

Courrier hebdomadaire

n° 2152-2153 • 2012

Obtention de la nationalité et volonté d'intégration

Delphine de Jonghe

Marie Doutrepont

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Le *Courrier hebdomadaire* répond à un cahier des charges méthodologique défini par le CRISP et est élaboré en étroite association avec le rédacteur en chef. Il bénéficie des remarques et suggestions faites par l'équipe de recherche du CRISP et par des spécialistes bénévoles choisis en fonction des sujets traités.

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

Banque 310-0271576-62

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Vincent de Coorebyter – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LE CONCEPT D'INTÉGRATION DANS LE DROIT DE LA NATIONALITÉ JUSQU'À AUJOURD'HUI	8
1.1. Le concept d'intégration avant 1985	9
1.1.1. 1804-1922 : entre <i>jus sanguinis</i> et <i>jus soli</i>	9
1.1.2. La loi du 15 mai 1922 : apparition du concept d'idonéité	10
1.1.3. Les lois coordonnées du 14 décembre 1932 : maintien du concept d'idonéité et glissement vers celui d'assimilation	13
1.2. Le Code de la nationalité belge du 28 juin 1984 : l'avènement du critère de la volonté d'intégration	15
1.2.1. Le cadre théorique instauré par le Code de la nationalité belge	15
1.2.2. L'évolution législative dans les années 1990	21
1.2.3. L'application pratique du Code (1985-2000)	24
1.3. La loi du 1 ^{er} mars 2000 : la suppression formelle du critère de la volonté d'intégration	29
1.3.1. La suppression légale de la volonté d'intégration	30
1.3.2. L'évolution législative dans les années 2000	34
1.3.3. L'application pratique du Code (2000-2012)	35
2. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES	38
2.1. La politique d' <i>inburgering</i> de la Communauté flamande	40
2.1.1. Le groupe-cible de la politique d' <i>inburgering</i>	40
2.1.2. Le contenu du programme d' <i>inburgering</i>	42
2.1.3. Le caractère coercitif du programme d' <i>inburgering</i>	43
2.1.4. Quelques réflexions autour du programme d' <i>inburgering</i>	47
2.2. La politique d'intégration de la Région wallonne	50
2.2.1. Le décret du 4 juillet 1996	50
2.2.2. Les développements récents	52
2.3. La politique d'intégration en région bilingue de Bruxelles-Capitale	54
2.3.1. Les politiques de la COCOF et de la Communauté flamande	55
2.3.2. Les projets de la COCOM	55
2.4. Quelles perspectives communes ?	57
3. LES PERSPECTIVES DU RETOUR ANNONCÉ DU CONCEPT D'INTÉGRATION DANS LE DROIT DE LA NATIONALITÉ	58
3.1. Débats parlementaires actuels : le retour de la condition d'intégration	58
3.1.1. La proposition de loi du 27 octobre 2010	60
3.1.2. Les premières discussions au Parlement	61
3.1.3. Les réactions des acteurs de terrain	62
3.1.4. L'amendement du 22 juin 2011 et l'avis du Conseil d'État des 16 et 23 août 2011	63
3.1.5. La léthargie parlementaire, l'amendement du 16 juillet 2012 et le vote en commission du 24 juillet 2012	66
3.2. Nationalité et citoyenneté : esquisses d'un rapport à réinventer	69
3.2.1. Avantages liés à la qualité de Belge	69
3.2.2. Nationalité et citoyenneté : deux concepts à distinguer	71
CONCLUSION	73

INTRODUCTION

Conçue comme le lien juridique qui relie un individu à un État et lui confère un statut, la nationalité constitue une manifestation de la souveraineté étatique. Chaque État est seul compétent pour déterminer les règles d'obtention et de perte de la nationalité ¹.

La nationalité est donc d'abord une question de droit national ; en Belgique, elle est, plus précisément, une question de droit constitutionnel fédéral ². L'article 8, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que « la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ». La Loi fondamentale réserve donc au législateur fédéral – en l'occurrence aujourd'hui, à la Chambre des représentants – la compétence de régler les conditions et procédures liées à l'acquisition, à la conservation et à la perte de la nationalité belge. En vertu de l'article 9, le pouvoir législatif fédéral dispose en outre de la compétence d'octroyer la nationalité par naturalisation, selon les modalités fixées par la loi.

En la matière, c'est le Code de la nationalité belge du 28 juin 1984 qui constitue la loi civile actuellement en vigueur. Certes, de nombreuses lois ont vu le jour postérieurement à l'adoption de ce code, pour en changer ou en compléter le contenu, mais sans jamais toutefois procéder à une réflexion d'ensemble qui l'aurait remplacé. Le constat est paradoxal : alors que la nationalité devrait être une matière particulièrement stable, dès lors qu'elle constitue indiscutablement un des piliers de l'État, le code qui y est consacré n'a cessé depuis près de vingt ans d'être retouché par des lois prises en urgence, à la cohérence contestable ou poursuivant d'autres buts que celui affiché. Il faut y voir, semble-t-il, une « instrumentalisation » systématique de la législation sur la nationalité, utilisée « comme un outil au service de la politique d'intégration des étrangers résidant en Belgique, laquelle est conçue, au niveau fédéral, comme la contrepartie des mesures restrictives de la politique d'immigration » ³.

En ce qui concerne l'évolution de la condition liée à la volonté d'intégration, à laquelle le présent *Courrier hebdomadaire* est spécialement consacré, cette intrusion de la politique migratoire s'est doublée d'une autre question politique éminemment sensible : celle du droit de vote des étrangers. Ces considérations seront approfondies dans le chapitre 1, relatif à la présentation, dans une perspective historique, du concept d'intégration dans le droit belge de la nationalité.

¹ Certaines nuances ont toutefois été récemment apportées à ce principe par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. Débordant du cadre de notre propos, elles ne seront pas abordées dans la suite de cette contribution.

² F. DELPÉRÉE, « Nationalité, droit constitutionnel et droit européen », *Annales de droit*, 2003, p. 235.

³ B. RENAULD, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. De réformes en réformes... », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, p. 43.

Quoi qu'il en soit, force est de constater qu'au fil des changements posés aux conditions mises à l'obtention de la nationalité, la procédure de la naturalisation a été largement facilitée depuis trois décennies, au point de devenir aujourd'hui la voie la plus empruntée pour obtenir la nationalité belge. Dès l'origine, le système a, en effet, été basé sur une distinction fondamentale entre la naturalisation et l'option de patrie (à laquelle est venue s'ajouter, ultérieurement, la déclaration de nationalité). Lors de son instauration en 1835, la naturalisation a été conçue comme une faveur exceptionnelle accordée souverainement par le législateur – aujourd'hui, la Chambre des représentants – à une personne étrangère particulièrement méritante aux yeux de la nation belge, sans obligation de motivation ni possibilité de recours⁴. Pour leur part, l'option de patrie et la déclaration de nationalité constituent un droit, réglé par la loi civile, accordé à l'étranger qui répond aux conditions requises pour se voir octroyer la nationalité belge. Elles sont donc, en théorie du moins, plus faciles à obtenir que la naturalisation.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une problématique ressortissant à proprement parler de l'obtention de la nationalité, il a semblé opportun, dans le cadre du chapitre 2 du présent *Courrier hebdomadaire*, d'analyser les politiques mises en place par les différentes entités fédérées compétentes en matière d'intégration des étrangers. Certes, il est ici question de soutien à l'intégration, dans une perspective d'accueil, des primo-arrivants au niveau régional (qui se décline sous forme de parcours, de contrat, de kit, etc.). Toutefois, on le verra, le lien avec la législation fédérale relative à l'octroi de la nationalité est incontestable.

Ainsi, une des entités fédérées, en l'occurrence la Communauté flamande, s'est engagée dans une voie différente de celle empruntée par l'État fédéral. En effet, si ce dernier a supprimé en 2000 de la législation fédérale belge relative à la nationalité la condition liée à la volonté d'intégration, la Flandre a, en revanche, instauré en 2003 un parcours obligatoire d'intégration civique (« *inburgering* ») pour certaines catégories de personnes établies sur le sol flamand, dans le dessein de favoriser leur intégration socio-professionnelle. La question a donc pu être posée de savoir si « en désinvestissant ainsi la nation belge », certains politiciens flamands ne considéraient pas déjà « la nationalité belge comme surannée et l'identité flamande comme décisive »⁵.

Le chapitre 2 reviendra sur la manière dont la Communauté flamande, la Région wallonne et la COCOF exercent leurs compétences en matière d'intégration, sur les

⁴ Cette conception classique de la naturalisation a été rappelée par la Cour d'arbitrage en 1998 : « 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 voie de naturalisation n'est pas un droit mais résulte de l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation » (Cour d'arbitrage, 24 juin 1998, n° 75/98, B.4). Cf. également l'avis du Conseil d'État dans Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité en ce qui concerne la procédure de naturalisation*, DOC 1334/7, 28 septembre 1998, p. 12.

⁵ B. LOUIS, « 2000-2001 : odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », in M.-C. FOBLETS, R. FOUÉ, M. VERWILGHEN, dir., *Devenir belge. Un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1 mars 2000) / Naar de Belgische nationaliteit. Een jaar toepassing van het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit (wet van 1 maart 2000)*, Bruxelles-Anvers-Apeldoorn, Bruylant-Maklu, 2002, p. 482, n° 8.

améliorations que ces trois entités entendent, le cas échéant, y apporter, ainsi que sur l'influence que leurs initiatives peuvent avoir sur la législation fédérale.

À l'heure actuelle, sous la pression de la Flandre peut-être, mais pour une série de raisons autonomes surtout, les perspectives de modification de la législation relative à l'accès à la nationalité font état de la restauration de la notion d'intégration dans le Code de la nationalité et de l'établissement d'un lien direct entre cet accès à la nationalité et l'intégration des candidats telle qu'attestée par les entités fédérées. Le retour annoncé du concept d'intégration ne se fait pas sans heurts ni sans questionnements. Outre les réactions politiques et civiles qu'il occasionne, d'aucuns se demandent s'il n'est pas préférable de dépasser le modèle actuel qui lie presque indéfectiblement la nationalité à la citoyenneté et de penser l'intégration autrement. Ces réflexions seront abordées dans le chapitre 3.

1. LE CONCEPT D'INTÉGRATION DANS LE DROIT DE LA NATIONALITÉ JUSQU'À AUJOURD'HUI

Ainsi que l'écrit Charles-Louis Closset, « parce qu'il touche aux racines mêmes de la vie sociale, le droit de la nationalité est largement influencé par les conceptions politiques dominantes, par l'état des mœurs et des comportements, par l'évolution des relations internationales, par les guerres et les conflits de tous genres et surtout par les phénomènes démographiques et migratoires. L'histoire du droit de la nationalité belge n'échappe pas à cette constatation »⁶. Ces considérations s'appliquent pleinement au concept de volonté d'intégration.

