également sommaire concernant le fonctionnement de la commission des Naturalisations dans la mesure où peu de demandes ont, à l'époque, été traitées sur base de la nouvelle loi³⁰. Nous nous contenterons dès lors de souligner les similitudes ou les divergences de traitement des dossiers par rapport au parquet.

1. La prise en compte des avis des différentes instances

Peu de différences sont à relever par rapport au parquet. Il convient toutefois de souligner que si un avis arrive en dehors du délai d'un mois fixé par la loi, mais avant le vote en séance plénière, il est joint au dossier qui sera examiné par les commissaires.

2. Les alternatives à l'acte de naissance

La Chambre se montre beaucoup plus exigeante que le parquet dans la mesure où elle ne se sent pas tenue par les normes établies par le ministre de la Justice dans la circulaire du 20 juillet 2000 en matière d'acte consulaire et de reconnaissance de l'impossibilité à se procurer un acte de naissance authentique. Ainsi, l'acte consulaire du Maroc n'est pas accepté par la Chambre car il n'y aurait pas de problèmes connus au Maroc. La Chambre n'est toutefois pas au courant, pour des raisons diplomatiques, des pays qui posent problème quant à l'état civil ou quant à la légalisation.

3. Le titre de séjour

La Chambre se montre ici plus souple que le parquet quant aux documents pris en compte pour calculer la durée de séjour conformément à l'arrêté royal du 16 avril 2000 précisant que la période de résidence requise pour une demande de naturalisation peut être couverte par tout document prouvant un séjour légal. Ainsi, un contrat de bail ou une attestation du CPAS peuvent constituer des preuves d'une résidence légale en Belgique. Il existe cependant de nombreuses divergences entre les commissaires.

4. Les faits personnels graves

²⁸ Pour un aperçu de la jurisprudence rendue depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi quant à l'appréciation de la notion de faits personnels graves, voyez Bruxelles, 16 janvier 2002, *Rev. dr. étr.*, n°117, pp. 104-105; Appel Mons, 21 mai 2002, *Rev. dr. étr.*, n°118, pp. 258-260; Bruxelles, 12 juin 2002, *Rev. dr. étr.*, n°118, pp. 260-261.

²⁹ *Effectivité et efficience de la loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000*, op.cit., pp.164-183.

³⁰ Le rapport fait état de 1273 demandes.

La Chambre se montre tout aussi restrictive dans l'examen des faits personnels graves se basant sur les mêmes documents que le parquet. En outre, les dossiers de déclaration ou d'option transformés en demandes de naturalisation suite à un avis négatif du parquet fondé sur l'existence de faits personnels graves, ne sont même pas examinés et font l'objet d'un rejet systématique. Cette vue des choses enlève toute pertinence quant au second examen de la demande de nationalité par la Chambre.

5. La prise en compte de la volonté d'intégration

A l'instar du parquet, l'examen de la volonté d'intégration fait encore partie des pratiques de la commission des Naturalisations, soit que les commissaires traitent les nouvelles demandes selon les anciens critères, soit que les commissaires tiennent compte des avis des parquets fondés sur des éléments relatifs à l'intégration tels la connaissance de la langue.

La création d'un groupe de travail

En date du 21 novembre 2001, le Conseil des ministres décida de la création, au sein du gouvernement, d'un groupe de travail chargé d'examiner les suites à réserver au rapport d'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000.

Lors de l'examen du rapport d'évaluation par la commission de la Justice de la Chambre, le ministre de la Justice fit état des propositions formulées par le groupe de travail en date du 17 décembre 2001: «