L'origine de la volonté d'intégration comme exigence pour l'obtention de la nationalité belge est à mettre en parallèle avec l'introduction progressive du droit du sol dans ce domaine. Du début du XIX^e siècle aux années 1990, notamment pour des raisons liées à l'évolution des relations internationales, le législateur a progressé dans l'idée de conférer la nationalité belge en raison, non du fait d'être issu de parents belges (droit du sang : *jus sanguinis*), mais du fait d'une résidence sur le sol belge (droit du sol : *jus soli*). Le concept de volonté d'intégration s'est alors parallèlement et progressivement imposé, en raison du rôle de garde-fou dont il était investi. Cette montée en importance s'est toutefois inversée durant les années 1990, sous la conjonction de deux facteurs. D'une part, la pratique a montré que le concept était sujet à de multiples interprétations et engendrait ainsi une insécurité juridique. D'autre part, étant au centre du débat lié à la citoyenneté, l'accès à la nationalité a fait l'objet de négociations politiques.

En tout état de cause, l'exigence de faire montre d'une volonté d'intégration n'a été explicitement imposée en droit belge que durant une quinzaine d'années : de la date d'entrée en vigueur du Code de la nationalité belge, le 1^{er} janvier 1985⁷, à celle de la loi du 1^{er} mars 2000 réformant ledit code, le 1^{er} mai 2000⁸. Néanmoins, la notion était

⁶ C.-L. CLOSSET, « Nationalité et statut personnel dans le droit positif de la nationalité belge », in M. VERWILGHEN, dir., *Nationalité et statut personnel. Leur interaction dans les traités internationaux et dans les législations nationales. Travaux des journées d'études juridiques organisées à Louvain-la-Neuve les 27-29 octobre 1982 par le Centre Charles De Visscher pour le droit international*, Bruxelles-Paris, Bruylant-Librairie générale de droit et de jurisprudence (Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 16), 1984, p. 329, n° 781.

⁷ Loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *Moniteur belge*, 12 juillet 1984.

⁸ Loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *Moniteur belge*, 5 avril 2000. Cf. S. D'HONDT, « Het integratiecriterium: hoe is de toets aan de integratie geregeld in de wetgeving van de Europese lidstaten? », in M.-C. FOBLETS, R. FOQUÉ, M. VERWILGHEN, dir., *Devenir belge, op. cit.*, p. 246-247, n° 2-3.

déjà présente sous d'autres formes auparavant ; on peut, de même, considérer qu'elle l'est toujours aujourd'hui, bien que de manière diffuse en raison de sa suppression formelle.

1.1. LE CONCEPT D'INTÉGRATION AVANT 1985

C'est en 1922 qu'apparaît formellement en droit belge la philosophie selon laquelle celui qui acquiert la nationalité belge sans « l'avoir dans le sang » doit présenter un profil compatible avec les us et modes de pensée de la société belge. Le concept d'« idoneité », dont c'est là l'avènement dans l'arsenal normatif belge, est renforcé en 1932, lors de la coordination des divers textes législatifs liés à la nationalité, et est maintenu jusqu'à l'adoption du Code de la nationalité belge en 1984.

1.1.1. 1804-1922 : entre *jus sanguinis* et *jus soli*

En 1804 est promulgué le Code civil des Français. Celui-ci fait reposer la nationalité sur le *jus sanguinis paterni* : tout enfant né d'un Français est français, même s'il naît en pays étranger (art. 10), et toute femme étrangère qui épouse un Français devient française (art. 12). Toutefois, le *jus soli* est également partiellement reconnu, puisqu'il est stipulé que « tout individu né en France d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra sa majorité, réclamer la qualité de Français », pourvu qu'il fixe son domicile en France (art. 9).

Après 1814, le royaume des Pays-Bas conserve le Code civil, en abolissant toutefois son article 9, ce qui consacre donc le *jus sanguinis*. La loi fondamentale du 24 août 1815 maintient néanmoins en vigueur certains principes du *jus soli*, puisqu'elle attribue la nationalité hollandaise à tout « habitant des Pays-Bas, né, soit dans le royaume, soit dans les colonies, de parents qui y sont domiciliés » (art. 8).

Le 10 octobre 1830, un arrêté du Gouvernement provisoire de la Belgique décide, à titre transitoire, de lier l'indigénat – c'est-à-dire l'obtention de la nationalité, selon le vocable de l'époque – à la seule domiciliation en Belgique. Cette situation temporaire prend fin avec la Constitution belge du 7 février 1831, qui dispose que « la qualité de Belge s'acquiert (...) d'après les règles déterminées par la loi civile » (art. 4, actuel art. 8), c'est-à-dire d'après le Code civil. Non seulement celui-ci reste en vigueur, mais en outre son ancien article 9, relatif à l'option de patrie, est restauré. Par ailleurs, la Constitution prévoit un mode particulier d'acquisition de la nationalité, à savoir la naturalisation (art. 5, actuel art. 9). À l'époque, on distingue entre la petite naturalisation et la grande naturalisation, cette dernière conférant seule la jouissance de tous les droits politiques.

Après 1831, diverses initiatives viennent compléter ce dispositif normatif, parmi lesquelles la loi du 15 août 1881 accordant la qualité de Belges aux enfants nés en

Belgique de parents légalement inconnus (*jus soli*)⁹. Au début du XX^e siècle, est entreprise la première véritable réforme du droit de la nationalité belge, concrétisée dans la loi du 8 juin 1909 sur l'acquisition et la perte de la nationalité¹⁰. Le *jus sanguinis* est maintenu comme principe fondamental en matière de nationalité : est belge tout enfant légitime né d'un père belge (même si cette naissance a eu lieu à l'étranger) et tout enfant naturel reconnu par un homme de nationalité belge. Mais le *jus soli* est également présent, puisque la nationalité belge est accordée à toute personne née en Belgique de parents sans nationalité déterminée, ainsi qu'à l'enfant né en Belgique de parents étrangers. Dans ce dernier cas de figure, la qualité de Belge n'est cependant accordée qu'à l'expiration de la vingt-deuxième année de cet enfant et à deux conditions : *primo*, qu'il ait eu son domicile en Belgique durant l'année écoulée et n'ait pas déclaré vouloir conserver sa nationalité étrangère et, *secundo*, que l'un de ses parents soit né lui-même en Belgique ou y ait été domicilié depuis dix ans sans interruption¹¹.

1.1.2. La loi du 15 mai 1922 : apparition du concept d'idonéité

Abrogeant les dispositions de 1909, la loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité¹² réunit en un seul texte les dispositions fondamentales applicables en la matière. Elle constitue, moyennant certaines adaptations ultérieures, le texte de base qui sera appliqué jusqu'au 1^{er} janvier 1985.

Adoptée peu après la Première Guerre mondiale, elle fait triompher les idées nationalistes et patriotiques et, avec elles, le *jus sanguinis*. Eu égard à la préoccupation que traduit cette loi, à savoir protéger la spécificité belge, l'obtention de la nationalité – l'indigénat – est rendue particulièrement ardue pour tous les étrangers. Cette obtention est en effet soumise à des conditions d'âge et de résidence relativement rigoureuses, ainsi qu'à une procédure stricte qui institue une enquête d'idonéité dans le cadre des procédures d'option et de naturalisation¹³.

Conditions objectives posées à l'acquisition de la nationalité

L'acquisition de la nationalité, via notamment une enquête d'idonéité, se fait soit par option, soit par naturalisation.

D'une part, peut acquérir la qualité de Belge par option l'enfant né en Belgique ou né à l'étranger de parents dont l'un avait eu la qualité de Belge (art. 6), et qui répond

⁹ *Moniteur belge*, 18 août 1881.

¹⁰ *Moniteur belge*, 17 juin 1909.

¹¹ Avant 1909, cf. « Nationalité belge », in *Pandectes belges*, tome LXVII, Bruxelles, Larcier, 1901, col. 550-559. À partir de 1909, cf. C.-L. CLOSSET, « Nationalité et statut personnel dans le droit positif de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 329-332, n° 782-787 ; « Loi du 8 juin 1909 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des représentants par M. Mabilie », *Pasinomie*, 1909, p. 119 et s.

¹² *Moniteur belge*, 25 mai 1922.

¹³ Eu égard à l'objet spécifique de la présente contribution, celle-ci n'examinera pas plus avant l'obtention de la nationalité en raison de la filiation, de l'adoption ou du mariage. De même, elle ne traitera pas de la question de la nationalité par effet collectif ou par recouvrement.

aux deux conditions suivantes : « avoir eu sa résidence habituelle en Belgique durant l'année antérieure à la déclaration d'option (...) [et] avoir résidé habituellement en Belgique soit depuis l'âge de 14 ans jusqu'à l'âge de 18 ans, soit pendant au moins neuf mois » et faire la déclaration d'option avant d'avoir « accompli sa vingt-deuxième année » (art. 8). La raison de la première de ces deux conditions, qui combine âge et résidence effective, est à trouver dans le fait que la période de 14 à 18 ans est perçue à l'époque par le législateur comme celle « où l'ambiance et l'éducation marquent leur empreinte de la façon la plus décisive sur les jeunes gens », de sorte que le séjour effectif en Belgique pendant cette période constitue, « lorsque s'y ajoute une manifestation expresse de la volonté de devenir belge, une preuve suffisante d'attachement à notre nationalité »¹⁴. Plus largement, un séjour prolongé en Belgique est considéré comme l'« indice d'une adaptation probable aux mœurs et aux idées du pays »¹⁵.

D'autre part, la législation de 1922 maintient la distinction entre grande naturalisation et naturalisation ordinaire, qui continuent à conférer des droits différents à leurs bénéficiaires. Pour se voir octroyer la grande naturalisation, il faut « être âgé de 25 ans accomplis » et « avoir sa résidence habituelle en Belgique ou dans la colonie depuis dix ans au moins » (art. 12). Pour obtenir la naturalisation ordinaire, il suffit d'être « âgé de 22 ans accomplis » et d'avoir « sa résidence habituelle en Belgique ou dans la colonie depuis cinq ans au moins » (art. 13). Comme la distinction entre les deux types de naturalisation a été abolie en 1991, nous ne nous attardons pas davantage sur ce point.

Procédure d'acquisition de la nationalité

L'une des grandes nouveautés de la loi de 1922 réside dans le fait que les conditions précitées ont seulement pour effet de rendre la déclaration d'option ou la demande de naturalisation recevable. Ensuite, la déclaration ou la demande doit être contrôlée par le Parquet (art. 10 et 16), avant d'être éventuellement agréée par les pouvoirs publics belges. Pour la demande de naturalisation, cette procédure, qui voit le pouvoir judiciaire intervenir en sus de celui du pouvoir législatif, n'est pas une nouveauté : tel était déjà le système prévu dans la loi du 6 août 1881. Pour la déclaration d'option au contraire, le changement est d'importance¹⁶. Jusqu'alors, l'obtention de la nationalité par cette voie se faisait quasiment de plein droit, par une simple déclaration à la commune. Les parlementaires justifient la suppression de ce système libéral par la nécessité « d'abandonner la confiance naïve du législateur de 1909 »¹⁷.

¹⁴ « Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport de la section centrale de la Chambre des représentants », *Pasinomie*, 1922, p. 119.

¹⁵ « Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport de la commission de Justice du Sénat », *Pasinomie*, 1922, p. 124.

¹⁶ À l'époque, l'attribution de cette compétence au pouvoir judiciaire n'est conçue que comme une solution provisoire, destinée à disparaître avec la création d'une autorité administrative indépendante (« Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport présenté au nom du Conseil de législation », *Pasinomie*, 1922, p. 117). Cette dernière ne verra cependant jamais le jour.

¹⁷ « Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport présenté au nom du Conseil de législation », *Pasinomie*, 1922, p. 115.

La déclaration d'option ou la demande de naturalisation est, dès lors, suivie d'une enquête publique, qui porte non pas tant sur le respect des conditions de recevabilité que sur l'« idonéité » de l'intéressé (cf. *infra*). Le caractère public de cette enquête est justifié par la circonstance qu'il importe de « recourir à toutes les sources d'investigation possibles pour vérifier si le déclarant [ou le demandeur] offre des garanties suffisantes de loyalisme et d'attachement au pays »¹⁸. À l'issue de l'enquête, la déclaration d'option est soumise au tribunal de première instance aux fins d'agrément. C'est donc au pouvoir judiciaire que revient la décision finale, avec toutes les garanties qui s'attachent à la procédure judiciaire contentieuse (procédure contradictoire, décision motivée, autorité de chose jugée, possibilité d'appel)¹⁹. Quant à la demande de naturalisation, elle est transmise aux chambres législatives, et l'acte de naturalisation est voté par elles avant d'être sanctionné par le Roi. Dans ce cas de figure, il s'agit donc d'« un acte de la puissance publique, acte souverain et discrétionnaire, ne souffrant aucun contrôle ni recours »²⁰.

Introduction du concept d'idonéité

L'instauration de l'idonéité comme une condition subjective posée à l'obtention de la nationalité accroît considérablement le rôle du Ministère public dans la procédure d'octroi. Toutefois, aucune disposition légale de l'époque ne permet de savoir avec précision ce que la loi entend par « idonéité » (en néerlandais : « *geschiktheid* »). Il convient donc de tenter de percevoir ce que recouvre précisément cette notion.

Lors des discussions parlementaires liées à la préparation de la loi, il a été déclaré que « les déclarants devront satisfaire à des conditions de moralité, dans le sens large du mot, et de loyalisme à l'égard de la Belgique »²¹, ou encore que « pour que l'étranger devienne belge, il doit avoir donné des preuves d'assimilation à notre vie nationale, d'attachement à la Belgique, à ses mœurs et à ses institutions »²². Il a même été précisé que l'enquête confiée au Parquet porterait « non seulement sur la moralité du candidat, mais encore sur le point de savoir si (...) il n'a fait aucun acte impliquant de sa part la persistance de son attachement à sa nationalité antérieure »²³. Ainsi donc, dans le contexte post-traumatique de l'après-Première Guerre mondiale, une conduite

¹⁸ H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, tome I, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 470, n° 352.

¹⁹ *Ibidem*, p. 471, n° 352.

²⁰ *Ibidem*, p. 473, n° 355.

²¹ « Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport de la section centrale de la Chambre des représentants », *Pasinomie*, 1922, p. 121.

²² « Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport présenté au nom du Conseil de législation », *Pasinomie*, 1922, p. 115.

²³ *Ibidem*, p. 116. Cet élément est à mettre en relation avec l'interdiction de posséder deux nationalités. Aux termes de cette loi en effet, la déclaration d'option et la demande de naturalisation sont *de jure* considérées comme irrecevables si « la loi nationale de l'intéressé lui permet de se faire autoriser à conserver sa nationalité dans le cas où il en acquerrait une nouvelle » (art. 7 et 14). Le cumul volontaire de deux nationalités est alors considéré comme un « acte frauduleux » (« Loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité. Rapport présenté au nom du Conseil de législation », *Pasinomie*, 1922, p. 116) et tout système normatif qui l'autoriserait comme constituant, « en réalité, une véritable organisation légale de l'espionnage » (H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, *op. cit.*, p. 458, n° 341).

loyale – ou plus exactement loyaliste – à l'égard de la Belgique requiert l'absence de toute démonstration d'attachement à sa patrie d'origine.

Du côté de la doctrine, le concept est traditionnellement traduit de la manière suivante : l'idonéité du candidat à la nationalité belge est « sa moralité, son loyalisme et son attachement à la Belgique »²⁴. Par ailleurs, elle n'est pas conçue comme une condition au sens strict du terme, puisque « en l'absence de tout élément défavorable, ces qualités sont présumées »²⁵ : ce n'est pas à l'individu désireux de devenir belge de fournir la preuve de son idonéité, mais à l'autorité compétente (en l'occurrence, le Ministère public) d'en établir sinon l'inexistence, à tout le moins l'insuffisance. Cette théorie, dite traditionnelle, sera contestée, en jurisprudence d'abord, en doctrine ensuite, à partir de 1947 (cf. *infra*).

Dans la pratique enfin, les juges semblent avoir tendance à apprécier l'idonéité d'un individu à l'aune de sa ressemblance mentale avec les Belges et de la perte de tout caractère qui rappellerait ses origines²⁶. Cette exigence ne peut toutefois être étendue au domaine des convictions politiques ou philosophiques, qui sont protégées par la liberté d'expression²⁷.

1.1.3. Les lois coordonnées du 14 décembre 1932 : maintien du concept d'idonéité et glissement vers celui d'assimilation

La loi du 15 mai 1922 est complétée par celles des 4 août 1926²⁸, 30 mai 1927²⁹ et 15 octobre 1932³⁰. L'arrêté royal du 14 décembre 1932 constitue la version coordonnée de ces quatre lois³¹. Outre à une extension systématique du territoire belge à la colonie, c'est à un durcissement des conditions d'âge et de résidence effective et continue liées à la procédure de naturalisation que l'on assiste durant ces dix

²⁴ M. SLUSZNY, « Les options de patrie », *Journal des tribunaux*, 1950, p. 271. Cf. aussi M. SLUSZNY, observations sous tribunal civil de Bruxelles, 24 mai 1947 et cour d'appel de Bruxelles, 29 octobre 1947, *Journal des tribunaux*, 1948, p. 75-76.

²⁵ M. SLUSZNY, « Les options de patrie », *op. cit.*, p. 271. Cf. aussi M. SLUSZNY, observations sous tribunal civil de Bruxelles, 24 mai 1947 et cour d'appel de Bruxelles, 29 octobre 1947, *Journal des tribunaux*, 1948, p. 75-76 ; cour d'appel de Bruxelles, 23 novembre 1932, *Journal des tribunaux*, 1932, col. 688 ; tribunal civil de Dinant, 21 octobre 1953, *Jurisprudence de Liège*, 1953-1954, p. 138, note O. Malaise ; tribunal civil de Tongres, 14 mars 1961, *Jurisprudence de Liège*, 1960-1961, p. 263 ; *contra*, tribunal civil de Bruxelles, 14 juillet 1949, *Journal des tribunaux*, 1950, p. 277.

²⁶ Cf. par exemple tribunal civil de Dinant, 21 octobre 1953, *Jurisprudence de la cour d'appel de Liège*, 1953-1954, p. 138, note O. Malaise (sur le critère de la moralité) ; tribunal civil de Tongres, 14 mars 1961, *Jurisprudence de la cour d'appel de Liège*, 1960-1961, p. 263 (sur le critère du loyalisme et de l'attachement).

²⁷ Cf. cour d'appel de Bruxelles (1^{re} chambre), 23 novembre 1932, *Journal des tribunaux*, 1932, col. 688.

²⁸ Loi du 4 août 1926 concernant l'acquisition, le recouvrement et la perte de la nationalité, *Moniteur belge*, 9-10 août 1926.

²⁹ Loi du 30 mai 1927 concernant le mode de publication des actes de naturalisation, *Moniteur belge*, 4 juin 1927.

³⁰ Loi du 15 octobre 1932 concernant l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité, *Moniteur belge*, 4 décembre 1932.

³¹ Arrêté royal du 14 décembre 1932 de coordination des lois sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité, *Moniteur belge*, 17 décembre 1932. Cet arrêté royal est appelé loi (ou, informellement, lois coordonnées) sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité belge.

années³². L'exposé des motifs du projet de loi qui aboutira à la loi du 15 octobre 1932 indique que la rigueur accrue des conditions de naturalisation répond à la nécessité d'adapter la législation de 1922 à la situation née de l'afflux d'étrangers qui, « usant de la mansuétude de nos lois, (...) sollicitent en masse la naturalisation, non pas qu'ils cultivent à un tel point l'amour des institutions belges qu'ils connaissent à peine, mais uniquement dans le but tout personnel de jouir des avantages réservés aux Belges, notamment en ce qui concerne les déplacements et voyages à l'étranger »³³. Il s'agit donc d'« affirmer un certain nationalisme patriotique »³⁴ et de protéger la spécificité belge face au nombre toujours croissant de demandes de naturalisation. En revanche, aucune modification n'est apportée à la procédure de naturalisation.

Si, formellement, le concept d'idonéité ne bénéficie d'aucun éclairage nouveau et ne fait l'objet d'aucune évolution particulière à l'occasion de ces diverses étapes normatives, force est toutefois de constater que, dans les mentalités, il s'est progressivement rapproché d'une autre notion : l'assimilation. Certes, le terme n'apparaît pas dans la loi du 15 octobre 1932, mais il est omniprésent dans les discussions parlementaires. N'est envisagé comme candidat sérieux à la naturalisation que l'étranger qui est « déjà considéré comme naturalisé en fait, c'est-à-dire comme assimilé aux Belges, par le séjour, l'esprit et les mœurs (...), cette assimilation, condition essentielle de la naturalisation, [n'étant] en général que l'œuvre du temps »³⁵. Il est donc désormais jugé nécessaire d'« avoir l'assurance que celui qui demande la naturalisation soit déjà assimilé réellement par un séjour prolongé en Belgique »³⁶ ou dans la colonie.

L'émergence du concept d'assimilation ne tardera pas à poser problème à la doctrine de l'époque, qui se demandera s'il « a un sens bien précis du point de vue juridique, ou au contraire s'il ne s'agit pas d'un concept sociologique, vague d'ailleurs, susceptible d'acceptions diverses et aux contours mouvants »³⁷, et qui fera, en outre, observer que « l'assimilation à une communauté nationale supposerait que cette communauté ait des traits à ce point définissables qu'on puisse vérifier si tel ou tel candidat à l'option les réunit »³⁸.