- 1) *Formation pour les acteurs concernés, principalement destinée aux officiers de l'État civil et des parquets;*
- 2) *Dans le cadre de l'article 12 bis, §1er , 3, du Code de la nationalité belge, un nouvel arrêté royal pourrait définir les types de permis de séjour à prendre en considération, après concertation avec l'Office des étrangers et en accord avec celui-ci;*
- 3) *Dans le cadre de la délivrance du document équivalent à l'acte de naissance, une concertation a lieu avec les différents acteurs, en particulier avec les Affaires étrangères. De nouvelles concertations auront également lieu avec ce département en ce qui concerne le cachet du service Légalisation;*
- 4) *Pour ce qui est du rôle des fonctionnaires communaux de l'État civil, une nouvelle concertation sera organisée avec les communes en vue de déterminer la mesure dans laquelle celles-ci peuvent exercer un premier contrôle sur le séjour légitime du demandeur, afin que seuls les dossiers qui semblent poser problème dans cette optique soient soumis à l'Office des étrangers. Il pourrait en être de même pour la commission des Naturalisations de la Chambre. D'une manière générale, on examinera comment le rôle de toutes les instances concernées peut être rationalisé. À noter, à ce propos, que la faisabilité pratique doit être examinée plus avant et qu'il s'impose également d'éviter que les communes ne se voient attribuer des tâches supplémentaires pour lesquelles elle ne disposent pas de moyens suffisants;*
- 5) *Au niveau des communes, on examinera également la mesure dans laquelle l'envoi d'une simple demande d'avis à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'État sous un numéro de référence général peut favoriser le traitement interne ;*
- 6) *En ce qui concerne le rôle des parquets, d'autres concertations auront lieu avec le Collège des procureurs généraux quant à l'installation d'une banque de données fédérale qui permette de centraliser non seulement l'ensemble des instructions et des poursuites en cours dans tous les arrondissements du pays, mais aussi des jugements prononcés à*

l'étranger. On examinera dans quelle mesure ce plan peut s'inscrire dans le cadre du projet PHENIX;

- 7) *La question de la gratuité de la procédure (timbres fiscaux, honoraires des conseillers étrangers) sera abordée avec le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères;*
- 8) *Quant à la recommandation relative l'organisation de réunions de concertation entre les parquets, contact sera pris avec le Collège des procureurs généraux »³¹.*

Comme on peut le constater, il s'agit pour l'essentiel d'améliorations techniques ne nécessitant pas de modifications législatives et pouvant, après concertation avec les instances concernées, être traduites dans des mesures réglementaires.

Lors de l'examen du rapport d'évaluation par la commission de la Justice, certains députés néerlandophones (CD&V, Vlaams Blok et VLD) ont formulé des remarques à l'encontre des principes qui sous-tendent la loi du 1^{er} mars 2000, relayant ainsi les critiques qu'ils avaient déjà exprimées au cours des travaux préparatoires. Ces députés ont notamment regretté la suppression de la volonté d'intégration, la réduction des délais dans lesquels les acteurs doivent rendre leur avis et ont également fait part des risques que la loi comporterait notamment en matière de fraude sans qu'il soit possible de mettre la procédure de déchéance en œuvre.

En date du 12 mars 2002, la commission de la Justice de la Chambre a adopté par 10 voix contre 6, une recommandation dans laquelle elle « attend avec confiance les mesures que le gouvernement mettra en œuvre en vue d'une application efficace de la loi »³².

La timidité de la proposition avancée par la commission de la Justice s'explique vraisemblablement par la crainte de certains députés de voir certains acquis de la loi du 1^{er} mars 2000 remis en cause (accélération des procédures, réduction des délais, suppression de la volonté d'intégration...) et du risque de débattre une nouvelle fois de l'épineuse question de la déchéance de la nationalité, d'autant plus que la question du vote des étrangers aux élections communales était débattue au même moment au Sénat.

Les discussions en séance plénière de la Chambre ont été l'occasion pour le ministre de la Justice de faire savoir qu'il comptait adresser aux parquets une directive autorisant ces derniers à rendre un avis négatif provisoire quand ils ne disposent pas de toutes les informations nécessaires dans un dossier pour rendre un avis circonstancié. Il a également laissé l'initiative à la Chambre de modifier les conditions dans lesquelles la déchéance de la nationalité pouvait être prononcée³³.

Malgré quelques réticences sur les bancs du PS et d'Ecolo-Agalev, la majorité a voté la confiance au gouvernement en adoptant la proposition de la commission de la Justice donnant ainsi carte blanche au ministre de la Justice pour modifier la loi par voie de directive...

Une directive à l'encontre du prescrit légal

³¹ Evaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Jacqueline Herzet et M. Jo Vandeurzen, *op.cit.*, p.4 et 5.

³² Proposition de conclusion de MM. Fred Erdman (SP.A), Guy Hove (VLD) et Thierry Giet (PS), de Mmes Fauzya Talhaoui (Agalev), Jacqueline Herzet (MR) et Martine Dardenne (Ecolo), 12 mars 2002, *ibidem*, p.34.

³³ Voyez *Compte Rendu Intégral*, Séance plénière de la Chambre, 23 mai 2002, n°232.

Comme annoncé, le ministre de la Justice adressa aux parquets en date du 16 juin 2002, une directive *en exécution de l'article 24bis du Code de la Nationalité belge*³⁴. Cette directive concerne les modalités selon lesquelles les parquets doivent rendre leur avis dans le cadre des différentes procédures d'acquisition de la nationalité belge³⁵.