³² On passe de 25 à 30 ans d'âge et de dix ans à quinze ans de résidence pour la grande naturalisation, ainsi que de cinq à dix ans pour la naturalisation ordinaire.

³³ « Loi du 15 octobre 1932 concernant l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité. Exposé des motifs », *Pasinomie*, 1932, p. 520.

³⁴ C.-L. CLOSSET, « Nationalité et statut personnel dans le droit positif de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 332, note 8.

³⁵ « Loi du 15 octobre 1932 concernant l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité. Exposé des motifs », *Pasinomie*, 1932, p. 520.

³⁶ « Loi du 15 octobre 1932 concernant l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité. Rapport de la commission de la Chambre », *Pasinomie*, 1932, p. 521. Sur la confusion que ces considérations ont engendrée quant à l'option de patrie, cf. M. SLUSZNY, « Les options de patrie », *op. cit.*, p. 271-274 ; R. LEGROS, observations sous tribunal civil de Bruxelles, 14 juillet 1949, *Journal des tribunaux*, 1950, p. 278-279 ; cour d'appel de Bruxelles, 13 mars 1954, *Journal des tribunaux*, 1954, p. 292. La jurisprudence en matière d'option est peu abondante, les options effectuées sous l'empire de la loi de 1922 et des lois coordonnées de 1932 étant rarement refusées (E. DE DIESBACH, *L'étranger devant la loi belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1981, p. 127).

³⁷ M. SLUSZNY, « Les options de patrie », *op. cit.*, p. 272.

³⁸ *Ibidem*, p. 272.

Malgré de multiples modifications³⁹, les lois coordonnées de 1932 ne connaîtront aucun bouleversement jusqu'à l'avènement du Code de la nationalité belge en 1984. Les années 1960 connaîtront certes un assouplissement des conditions d'âge et de résidence, dans le but de favoriser l'acquisition de la nationalité par les étrangers appartenant à la deuxième génération (on pense particulièrement aux personnes issues de l'immigration italienne) et en raison de la participation de la Belgique au marché commun européen⁴⁰, mais ce sont essentiellement les étrangers susceptibles de bénéficier d'une naturalisation qui profiteront de cette évolution clémente⁴¹.

1.2. LE CODE DE LA NATIONALITÉ BELGE DU 28 JUIN 1984 : L'AVÈNEMENT DU CRITÈRE DE LA VOLONTÉ D'INTÉGRATION

À partir de 1970, les tentatives de révisions fondamentales, partielles ou complètes, d'initiative gouvernementale ou parlementaire, se succèdent à un rythme rapide⁴². Un projet de loi déposé par le gouvernement Martens V à la mi-octobre 1983 constitue l'ultime étape de ce cheminement. Ce texte poursuit un double objectif : d'une part, rectifier le régime de la nationalité alors en vigueur, rendu désuet par l'évolution tant des caractéristiques de l'immigration que des mentalités ; d'autre part, intégrer les nouveaux principes provenant de récents instruments juridiques internationaux (conventions, résolutions et recommandations)⁴³. Il aboutit à l'adoption de la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge⁴⁴.

1.2.1. Le cadre théorique instauré par le Code de la nationalité belge

Promulgué le 28 juin 1984, le Code de la nationalité belge entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985.

Le Code de la nationalité belge en quelques traits

Le Code instaure une distinction entre attribution et acquisition de la nationalité, fondée sur le caractère volontaire ou non de l'acte visant à l'obtenir (art. 1^{er}). D'une

³⁹ C.-L. CLOSSET, « Nationalité et statut personnel dans le droit positif de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 346-347.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 332, note 10.

⁴¹ Cf. E. DE DIESBACH, *L'étranger devant la loi belge*, *op. cit.*, p. 117-119, qui décrit les modifications apportées par la loi du 17 mars 1964 relative à la naturalisation (*Moniteur belge*, 24 mars 1964).

⁴² M. VERWILGHEN, « Nationalité et statut personnel dans les projets de réforme du droit de la nationalité belge », in M. VERWILGHEN, dir., *Nationalité et statut personnel*, *op. cit.*, p. 352, n° 850. Pour plus de détails sur les différentes tentatives de réforme, cf. *Ibidem*, p. 354 et s., n° 854 et s.

⁴³ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Exposé des motifs*, DOC 756/1, 17 octobre 1983, p. 12.

⁴⁴ *Moniteur belge*, 12 juillet 1984.

part, l'attribution est envisagée à l'égard d'une personne qui est âgée de moins de 18 ans et qui n'a entrepris aucune démarche par elle-même pour obtenir la nationalité belge. D'autre part, l'acquisition s'applique aux personnes de plus de 18 ans qui ont volontairement agi en vue d'obtenir la nationalité belge. Le Code conserve les deux voies d'acquisition de la nationalité : l'option (art. 13 à 15) et la naturalisation (art. 18 à 21). Il reprend également la double condition de recevabilité d'âge et de résidence, ainsi que l'enquête menée par le procureur du Roi sur l'existence d'une forme d'attachement à la Belgique. Cet attachement est traduit en termes, non plus d'« idonéité », mais de « volonté d'intégration » (art. 15, § 2, 16, § 2, et 21, § 1^{er}, al. 2).

Ainsi, dans le cas de l'acquisition de nationalité ⁴⁵, l'étranger doit à la fois remplir les conditions *objectives* – ou *positives* – de recevabilité de sa demande (telles que l'âge et la résidence), et répondre à des conditions *subjectives* – ou *négatives* – forgées par le législateur : absence d'empêchement fondé sur des faits personnels graves et « absence d'une volonté insuffisante d'intégration ».

L'établissement de la volonté d'intégration

Le système prévoit une présomption favorable quant à la volonté de l'étranger de s'intégrer à la communauté belge et quant au bon degré d'avancement de cette intégration ⁴⁶. Ce n'est donc pas sur lui que pèse la charge de la preuve de sa volonté d'intégration. Toutefois, le juge doit vérifier si les circonstances ne démentent pas cette présomption ⁴⁷.

Pour ce faire, le magistrat est tenu de se baser sur des « éléments concrets » ⁴⁸, extérieurs et vérifiables, autrement dit sur des indices de (non-)intégration. Concrètement, l'insuffisance ou l'absence de volonté doit, le cas échéant, être dûment démontrée par le procureur du Roi. Celui-ci est chargé de mener une enquête, au terme de laquelle il rend un avis quant à la réunion, dans le chef du candidat, des diverses conditions (objectives et subjectives) posées à l'obtention de la nationalité belge. Il s'y prononce principalement quant aux faits personnels graves et à la volonté d'intégration. Pour ce faire, il se renseigne auprès de diverses instances : autorités

⁴⁵ La question de la volonté d'intégration ne se pose évidemment que dans ce cas de figure, dès lors que l'attribution opère de manière automatique.

⁴⁶ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge. Loi du 28 juin 1984*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 168, n° 269.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 168, n° 269 ; A. HEYVAERT, *De Belgische nationaliteit. Korte commentaar op het Wetboek van de Belgische nationaliteit*, Anvers, Kluwer, 1986, p. 34, n° 67 ; Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Exposé des motifs*, DOC 756/1, 17 octobre 1983, p. 22 ; Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Proposition de loi modifiant les lois coordonnées du 14 décembre 1932 sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité. Proposition de loi complétant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 114.

⁴⁸ Sénat, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert*, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 82. Cf. aussi M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge, op. cit.*, p. 177, n° 287.

locales (notamment la police), service de la sécurité de l'État, Office des étrangers, etc.⁴⁹

Il est à noter que concrètement, toutefois, le candidat à la nationalité a tout intérêt à fournir lui-même, et ce dès le dépôt de sa demande, un maximum d'éléments de nature à prouver à suffisance sa volonté d'intégration. En effet, l'agrément – terme qui a remplacé celui d'agrément – ou le rejet de la demande par le tribunal de première instance dépend en grande partie du contenu du dossier transmis par le Parquet. Dès lors, plus l'intéressé fournit spontanément de preuves de sa volonté d'intégration, plus ses chances d'obtenir satisfaction seront grandes. Cela s'avère encore plus vrai dans le cadre d'une procédure de naturalisation, dans la mesure où la décision sur la requête de l'intéressé revient dans ce cas aux chambres législatives, qui ne sont pas tenues de faire connaître les motifs de leur éventuel refus⁵⁰.

L'absence de définition légale de la « volonté d'intégration »

L'expression « volonté d'intégration » est une innovation du Code de la nationalité. Ce concept n'est toutefois défini nulle part dans la loi du 28 juin 1984 – et cela en dépit de la déclaration du ministre de la Justice, Jean Gol (PRL), affirmant que ce n'est « pas dans les dictionnaires qu'il faut chercher l'interprétation à donner aux termes utilisés », mais « dans la loi même »⁵¹.

Dès 1984, certains parlementaires s'interrogent toutefois sur la portée exacte de cette expression, jugée trop abstraite : « Si le juge peut, éventuellement, apprécier le degré d'intégration de l'intéressé, la volonté d'intégration ne peut être jugée étant donné qu'il est impossible au tribunal de connaître les intentions de l'intéressé. »⁵² D'aucuns estiment même que, puisqu'il est impossible d'apprécier la volonté d'intégration, « il n'est pas opportun de maintenir cette disposition s'il s'agit d'un contrôle de la sincérité de la déclaration »⁵³. Le gouvernement convient que le concept de volonté d'intégration a des contours mal définis, mais considère « qu'actuellement, l'application des lois coordonnées est axée sur une notion encore bien plus vague : l'idonéité. Cette notion est non seulement abstraite, mais est vide de tout indication même succincte sur l'esprit du système, et sur les critères que le tribunal doit prendre en considération »⁵⁴. Surtout, il tient à ce que la loi prévoie la nouvelle condition liée à la volonté d'intégration, car « il serait imprudent et même léger de décider que tous

⁴⁹ A. HEYVAERT, *De Belgische nationaliteit*, op. cit., p. 37, n° 77 et p. 45, n° 109.

⁵⁰ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 177-178, n° 288.

⁵¹ Sénat, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert*, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 24.

⁵² Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 113-114 ; Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Amendements déposés par M. Van Den Bossche*, DOC 756/19, 1^{er} février 1984, p. 1-2.

⁵³ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 118.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 114.

ceux qui se trouvent dans lesdites conditions objectives (...) et auxquels il n'y a pas de faits graves à reprocher ont le droit de devenir belges »⁵⁵.