La directive commence par énoncer que les parquets doivent donner la priorité aux demandes de déclaration de nationalité et aux demandes d'option. « *En raison de la nature particulière de la procédure de naturalisation et en particulier du contrôle exercé par la commission des Naturalisations de la Chambre des Représentants, les demandes de naturalisation permettent une plus grande souplesse en ce qui concerne le délai laissé aux parquets* ».

Ensuite, la circulaire stipule que les parquets ne pourront émettre un avis favorable que pour autant qu'ils aient pu recueillir l'ensemble des éléments nécessaires leur permettant de délivrer un avis en toute connaissance de cause. Si les parquets ne sont pas en mesure de rendre leur avis dans le délai d'un mois qui leur est imparti par la loi, ils doivent émettre un avis négatif. Dans ce cas, les parquets disposent d'un délai supplémentaire de huit semaines à compter de la date d'expiration du délai précité d'un mois. La directive insiste pour que « *la possibilité de poursuivre les différentes procédures en l'absence de tout avis du Procureur du Roi soit absolument évitée* ».

En dépit du prescrit légal, la directive octroie dès lors aux parquets un délai de trois mois, pour rendre leur avis dans les procédures d'acquisition de la nationalité³⁶. Malgré les déclarations selon lesquelles la loi ne serait pas modifiée, la directive remet en cause un acquis fondamental de la loi du 1^{er} mars 2000, à savoir l'accélération des procédures par la réduction des délais dans lesquels le parquet doit rendre son avis.

Les modifications du fonctionnement de la commission des Naturalisations de la Chambre

Plusieurs éléments modifiant le fonctionnement de la Commission de naturalisation nous paraissent devoir être soulignés. Tout d'abord, l'article 94 du règlement de la Chambre des Représentants traitant des naturalisations a été modifiée. Ensuite le règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations de la Chambre a lui aussi subi quelques

³⁴ Cette directive est confidentielle et n'a pas été publiée au Moniteur belge. L'article 24bis du CNB stipule : « *Le ministre de la Justice arrête les directives concernant les modalités selon lesquelles le parquet près le tribunal de première instance mène l'enquête en vue de la présentation d'un avis tel que prévu dans la présente loi, après consultation du collège des procureurs généraux. Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public* ».

³⁵ Cette directive ministérielle modifie, sur certains points, celles du 9 mai 2000 concernant les modalités selon lesquelles le parquet mène l'enquête en vue de la présentation de l'avis requis dans les différentes procédures d'acquisition et de recouvrement de la nationalité belge. Ces directives rappellent notamment que la volonté d'intégration insuffisante ne peut plus constituer un des fondements possibles de l'avis négatif, et que le questionnaire qui était alors utilisé, portant sur la volonté d'intégration, n'avait plus lieu d'être, cette volonté étant présumée exister de par l'introduction d'une demande. Nous ne sommes pas en possession de ces directives. Pour plus de détails, voyez la Note de synthèse concernant l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000, *op.cit.*, p.10.

³⁶ Concernant les demandes de naturalisation, le ministre de la Justice s'en réfère à la directive du 17 décembre 2001 relative aux critères généraux pour l'appréciation des demandes de naturalisation établis par la commission des Naturalisations de la Chambre des Représentants. Cette directive, dont nous n'avons pu prendre connaissance, guide les parquets dans la rédaction des avis qui leur sont demandés pour les demandes de naturalisation.

aménagements. Enfin, les critères généraux pris en considération pour l'appréciation d'une demande de naturalisation ont été révisés.

1. L'article 94 du règlement de la Chambre des Représentants

En date du 4 avril 2000, le député Jo Vandeurzen (CD&V) déposait une proposition visant à modifier l'article 94 du règlement de la Chambre des Représentants. Cette proposition poursuivait quatre objectifs : lutter contre la politisation des demandes de naturalisation; accroître la sécurité juridique et rendre la procédure plus contradictoire; accroître la transparence du processus décisionnel en matière de dossiers de naturalisation et permettre aux membres de la Chambre des Représentants de porter une appréciation aussi correcte que possible sur les dossiers de naturalisation³⁷. D'autres propositions portant sur le même objet³⁸ ont été examinées par la commission spéciale du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire qui a adopté un texte final en date du 28 mars 2001.