De même, une certaine doctrine critique également, dès l'avènement du Code, le concept de volonté d'intégration comme n'apportant rien de plus que celui d'idonéité : « [c']est une notion tout aussi abstraite, tout aussi imprécise quant à sa philosophie ou aux critères d'appréciation qu'elle implique. Mais c'est un mot à la mode »⁵⁶. Du reste, il semble à de nombreux praticiens du droit plus périlleux encore pour un tribunal de devoir évaluer la *volonté* d'intégration d'un individu que son idonéité (qui fait partie du registre du *degré* d'intégration)⁵⁷. À suivre la logique de la volonté d'intégration jusqu'au bout, le processus d'intégration à proprement parler ne devrait selon eux débiter qu'avec l'obtention effective de la nationalité, puisque ce qui est évalué auparavant n'est, en théorie, que la volonté de s'intégrer, et non l'intégration effective⁵⁸. Cette idée sera, du reste, réaffirmée, seize ans plus tard, par le ministre de la Justice, Marc Verwilghen (VLD), lors des travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mars 2000 qui a eu, entre autres, pour objet de supprimer l'exigence d'une volonté d'intégration dans le chef du candidat à la nationalité (cf. *infra*) : « Il y a effectivement des facteurs qui font qu'on se sent mieux dans la société ; ces facteurs sont, par exemple, la possibilité de travailler, de trouver un logement et d'apprendre la langue. Il ne faut toutefois pas assimiler cela au premier pas, qui est la volonté d'acquérir la nationalité belge et de résider dans notre pays. Il faut donc commencer par concrétiser cette première exigence. »⁵⁹

Un essai de délimitation de la « volonté d'intégration »

Pour comprendre ce que recouvre la volonté d'intégration, et faute de définition claire, il faut savoir la lire en creux dans les travaux préparatoires du Code. Ainsi, l'accent est mis sur l'importance de ne pas confondre intégration et assimilation, cette dernière notion étant décrite comme la « perte de tous signes distinctifs » et l'« imitation en toute chose des autochtones »⁶⁰. En toute hypothèse, la volonté d'intégration, ou son absence, ne peut se déduire que d'un faisceau d'indices. Il est envisagé un temps de « considér[er], parmi d'autres, comme significative (...) la circonstance qu'un immigré vit exclusivement en milieu étranger »⁶¹, considération critiquée par certains membres de la Commission de la Justice de la Chambre, qui rappellent que le fait de fréquenter exclusivement des étrangers peut avoir des causes multiples, dont le fait d'habiter un quartier à forte concentration d'étrangers ou

⁵⁵ *Ibidem*, p. 114.

⁵⁶ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 163, n° 259.

⁵⁷ A. HEYVAERT, *De Belgische nationaliteit*, op. cit., p. 35-36, n° 72.

⁵⁸ En ce sens, cf. M. DE DECKER, M. SUYKERBUYCK, « Nationaliteit en integratie », in *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Anvers, Maklu, 1993, p. 302.

⁵⁹ Sénat, *Projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Kaçar et M. Istasse*, DOC 2-308/3, 9 février 2000, p. 33. Cf. également, dans la jurisprudence, cour d'appel de Bruxelles, 16 janvier 1992, *Pasicrisie*, 1992, II, p. 15 : « Le tribunal n'a (...) d'autre mission que d'apprécier si la volonté d'intégration du requérant est suffisante et non si cette intégration est acquise ».

⁶⁰ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Exposé des motifs*, DOC 756/1, 17 octobre 1983, p. 3.

⁶¹ *Ibidem*, p. 23.

le manque de structures d'accueil⁶². De même, la Commission propose de retenir comme indice de non-intégration le fait que les enfants de l'intéressé en âge de scolarité ne connaissent pas au moins une langue nationale⁶³. À nouveau cependant, il est souligné que la (mé)connaissance d'une langue nationale par le candidat à la nationalité ne constitue encore qu'un indice de (non-)intégration⁶⁴. Les travaux préparatoires ne portent pas la trace d'une discussion sur la question de savoir si la connaissance de l'une des langues nationales est suffisante, ou s'il est requis de connaître en particulier celle de l'endroit où l'on réside⁶⁵.

Finalement, sont retenus comme étant incompatibles avec un désir sincère d'obtenir la nationalité belge le fait de ne fréquenter que des étrangers et de n'élever ses enfants dans aucune des langues nationales : le législateur considère que, dans de tels cas, la qualité de Belge n'est brigüée que pour régler des problèmes d'ordre administratif et pour bénéficier d'avantages⁶⁶.

Saisir la portée de la notion de volonté d'intégration implique également de la comparer à celle des concepts voisins d'idonéité, d'adhésion et d'assimilation.

La principale similitude entre volonté d'intégration et idonéité est l'exigence de sincérité, peu importe le prisme sous lequel on aborde celle-ci : sincérité de ses sentiments envers la Belgique, sincérité de sa volonté d'intégration. L'important est que l'étranger désireux de devenir belge fournisse des garanties de loyalisme et d'attachement à l'égard de la Belgique. En revanche, la différence majeure réside dans le fait que la volonté d'intégration n'implique pas une dénaturalisation complète et sincère du candidat, puisqu'elle n'est pas affectée par le maintien de certaines attaches avec le pays d'origine. Le Code se démarque donc « par rapport à l'ancienne appréciation de l'idonéité dans l'abandon total du contrôle de la persistance des attachements de l'étranger à sa nationalité antérieure, voire à sa nation d'origine »⁶⁷.

Le concept de volonté d'intégration se situe, en réalité, à mi-chemin entre ceux d'adhésion et d'assimilation. Cela ressort clairement des explications données par le ministre de la Justice : « La volonté d'adhésion ne suffit pas. Il faut une volonté d'intégration. (...) Au contraire de l'adhésion, qui ne peut être que mentale, la volonté d'intégration doit se manifester par des actes volontaires. Cette volonté est présumée, mais le juge peut en établir l'absence. »⁶⁸ Ou encore : « Ce qui sera demandé aux étrangers n'est pas de devenir en tout semblables aux Belges. L'objectif (...) est de faire

⁶² Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 115.

⁶³ *Ibidem*, p. 115.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 116.

⁶⁵ Ce qui ouvre la porte à des interprétations divergentes en doctrine et en jurisprudence. Cf. G. DE MOFFARTS, « De betekenis van de "integratiewil" in het Wetboek van de Belgische nationaliteit », *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1987, p. 29 ; *contra*, K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit: integratiewil of assimilatie wil? », note sous cour d'appel d'Anvers, 24 avril 1991, *Rechtskundig weekblad*, 1993-1994, p. 90. Cette question focalisera toutefois progressivement les débats politiques ultérieurs (cf. *infra*).

⁶⁶ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 115.

⁶⁷ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 172, n° 277.

⁶⁸ Sénat, *Compte rendu analytique*, 19 juin 1984, p. 888 (discussion générale sur le projet de loi).

une société où la diversité est acceptée. Mais si cet objectif ne permet pas d'exiger des étrangers une totale assimilation, il implique du moins de leur part un certain degré d'intégration. Autrement dit, les étrangers désireux de demeurer en Belgique ne doivent pas perdre tous leurs caractères distinctifs et imiter en toute chose les autochtones, mais ils doivent s'efforcer de s'intégrer progressivement dans la communauté (...). Ce qui importe est l'intégration et non l'assimilation.»⁶⁹ Cette dernière notion est d'ailleurs fermement rejetée tout au long des travaux préparatoires du Code⁷⁰.

Bref, la notion de volonté d'intégration est perçue en 1984, pour reprendre les termes de Hugues Dumont (FUSL), comme « une position qui se situe à mi-chemin entre deux extrêmes : entre une exigence d'*assimilation* jugée excessive parce que beaucoup trop peu respectueuse de la pluralité des identités qui est elle-même perçue comme une source de qualité et même comme une condition de légitimité pour la vie d'une société démocratique, d'un côté, et une simple *coexistence* des identités communautaires jugée elle aussi inacceptable, mais pour le motif inverse d'un risque de désintégration d'une société-mosaïque, de l'autre côté »⁷¹.

La relation entre volonté d'intégration et nationalité

En vertu du Code institué par la loi du 28 juin 1984, l'octroi de la nationalité est devenu une conséquence de l'intégration. Autrement dit, « l'intégration de fait doit précéder l'intégration de droit »⁷².

Dans le même temps pourtant, la nationalité est investie d'une vocation intégrative⁷³. Dans la lignée de l'accord de gouvernement de décembre 1981, le législateur de 1984 conçoit l'élargissement de l'accès à la nationalité belge comme un outil favorisant l'intégration des étrangers dans la communauté nationale⁷⁴. Ainsi, le ministre de la Justice parle de la possibilité de devenir belge comme d'« un puissant adjuvant au pouvoir d'intégration »⁷⁵. Le choix d'imposer au candidat de faire montre d'une volonté de s'intégrer – et non d'une intégration effective, celle-ci étant appelée à

⁶⁹ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Exposé des motifs*, DOC 756/1, 17 octobre 1983, p. 2-3 et 22-23. Le ministre se montrera particulièrement attentif à rappeler cette distinction plus loin dans le processus législatif (cf. Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 15 et 114 ; Sénat, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert*, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 82-83 ; Sénat, *Compte rendu analytique*, 19 juin 1984, p. 886).

⁷⁰ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 164, n° 260.

⁷¹ H. DUMONT, « Au-delà du principe de territorialité : fédéralisme, intégration et subsidiarité », *Administration publique*, I, 1999, p. 72. Cf. également G. HAARSCHER, *La laïcité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 121-123.

⁷² M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 173, n° 278.

⁷³ Dans ce sens, cf. notamment M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge : rétrospective (1985-2003) », *Annales de droit*, 2003, p. 259-276 (spécialement p. 264-267).

⁷⁴ Communication du gouvernement présentée au Parlement en mars 1983, citée dans Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Exposé des motifs*, DOC 756/1, 17 octobre 1983, p. 1.

⁷⁵ Sénat, *Compte rendu analytique*, 20 juin 1984, p. 898 (discussion générale sur le projet de loi).

se concrétiser, le cas échéant, par la suite⁷⁶ – témoigne d'ailleurs du fait que le législateur considère que l'obtention de la nationalité n'est qu'une première étape d'un processus plus large. Dans cette conception, la nationalité est donc un moyen d'intégration : l'intégration de droit entraîne une intégration de fait⁷⁷.

Cette ambiguïté du Code quant à la conception du lien entre nationalité et intégration (moyen ou conséquence)⁷⁸ est le reflet de la position partagée du gouvernement sur le sujet. Elle ne va pas sans faire l'objet de critiques de la part de parlementaires. Ainsi, Philippe Moureaux (PS) déclare : « Vous présentez [le Code de la nationalité] comme un des éléments de solution du problème global de l'immigration. Mais, par ailleurs, en soulignant fortement qu'il faut être suffisamment intégré pour pouvoir accorder la nationalité belge, vous vous situez en contradiction avec les objectifs que vous voulez poursuivre car vous démontrez que vous ne voulez pas la cohabitation véritable dans le respect des cultures différentes. »⁷⁹

À l'époque par ailleurs, l'idée même de l'intégration juridique comme facteur d'intégration sociale est contestée par de nombreux parlementaires. Ainsi notamment : « La nationalité belge ne remédie pas au retard social et économique des immigrés, à la marginalisation culturelle, ni à la xénophobie », déclare Jef Sleenckx (SP)⁸⁰ ; « Faciliter la naturalisation ne suffit pas à favoriser l'intégration. Changer de nationalité ne signifie pas changer de culture, et certains étrangers ne seront pas mieux intégrés s'ils deviennent belges. Les problèmes et les préjugés se perpétueront », affirme Jean Mottard (PS)⁸¹ ; « Le choix de la nationalité belge n'est pas une démarche favorisant l'intégration, mais plutôt la conséquence d'un processus d'intégration », considère Hugo Weckx (CVP)⁸².