La commission du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire a décidé d'inscrire les règles minimales du fonctionnement de la commission des Naturalisations dans le règlement de la Chambre. Les questions de détail, quant à elles, doivent être réglées par la commission des Naturalisations dans un règlement d'ordre intérieur. L'adoption du nouveau règlement a été précipitée suite à la découverte de fraudes au sein de la commission des Naturalisations en décembre 2000³⁹.

Les principales modifications apportées au chapitre II du règlement de la Chambre peuvent être résumées comme suit⁴⁰:

- *La commission des Naturalisations passe de neuf à dix-sept membres ;*

Cette augmentation vise à assurer l'examen efficace des demandes de naturalisation en constante augmentation⁴¹.

- *La Commission arrête, dans un règlement d'ordre intérieur annexé, les modalités générales de l'examen des demandes de naturalisations et fixe les critères pour l'examen des demandes de naturalisation ;*

L'établissement de directives vise à assurer plus de sécurité juridique dans le traitement des dossiers de naturalisation et d'éviter ainsi tout arbitraire. L'application de directives, annexées au règlement de la Chambre, vise également à renforcer la transparence dans la prise de décision.

³⁷ Proposition de modification de l'article 94 du Règlement de la Chambre des représentants déposée par Jo Vandeurzen, *Doc. Parl.*, Chambre, 1999-2000, n°50-563/1, p.4.

³⁸ Voyez les propositions n° 50-877 de Guy Hove (VLD), n°50-1101 de Jan Mortelmans (VB), et n°50-1148 de Claude Eerdekens (PS).

³⁹ Un fonctionnaire de la commission des Naturalisations a été inculpé pour faits de corruption, faux et usage de faux. Il est soupçonné d'avoir falsifié des documents pour permettre à des personnes d'acquérir la nationalité belge. Voyez notamment *Le Soir* des 6 et 7 janvier 2001.

⁴⁰ Voyez l'article 94 du règlement de la Chambre (p.107-019) disponible sur le site internet de la Chambre : www.lachambre.be.

⁴¹ Le nombre de demandes introduites à la Chambre est passé de 12.302 en 1999 à 18.578 en 2000. Par contre, on enregistre une nette diminution pour 2001 et 2002 avec respectivement 11.277 et 11.950 demandes introduites.

- *Les réunions de la commission sont publiques sauf lorsque la commission délibère sur des dossiers de naturalisation individuels ou que la commission en décide autrement ;*

La publicité des réunions vise également à assurer plus de transparence dans le fonctionnement de la commission des Naturalisations.

- *Le délai s'écoulant entre le jour de la distribution du rapport et de la proposition d'actes de naturalisation aux membres de la Chambre et celui du vote en séance plénière passe de cinq à quinze jours francs ;*

L'allongement du délai permet aux parlementaires de prendre connaissance des dossiers dans des délais raisonnables.

- *La décision d'octroi ou de rejet de la naturalisation doit recueillir l'unanimité des membres composant la chambre à laquelle la demande a été renvoyée.*

Cette règle vise à éviter tout abus et a été amplement justifiée par les cas de fraude découverts au sein de la commission des Naturalisations. Elle risque cependant de paralyser le fonctionnement des chambres puisqu'il suffit qu'un seul membre fasse usage de son droit de veto pour que la demande soit renvoyée à la commission.

2. Le règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations

Sur proposition de la commission des Naturalisations, la commission spéciale du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire a adopté, en date du 15 février 2002, la proposition de règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations qui a été votée en séance plénière de la Chambre le 28 février 2002⁴².

La Chambre se dote ainsi, pour la première fois dans son histoire, d'un règlement sur le fonctionnement de la commission des Naturalisations. Si la procédure de naturalisation reste une faveur accordée par le parlement, le nouveau règlement introduit quelques éléments qui rendent la procédure plus contradictoire qu'auparavant⁴³. Sans pouvoir reprendre l'ensemble des articles⁴⁴, nous pouvons relever que :

- *dans les 15 jours de la réception de la demande de naturalisation, le service des naturalisations adresse au demandeur un accusé de réception avec communication du numéro du dossier et le cas échéant un courrier relatif aux pièces manquantes (article 6). Après le deuxième rappel resté sans suite, les demandeurs sont avertis qu'il ne pourra pas être procédé à l'examen de leur dossier tant qu'ils n'auront pas communiqué les pièces justificatives manquantes. Les dossiers n'ayant pas été complétés par le demandeur dans un délai d'un an à compter du premier rappel, sont classés sans suite et les pièces fournies sont renvoyées au demandeur ;*

⁴² Voyez la proposition de règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, n°50-1328.