1.2.2. L'évolution législative dans les années 1990

Durant les années 1990, le Code de la nationalité belge connaît diverses réformes⁸³ qui ont notamment pour effet de faire progressivement reculer le critère lié à la volonté d'intégration.

⁷⁶ Sénat, *Annales*, 109, 19 juin 1984, p. 2639 et 2645 (discussion générale sur le projet de loi).

⁷⁷ M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 173, n° 278.

⁷⁸ Elle a naturellement induit l'introduction de dispositions en sens divers dans le texte de loi. On a affaire en effet « tantôt à des règles libérales » (à l'instar des art. 11 et 29 du Code), « tantôt à des mesures restrictives » (comme les art. 15, 16, 21 et 24 du Code, qui toutes imposent l'existence d'une volonté d'intégration) (M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, op. cit., p. 173, n° 279).

⁷⁹ Sénat, *Compte rendu analytique*, 19 juin 1984, p. 888 (discussion générale sur le projet de loi).

⁸⁰ Chambre des représentants, *Compte rendu analytique*, 19 mars 1984, p. 814 (discussion générale sur le projet de loi).

⁸¹ Chambre des représentants, *Compte rendu analytique*, 21 mars 1984, p. 823 (discussion générale sur le projet de loi).

⁸² Sénat, *Compte rendu analytique*, 20 juin 1984, p. 896 (discussion générale sur le projet de loi). Cf. aussi Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 95.

⁸³ Lois des 22 mai 1991 (*Moniteur belge*, 6 juillet 1991), 13 juin 1991 (*Moniteur belge*, 3 septembre 1991), 6 août 1993 (*Moniteur belge*, 23 septembre 1993), 13 avril 1995 (*Moniteur belge*, 10 juin 1995) et 22 décembre 1998 (*Moniteur belge*, 6 mars 1999). Cf. M.-C. FOLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », op. cit., p. 261-262, note 5.

On note par ailleurs que, jusqu'en 1991, le système se construit de manière cohérente : « La gradation dans la “difficulté” à obtenir la nationalité belge, entre [les différents] modes d'acquisition, correspon[d], au niveau des conditions à remplir pour accéder aux procédures, à une gradation dans les liens entre le candidat à la nationalité et la société belge. En d'autres termes, plus l'étranger [peut] être présumé intégré à la société, plus aisé [est] son accès à la nationalité. »⁸⁴ En revanche, cette cohérence est sensiblement mise à mal par les réformes suivantes⁸⁵.

Trois lois sont à évoquer : celles du 13 juin 1991, du 13 avril 1995 et du 22 décembre 1998.

L'idée sous-jacente de la loi du 13 juin 1991⁸⁶ est de favoriser davantage l'accès à la nationalité belge aux immigrés des deuxième et troisième générations⁸⁷. Apparaît alors un troisième mode d'acquisition de la nationalité : la déclaration de nationalité (art. 4). À l'instar de l'option, ce mode est conçu comme un droit subjectif à obtenir la nationalité belge. Désormais, un étranger né en Belgique et y ayant eu sa résidence principale depuis sa naissance peut obtenir la nationalité belge par simple déclaration. Pour cela, il lui suffit de faire une telle déclaration, entre ses 18 et ses 30 ans, devant l'officier de l'état civil du lieu où il a sa résidence principale. Sa volonté d'intégration est présumée de manière irréfutable⁸⁸, de sorte qu'elle n'apparaît pas dans la loi comme condition spécifique. Le contrôle à opérer par le Parquet se limite à vérifier l'absence de faits personnels graves, mais ne porte donc pas sur la présence d'une volonté suffisante d'intégration.

Dans le but de « simplifier considérablement la procédure de naturalisation existante, en vue d'accélérer le traitement des dossiers »⁸⁹, la loi du 13 avril 1995⁹⁰ institue un changement majeur : désormais, chaque dossier de naturalisation introduit est transmis au Parquet du tribunal de première instance du demandeur, « pour avis à fournir dans un délai de quatre mois. À défaut d'observations dans ce délai, l'avis est réputé favorable » (art. 1^{er}). La loi n'explicite pas l'objet précis de l'avis en question. Il est également stipulé que la Chambre des représentants – dorénavant seule compétente pour connaître des dossiers de naturalisation en vertu de la modification constitutionnelle du 5 mai 1993⁹¹ – « peut demander, à toutes les autorités et notamment au Parquet (...), de procéder à une enquête relative (...) à tout élément » qu'elle jugerait utile d'obtenir. Si l'instance consultée n'a pas fourni les

⁸⁴ B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge. Présentation synthétique et développements récents », in J.-Y. CARLIER, S. SAROLÉA, dir., *Droit des étrangers et nationalité*, Bruxelles, Larcier (CUP Commission Université-Palais, 77), 2005, p. 33.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁸⁶ Loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire, *Moniteur belge*, 3 septembre 1991. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.

⁸⁷ Cette loi a été prise quasi-concomitamment avec la modification constitutionnelle du 1^{er} février 1991 (*Moniteur belge*, 15 février 1991). Entrée en vigueur le 25 février 1991, celle-ci a supprimé la distinction entre la grande naturalisation et la naturalisation ordinaire et a trouvé sa concrétisation dans la loi du 6 août 1993 modifiant le Code de la nationalité et les lois relatives à la naturalisation (*Moniteur belge*, 23 septembre 1993), entrée en vigueur le 3 octobre 1993.

⁸⁸ S. D'HONDT, « Het integratiecriterium », *op. cit.*, p. 247, n° 2.

⁸⁹ Sénat, *Proposition de loi modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge, déposée par M. Erdman et consorts. Développements*, DOC 1247/1, 7 décembre 1994, p. 4.

⁹⁰ Loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge, *Moniteur belge*, 10 juin 1995. Cette loi est entrée en vigueur le 31 décembre 1995.

⁹¹ *Moniteur belge*, 8 mai 1993.

renseignements demandés dans le délai de trois mois imposé, « la procédure est poursuivie » (art. 1^{er}).

Fruit d'un important compromis politique – qui a lié le dossier sur la nationalité au débat relatif au droit de vote des étrangers⁹² – la loi du 22 décembre 1998⁹³ modifie substantiellement les aspects procéduraux des demandes d'acquisition de la nationalité, sans toucher aux conditions de fond. Une fois encore, le but poursuivi est de faciliter l'accès à la nationalité en simplifiant les procédures. Notamment, est supprimée l'obligation d'agrément de la déclaration par le tribunal en cas d'absence d'avis négatif du procureur du Roi dans les procédures de déclaration (art. 2) et d'option (art. 3). En revanche, un avis négatif dans le dossier transforme d'office la déclaration ou l'option en demande de naturalisation, envoyée par conséquent à la Chambre, à moins que l'intéressé ne demande que son dossier soit transmis au tribunal de première instance.

Imaginée pour soulager les tribunaux de première instance, cette mutation d'office des déclarations et options flanquées d'un avis négatif en demandes de naturalisation suscite d'emblée de nombreuses interrogations quant aux garanties réservées aux personnes impliquées dans un système qui privilégie désormais la voie parlementaire. En effet, cette procédure se caractérise par son opacité et ne connaît aucun des principes sous-tendant toute procédure judiciaire (principes du contradictoire, de la motivation des décisions, du double degré de juridiction, etc.). En outre, la naturalisation restant envisagée comme une faveur accordée par l'autorité, le demandeur ne possède aucun droit subjectif à l'obtenir, contrairement aux personnes auxquelles sont ouvertes les procédures de déclaration et d'option. Celui qui voit sa demande d'option se transformer en procédure de naturalisation perd dès lors son droit à obtenir la nationalité, alors qu'il remplit peut-être les conditions pour l'acquiescer⁹⁴. Enfin, cette innovation fait de l'option une procédure hybride, mêlant l'administratif, le judiciaire et, éventuellement, le législatif, ce qui ne paraît pas répondre à l'objectif de simplification invoqué.

Bien qu'elle ait été menacée de disparition par diverses propositions de loi⁹⁵, la volonté d'intégration reste un concept incontournable en 1998. Ainsi, la loi du 22 décembre 1998 introduit un article 24 bis dans le Code de la nationalité qui prévoit, relativement à toutes les procédures, que « le ministre de la Justice arrête

⁹² Qui, lui-même, s'est soldé par la réforme constitutionnelle du 11 décembre 1998 (*Moniteur belge*, 15 décembre 1998).

⁹³ Loi du 22 décembre 1998 modifiant le Code de la nationalité en ce qui concerne la procédure de naturalisation, *Moniteur belge*, 3 mars 1999. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1999. Cf. B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *Administration publique - trimestriel*, 1999, p. 152 et s. ; M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 261-262 ; B. RENAULD, « La loi du 22 décembre 1998 sur la nationalité belge : une réforme partielle et contrastée », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 138-139 et 142-148 ; B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 34.

⁹⁴ Cf. l'avis du Conseil d'État sur des projets d'amendements dans Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation. Amendement*, DOC 1334/7, 28 septembre 1998, p. 12 ; B. RENAULD, « La loi du 22 décembre 1998 sur la nationalité belge », *op. cit.*, p. 145-146 ; B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 51-52.

⁹⁵ B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *op. cit.*, p. 158.

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 ». L'objectif de cette nouvelle mesure est « 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 »⁹⁶.

1.2.3. L'application pratique du Code (1985-2000)

Les praticiens du droit n'ont évidemment pu se contenter du flou qui nimbe la notion de volonté d'intégration. Ils ont donc été amenés à lui donner un contenu plus précis, dont on rendra compte en se basant essentiellement sur la jurisprudence, les autres sources (avis des parquets, décisions de la Chambre des représentants) étant d'un accès malaisé⁹⁷. On notera, par ailleurs, que dès 1985 et jusqu'à la fin des années 1990, les spécialistes dénoncent le fait que « l'interprétation de la notion de volonté d'intégration et les critères appliqués, tant par la Commission des naturalisations de la Chambre des représentants que par les tribunaux, sont multiples et variables (intégrations culturelle, sociale, familiale, économique, politique) »⁹⁸. Ils expriment également leur conviction selon laquelle ce problème ne pourra être résolu tant que le pouvoir politique n'aura pas tranché la question de savoir si l'intégration doit être conçue comme la condition ou comme l'effet de l'acquisition de la nationalité.

La volonté d'intégration dans les pratiques du Parquet et de la Commission des naturalisations de la Chambre

Toute demande de naturalisation est précédée, à la demande du Parquet, d'une enquête de police. Dans les faits, celle-ci se résume presque systématiquement à faire remplir un formulaire par le requérant, au commissariat ou chez lui⁹⁹. L'arrêté royal du 13 décembre 1995 fixe le modèle du questionnaire à soumettre dans le cadre d'une demande d'obtention de la nationalité : informations d'ordre biographique (identité du demandeur et de sa famille, précisions quant au séjour), situation économique et professionnelle (diplômes obtenus, profession exercée, situation matérielle), langues parlées et écrites, « langue parlée en famille » et langue dans laquelle les enfants sont élevés, motifs de sollicitation de la nationalité belge et éléments plaidant

⁹⁶ B. RENAULD, « La loi du 22 décembre 1998 sur la nationalité belge », *op. cit.*, p. 142. Le ministre de la Justice rappelle sa compétence d'édicter de telles directives à l'occasion de sa circulaire du 14 juin 1999 concernant la modification du Code de la nationalité belge (*Moniteur belge*, 3 août 1999), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1999, mais abrogée par la circulaire ministérielle du 25 avril 2000, prise à la suite de l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2000.

⁹⁷ Plusieurs demandes de consultation adressées au Parquet et à la Chambre sont ainsi restées sans réponse.

⁹⁸ B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *op. cit.*, p. 159. Cf. aussi *Ibidem*, p. 166 et la jurisprudence citée par S. D'HONDT, « Het integratiecriterium », *op. cit.*, p. 253-256, n° 12-14.

⁹⁹ « Enquête de contrôle [du Comité P] n° 10.427/97 et 2781/98 sur la manière dont certains corps de police traitent les demandes de naturalisation », in Comité permanent de contrôle des services de police, *Rapport annuel 1998*, www.comitep.be.

« en particulier pour [son] intégration »¹⁰⁰. Seules les grandes lignes ayant été fixées, les pratiques s'avèrent en l'espèce fort divergentes. Les risques inhérents à une telle situation ayant été soulignés par le Comité permanent du contrôle des services de police (Comité P), il a été proposé d'élaborer un questionnaire intégré¹⁰¹. Ce projet n'avait pas abouti lors de l'élaboration de la loi du 22 décembre 1998, et nous ignorons s'il a été un jour concrétisé à travers une directive ou une circulaire.

Les pratiques de la Commission des naturalisations de la Chambre des représentants¹⁰² s'inscrivent dans la même lignée. La Commission collecte les éléments concrets permettant éventuellement de douter de la volonté d'intégration du requérant : « connaissance insuffisante d'une des langues nationales, pas ou peu de contacts avec des ressortissants belges, désintérêt pour sa demande, motivation essentielle d'obtenir des allocations sociales », etc. C'est notamment sur cette base qu'est prise la décision finale. Divers critères sensibles ne sont pris en considération qu'avec nuances ou réserves. Tout d'abord, le fait d'être au chômage, d'être invalide ou de ne pas avoir obtenu de diplômes ne constitue pas en soi un motif suffisant d'ajournement, même s'« il convient cependant d'examiner si le requérant cherche à travailler et n'émarge pas depuis le début de son séjour au CPAS ou au chômage, sans que cela ne soit une cause d'exclusion ». Ensuite, paraphrasant les travaux préparatoires du Code, la Commission considère que « le fait de conserver les pratiques religieuses de son pays d'origine ne constitue pas un obstacle à l'intégration. Par contre, la participation à des mouvements intégristes, terroristes, intolérants et hostiles à l'intégration et à la société occidentale constitue une manifestation de non intégration et entraîne le rejet de la demande ». Elle précise à cet égard que « la conservation par le/la requérant(e) des coutumes de son pays d'origine, notamment les coutumes vestimentaires (djellaba, foulard, etc.) doit s'apprécier dans un contexte plus large et peut être un critère parmi d'autres (volonté d'intégration intellectuelle, respect des valeurs démocratiques) pour juger de la volonté d'intégration ». Enfin, la Commission estime que « le fait de s'intéresser aux problèmes politiques de son pays d'origine (...) ne constitue pas non plus un obstacle à l'intégration étant entendu que cela ne peut impliquer la participation à des mouvements terroristes¹⁰³ ou à des mouvements

¹⁰⁰ 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, *Moniteur belge*, 16 décembre 1995.

¹⁰¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation. Propositions de loi modifiant le Code de la nationalité belge. Proposition de loi insérant dans le Code civil un article 171 bis relatif aux mariages blancs. Proposition de loi complétant le Code de la nationalité belge par une disposition concernant la connaissance de la langue. Proposition de loi visant à lutter contre les mariages de convenance. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en vue de décourager la pratique des mariages de complaisance. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par J. Vandeurzen*, DOC 1334/11, 21 octobre 1998, p. 84-85. Cette proposition de questionnaire porte sur la maîtrise d'une des langues nationales, les habitudes en matière de consommation radiodiffusée ou télévisuelle, les habitudes en matière de presse écrite, l'affiliation à une association, la fréquence de contacts sociaux avec des Belges, les contacts avec les autorités scolaires au sujet de la scolarité des enfants, etc.

¹⁰² Cf. le texte adopté par la Commission des naturalisations de la Chambre des représentants le 29 avril 1997 (*Revue du droit des étrangers*, 1997, p. 470-472). Le service des naturalisations de la Chambre souligne que ce document ne constitue qu'« une ligne de conduite qui n'a pas de valeur contraignante, la naturalisation étant une faveur et non un droit ».

¹⁰³ Une définition légale de cette notion ne sera fournie qu'en 2003 (cf. *infra*).

politiques intolérants et hostiles à l'intégration et à la société occidentale, qui constitue également une manifestation de non-intégration ».

Il va de soi que, par leur nature hautement complexe, tous ces critères sont impossibles à évaluer de manière parfaitement objective et univoque.

La volonté d'intégration dans la jurisprudence

Pour évaluer la volonté d'intégration, la pratique judiciaire dégage quatre critères, cumulatifs ou non, dont la hiérarchie n'apparaît pas définitivement figée¹⁰⁴ : la maîtrise d'une des langues nationales (ou de la langue de la région), la volonté de travailler ou l'expérience professionnelle du demandeur, l'intérêt manifesté pour l'actualité politique du pays d'origine et les relations sociales entretenues avec des Belges, et l'appartenance religieuse. Ne sont en principe pris en considération que les agissements de l'intéressé, et non ses convictions politico-philosophiques (protégées par la liberté constitutionnelle d'opinion), ni sa méconnaissance éventuelle de l'histoire et de la géographie belges.

Maîtrise d'une des langues nationales

Lors des travaux préparatoires du Code, le ministre de la Justice avait souligné que « le projet de loi ne dispose en aucun endroit que la connaissance suffisante d'une des langues nationales est requise. En d'autres mots, l'ignorance ou la méconnaissance de la langue n'intervient comme critère que dans la mesure où elle est parmi d'autres un indice de l'absence de volonté d'intégration »¹⁰⁵. Dans la pratique toutefois, le degré de maîtrise d'une des langues nationales constitue généralement le premier des critères observés. Bien plus, on constate qu'il se voit accorder un poids décisif, les juridictions ayant tendance à considérer que faute de connaissance au moins sommaire d'une des langues nationales, toute intégration effective dans la société belge est rendue presque impossible¹⁰⁶.

Certaines décisions de jurisprudence vont plus loin encore, estimant que ce qui importe est la maîtrise de la langue de la région de résidence (cf. *supra*). Il convient toutefois de signaler que cette pratique est généralement le fait de juridictions de premier degré, qui tendent à appliquer le critère linguistique avec une particulière sévérité. Dans l'ensemble, les cours d'appel réforment assez systématiquement les décisions de refus d'octroi prises au motif que le requérant ne maîtrise pas la langue de sa région de résidence. De même, les cours d'appel apprécient le plus souvent avec

¹⁰⁴ Nous nous basons largement sur une étude réalisée dans le cadre d'un séminaire de droit des personnes et de la famille, organisé à la KUL et dont une partie des résultats a été publiée dans K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 89-92.

¹⁰⁵ Sénat, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert*, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 82.

¹⁰⁶ Cf. notamment tribunal civil de Louvain, 27 janvier 1992, inédit ; tribunal civil de Bruxelles, 13 novembre 1991, inédit, rôle général 76.933 ; tribunal civil de Bruxelles, 18 mai 1988, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1988, p. 1479 ; tribunal civil de Tongres, 24 février 1988, inédit, rôle général 1083/88 ; tribunal civil de Tongres, 26 février 1986, inédit, rôle général 941/86 ; tribunal civil d'Anvers, 30 juin 1989, inédit, rôle général 33.23 ; cités par K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 89.

indulgence l'absence de maîtrise d'une des langues nationales, au moins dans les cas où elle est compensée par d'autres éléments importants, tels le fait d'avoir un emploi¹⁰⁷, ou s'explique par d'autres circonstances. Ainsi, elles estiment que la volonté d'intégration d'une personne ne peut être mise en doute lorsqu'elle essaie de s'intégrer à la population belge, qu'elle peut répondre à des questions simples compte tenu de son milieu d'origine et qu'elle s'efforce d'assurer à ses enfants une parfaite intégration¹⁰⁸.

Un cas concret est fourni par le tribunal de première instance de Bruxelles, qui estime qu'un candidat ne prouve pas sa volonté d'intégration, dans la mesure où, habitant à Overijse et à Tervueren depuis près de vingt ans, il ne maîtrise toujours pas le néerlandais. Cette décision est cependant réformée par la cour d'appel de Bruxelles, qui rappelle que la connaissance de la langue de la région n'est qu'un des paramètres desquels la réalité de la volonté d'intégration du candidat peut être déduite. Dans le cas d'espèce, la cour d'appel considère, en outre, qu'« il ne peut *in casu* être sérieusement contesté qu'une importante communauté francophone est établie à Tervueren [et] que la connaissance de la langue française permet donc à l'appelant de s'intégrer dans la vie sociale de la commune dans laquelle il s'est établi »¹⁰⁹.

Volonté d'insertion professionnelle

Sur la prise en compte de ce critère également, une certaine disparité existe entre la pratique des juridictions de premier degré et celle des juridictions d'appel. Ainsi, le tribunal de première instance de Charleroi confirme-t-il un refus d'option de nationalité – motivé par la conviction que la requérante sollicite l'obtention de la nationalité belge afin de pouvoir trouver plus facilement un emploi – au motif que « l'attitude de la requérante n'est motivée que pour régler des problèmes d'ordre administratif et pour bénéficier d'avantages et ne résulte pas d'une volonté de vivre en harmonie avec la population belge »¹¹⁰. Cette décision est réformée par la cour d'appel de Mons, qui est d'avis que « le souci – fort légitime – exprimé par l'appelante de vouloir également faciliter son accès à la vie professionnelle démontre sa volonté de faire partie des forces actives du pays qui l'accueille »¹¹¹.