⁴³ La Chambre devance ainsi certaines recommandations de la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 du Conseil de l'Europe, qui n'a toujours pas été ratifiée par la Belgique.

⁴⁴ Le règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations est annexé au règlement de la Chambre (p.237-242) disponible sur le site internet de la Chambre : www.lachambre.be.

- *Les avis sont demandés aux différentes autorités par le service dès que le dossier est complet. Lorsque les avis et les renseignements demandés ont été communiqués ou, à défaut de communication, lorsque le délai légalement prévu est dépassé, le service met le dossier en état d'être examiné par la commission.*
- *Le service des naturalisations avertit par courrier le demandeur dont la demande est proposée au rejet ou à l'ajournement et l'informe des motifs de cette décision. L'intéressé dispose de 30 jours pour communiquer ses observations éventuelles. Si l'intéressé communique des observations, son dossier est réexaminé, lors d'une réunion ultérieure, par la chambre à laquelle il a été attribué lors de la réunion antérieure.*

Toute personne a dès lors la possibilité de formuler ses observations lorsqu'une décision d'ajournement ou de rejet est prise à son encontre. La Chambre met ainsi toutes les procédures sur un pied d'égalité puisque les candidats à la naturalisation peuvent désormais déposer un mémoire devant la Chambre alors que cette faculté n'était ouverte qu'aux candidats à la nationalité dont la procédure était transformée en demande de naturalisation.

- *L'intéressé est averti de l'ajournement, du rejet ou de l'adoption de sa demande par le pouvoir législatif, après la publication au Moniteur belge.*

Les candidats à la naturalisation sont ainsi avertis personnellement de la décision de la Chambre. Afin de ne pas préjuger de la suite de la procédure, il a toutefois été décidé qu'ils ne seront avertis qu'après la publication au moniteur belge, date à laquelle la naturalisation est acquise.

3. La jurisprudence de la commission des Naturalisations

En date du 14 novembre 2000, la commission des Naturalisations a adopté un nouveau texte relatif aux « critères généraux pour l'appréciation d'une demande de naturalisation »⁴⁵. Nous ne reprendrons que les changements apportés au texte du 29 avril 1997.

Comme auparavant, la décision de la commission des Naturalisations peut être soit une acceptation, soit un ajournement, soit un rejet.

Le nouveau texte prévoit toutefois que, « *si un élément négatif est communiqué par une des autorités en dehors du délai d'un mois mais avant le vote en séance plénière, la demande est immédiatement retirée par le service et proposée en réexamen lors de la prochaine réunion de la commission* ». Le texte stipule également que « *un ajournement en cas d'absence d'un avis à donner dans le délai d'un mois doit être justifiée par des éléments du dossier* ».

La jurisprudence de la commission des Naturalisations va dès lors à l'encontre du prescrit légal puisque la loi du 1^{er} mars 2000 prévoit qu'« à défaut d'observations dans le mois suivant la date des accusés de réception, l'avis est réputé favorable ». Il semble d'ailleurs que le nombre d'ajournements prononcés par la commission soit de plus en plus élevé de sorte que si les demandes ne cessent d'augmenter, le nombre de naturalisations accordées diminue.

⁴⁵ Ces critères sont publiés en annexe dans cette revue.

Quant aux critères permettant de rejeter une demande de naturalisation, le nouveau texte prévoit que « *la commission peut tenir compte dans l'appréciation de la demande de condamnations même effacées ou pour lesquelles le demandeur a obtenu la réhabilitation.* ».

S'il peut être légitime que la commission tienne compte des condamnations inscrites au casier judiciaire, elle n'a pas à prendre en considération celles ayant fait l'objet d'un effacement ou d'une réhabilitation sauf à aller à l'encontre de l'objectif de ces mesures qui tendent justement au reclassement social et professionnel du condamné.

La commission peut également rejeter les demandes des « *requérants dont la demande a été ajournée à plusieurs reprises sans qu'une amélioration soit constatée* ». Le nouveau texte a tout simplement supprimé la fin de la phrase relative à la volonté d'intégration. Il faut dès lors veiller à ce que « l'amélioration » ne porte plus sur l'appréciation de la volonté d'intégration du demandeur, celle-ci ayant été supprimée dans la nouvelle loi.

Enfin, deux nouvelles catégories permettant le rejet de la demande concerne les « *personnes condamnées pour criminalité organisée* » et celles « *appartenant à une secte dangereuse et nuisible pour ses membres et pour les tiers* ».

Quant aux critères permettant d'ajourner une demande de naturalisation, le texte prévoit que « *la commission a décidé d'ajourner les demandes de personnes condamnées ou ayant fait l'objet d'informations judiciaires ou de procès-verbaux et ne tombant pas sous la catégorie 1* »⁴⁶.

Il aurait été plus judicieux de parler au présent et de faire référence aux personnes faisant l'objet d'informations judiciaires ou de procès-verbaux. A nouveau, s'il peut paraître légitime d'ajourner des dossiers pour lesquels le demandeur fait l'objet d'une information en cours dans l'attente de la décision du parquet, la référence à des dossiers anciens semble plus problématique. En effet, soit l'information se sera clôturée par un classement sans suite auquel cas la commission n'a pas à en tenir compte, soit la personne aura fait l'objet de poursuites auquel cas on tombe dans l'hypothèse des personnes condamnées.

Quant à la notion de faits personnels graves, le texte prévoit que « *le refus volontaire et démontré de parler une des langues nationales de la Belgique peut être considéré par la commission comme étant un fait personnel grave* ».

Même si la Chambre n'est pas tenue par la circulaire du 20 juillet 2000, cette dernière ne parle nullement de la non maîtrise d'une des langues nationales. On peut en outre se poser la question de savoir comment évaluer la maîtrise de la langue si ce n'est via une enquête sur la volonté d'intégration? Il semble que l'on tente ici de reprendre d'une main ce qu'on a supprimé de l'autre en réintroduisant l'appréciation de la volonté d'intégration par une voie détournée.

Dans l'ensemble, le nouveau texte paraît plus restrictif⁴⁷ et peu respectueux de l'esprit du législateur du 1^{er} mars 2000. Il ne faut cependant pas oublier qu'il ne constitue qu'une ligne de conduite qui n'a aucune valeur contraignante pour les membres de la commission des Naturalisations dans la mesure où la naturalisation est une faveur accordée par le Parlement.

⁴⁶ La catégorie 1 concerne les personnes condamnées en matière de trafic de drogue, de traite des êtres humains, de pédophilie, de délinquance grave et de criminalité organisée pour lesquelles la commission des Naturalisations propose le rejet de la demande.

⁴⁷ Le texte indique également, en lettres capitales, qu'un séjour illégal ne peut être pris en considération.

Conclusions

Si la loi du 1er mars 2000 a induit un changement radical dans la manière d'appréhender l'acquisition de la nationalité belge, nous avons eu l'occasion de voir que de nombreux éléments sont venus tempérer l'application de la loi de sorte que les objectifs de cette dernière sont loin d'être acquis. En effet, les procédures ne sont ni simplifiées ni accélérées et le manque d'intégration à la société belge semble toujours constituer un motif - à peine voilé - pour refuser la nationalité belge. Nous avons également relevé des pratiques peu respectueuses du prescrit légal et source d'arbitraire. Le parquet interprète les notions à sa guise, l'exécutif reçoit un blanc seing du parlement et adopte une directive restrictive de la loi et le législatif ferme les yeux, quand il n'adopte pas des critères relatifs à l'octroi des naturalisations plus que contestables. L'équilibre entre les trois pouvoirs de l'Etat, qui caractérise tout Etat démocratique, est ainsi rompu. Dans ces conditions, il est difficile de tirer quelques conclusions. Il semble toutefois que l'option défendue par le législateur et consistant à favoriser l'intégration des étrangers via l'acquisition de la nationalité belge semble de moins en moins défendable d'abord parce qu'elle résulte d'un compromis politique entre les partisans et les opposants à l'octroi du droit de vote des étrangers et ensuite parce que le politique semble manifester bien peu d'entrain pour concrétiser cette volonté d'intégration. Dans ce contexte, il ne faut plus s'étonner des pratiques des acteurs de terrain.

Si le débat semble clos pour cette législature, il est inévitable qu'il fasse l'objet de nouvelles négociations par le prochain gouvernement notamment lors de l'examen de la question du droit de vote des étrangers. Si l'on peut souhaiter quelques clarifications de la loi et une meilleure lisibilité du Code de la Nationalité et si l'on peut espérer que l'on ne revienne pas sur l'option large retenue par la loi du 1er mars 2000, on ne peut cependant que répéter qu'une véritable politique d'intégration passe d'abord par le respect des personnes que l'on veut soit-disant intégrer.

Christine Guillain

Assistante aux F.U.S.L. et à l'U.L.B.