Liens sociaux avec la Belgique et/ou liens politiques avec le pays d'origine

Le fait d'entretenir des contacts avec des Belges dans le cadre de sa vie privée, de participer à la vie associative, etc., est considéré comme le signe d'une bonne

¹⁰⁷ Cf. notamment cour d'appel d'Anvers, 13 décembre 1989, inédit, rôle général 98/87 ; cour d'appel de Bruxelles, 16 janvier 1992, *Pasicrisie*, 1992, II, p. 5 ; cités par K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 90. Cf. aussi cour d'appel de Bruxelles, 28 janvier 1997, *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1997, p. 77 ; cour d'appel de Bruxelles, 16 avril 1996, *Algemeen juridisch tijdschrift*, 1996-1997, p. 140, note K. Lambein ; cour d'appel de Bruxelles, 29 mars 1993, *Revue du droit des étrangers*, 1993, p. 69 ; cour d'appel de Bruxelles, 16 janvier 1992, *Pasicrisie*, 1992, II, p. 15.

¹⁰⁸ Cour d'appel de Bruxelles, 29 mars 1993, *Revue du droit des étrangers*, 1993, p. 69, note E. Mignon. Dans le même sens, cf. cour d'appel de Bruxelles, 28 janvier 1997, *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1997, p. 77.

¹⁰⁹ Cour d'appel de Bruxelles (3^e chambre), 16 avril 1996, *Algemeen juridisch tijdschrift*, 1996-1997, p. 140-141 et note K. Lambein (traduction libre).

¹¹⁰ Tribunal civil de Charleroi, 29 septembre 1988, *Revue du droit des étrangers*, 1989, p. 87.

¹¹¹ Cour d'appel de Mons, 20 décembre 1988, *Revue du droit des étrangers*, 1989, p. 81.

intégration¹¹². À l'inverse, l'attitude d'un candidat qui semble faire preuve d'un grand intérêt pour la situation politique de son pays d'origine ou y investit de grosses sommes d'argent, est généralement perçue comme le signe d'un souhait de retourner un jour dans son pays d'origine, et donc d'une volonté insuffisante de s'intégrer en Belgique. Par exemple, la cour d'appel de Bruxelles juge que le fait qu'un candidat libanais ait été autrefois membre d'un parti politique d'étudiants libanais indique un intérêt essentiellement dirigé vers les problèmes de son pays d'origine (bien qu'il ne soit alors plus membre de ce mouvement)¹¹³. De même, la nationalité belge est refusée à un militant palestinien au motif qu'il œuvre à la réalisation d'objectifs politiques et socio-économiques dans un autre pays : le tribunal de première instance de Bruxelles considère que « l'engagement personnel du requérant dépasse tout à fait ce qui peut rentrer dans la participation à de simples organisations philanthropiques, ou de contacts avec un pays étranger ou des ressortissants étrangers, même avec une certaine connotation politique, souvent contestataire du régime en place, sous-jacente »¹¹⁴.

La question des liens plus ou moins étroits que le requérant semble maintenir avec son pays d'origine est plus délicate à manier encore que les deux premiers critères. Elle illustre le fait que la frontière que le législateur a tenu à tracer entre intégration et assimilation n'est pas toujours évidente à appréhender en pratique. D'une part, il est malaisé de tracer la ligne de démarcation entre un intérêt normal ou naturel pour son pays d'origine et un attachement démesuré pour celui-ci, surtout eu égard aux principes de la liberté d'expression d'opinions politiques et de respect de la vie privée. D'autre part, il est des cas où la situation relève de la politique internationale, voire de la diplomatie. En effet, le fait d'être membre d'une organisation politique considérée comme rebelle ou terroriste peut constituer un motif de refus de la nationalité¹¹⁵ ; or, on sait à quel point ces catégories peuvent être mouvantes dans les pays présentant une forte instabilité politique.

Convictions et pratiques religieuses

Les travaux préparatoires du Code précisent qu'« il y a lieu de laisser aux personnes d'origine étrangère la facilité de conserver leur culture, leur religion, le souci de cultiver la langue de leurs ancêtres. Le tribunal ne pourra prendre en considération en elle-même la conservation de traits culturels propres, par exemple d'un accent, pour refuser l'agrément. Celui-ci est refusé si le comportement de l'étranger ne traduit

¹¹² Tribunal civil de Bruxelles, 6 novembre 1991, inédit, rôle général 58.131 ; tribunal civil d'Anvers, 30 octobre 1991, inédit, rôle général 12/91 ; tribunal civil de Tongres, 25 novembre 1987, inédit, rôle général 1083/88 ; tribunal civil de Liège, 17 avril 1989, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, p. 1504 ; cités par K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 92.

¹¹³ Cour d'appel de Bruxelles, 24 mars 1987, inédit, rôle général 94/87, cité par K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 91.

¹¹⁴ Tribunal civil de Bruxelles, 15 mars 1989, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, p. 750-751.

¹¹⁵ Cf. notamment la jurisprudence précitée : « Par son adhésion, même non active au FDLF, [le requérant] accepte l'éventuel recours aux actes de terrorisme mais uniquement sur le territoire d'Israël (cf. note du 29 septembre 1988 de la sûreté de l'État) » (Tribunal civil de Bruxelles, 15 mars 1989, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, p. 750-751).

pas la volonté de vivre en harmonie avec les Belges »¹¹⁶. Cette conception est explicitement exprimée dans une circulaire du 6 août 1984 relative au Code de la nationalité : « Le fait d'avoir une religion pratiquée par peu de Belges n'est absolument pas un indice de non-intégration ; mais un comportement religieux, ou dont la religion serait le prétexte (troubler les cérémonies d'un culte, contraindre des coreligionnaires à observer des pratiques religieuses), pourrait ne pas traduire une volonté de vivre en harmonie avec les Belges et de respecter leurs usages, l'un de ceux-ci étant la liberté d'observer un culte de son choix ou de n'en observer aucun. »¹¹⁷

Sur ce point également, la pratique s'avère à la fois plurielle et souvent différente de la théorie. Il semble en effet que l'aspect religieux joue un rôle larvé plus important qu'il n'y paraît à première vue¹¹⁸. Ainsi, à plusieurs reprises, des requêtes sont rejetées au motif que l'intéressé attache trop d'importance aux « habitudes » de son pays d'origine, telles que le port du voile, par exemple¹¹⁹. Par ailleurs, le risque d'un glissement du contrôle d'une volonté d'intégration vers la sanction de convictions paraît inhérent à la prise en considération de ce critère, comme c'était le cas du précédent, dès lors que l'on désire jauger un état d'esprit.

1.3. LA LOI DU 1^{ER} MARS 2000 : LA SUPPRESSION FORMELLE DU CRITÈRE DE LA VOLONTÉ D'INTÉGRATION

C'est notamment en réponse aux problèmes exposés plus haut que la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge¹²⁰, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000, décide de supprimer toute référence à la volonté d'intégration. Le législateur estime que la vérification d'un tel critère entraîne des risques d'arbitraire trop importants (allant de la subjectivité au jugement de valeur). Lors des travaux préparatoires, sont notamment pris comme exemples de ces problèmes potentiels les refus que se sont vu signifier une personne qui travaillait depuis trente ans comme chauffeur de bus pour la STIB et un jeune ayant accompli toute sa scolarité en Belgique et dont le reste de la famille avait précédemment obtenu la naturalisation¹²¹. En outre, le Parlement considère que le contrôle de la volonté d'intégration est vexatoire pour ceux qui y sont soumis.

¹¹⁶ Chambre des représentants, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (...). Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. De Decker*, DOC 756/21, 1^{er} mars 1984, p. 113-114.

¹¹⁷ Circulaire du 6 août 1984 concernant le Code de la nationalité belge, *Moniteur belge*, 14 août 1984.

¹¹⁸ K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 92.

¹¹⁹ Cf. notamment tribunal civil de Turnhout, 3 septembre 1992, inédit, rôle général 38.639 ; cour d'appel de Mons, 30 mars 1988, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1988, p. 924 ; tribunal civil de Bruxelles, 7 janvier 1987, *Journal des procès*, 1987, n° 99/30 ; tribunal civil de Tongres, 27 novembre 1985, inédit, rôle général 1750/88 ; cités par K. VAN DEN EYNDE, « Verkrijging van nationaliteit », *op. cit.*, p. 92.

¹²⁰ Loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *Moniteur belge*, 5 avril 2000. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000.

¹²¹ Sénat, *Projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Kaçar et M. Istasse*, DOC 2-308/3, 9 février 2000, p. 10

Dans les faits toutefois, le concept de volonté d'intégration continue de marquer de son empreinte nombre de décisions d'octroi ou de refus, que celles-ci émanent du Parquet, de la Commission des naturalisations ou des autres instances judiciaires concernées¹²². Ce phénomène semble provenir essentiellement de « la conception trop extensive »¹²³ qu'ont ces différents intervenants de leur mission – et ce malgré les multiples injonctions du ministre de la Justice¹²⁴.

1.3.1. La suppression légale de la volonté d'intégration

Dans la précipitation et sans véritable réflexion de fond, le législateur de 2000 supprime l'exigence de la preuve d'une quelconque volonté d'intégration, et ce pour toutes les procédures (option et naturalisation)¹²⁵. Il semble que la volonté d'intégration ait été victime de son talon d'Achille d'origine : n'avoir jamais pu bénéficier d'un large débat dans l'enceinte parlementaire qui l'aurait définie clairement, aurait précisé ses contours et aurait fixé les critères permettant de la contrôler en réduisant autant que faire se peut les risques d'arbitraire.

Le contexte politique de l'adoption de la « *snel-Belg-wet* »

La loi du 1^{er} mars 2000 institue un « code de la nationalité qui compte parmi les plus souples d'Europe »¹²⁶, à tel point qu'elle est parfois péjorativement qualifiée de « *snel-Belg-wet* » en Flandre. Ce caractère libéral s'explique par la double fonction dont le législateur investit l'octroi de la nationalité : à la fois facteur d'intégration des étrangers et voie d'accès à la citoyenneté politique.

Lors de l'exposé introductif du projet de loi, le ministre de la Justice, Marc Verwilghen (VLD), indique clairement que le gouvernement conçoit l'acquisition de la nationalité belge comme « un élément important d'intégration dans notre société », de sorte que les modifications à apporter au Code de la nationalité doivent selon lui avoir pour but « de favoriser cette intégration »¹²⁷. En théorie donc, le débat entre intégration

¹²² Cf. par exemple cour d'appel de Liège, 11 février 2003, *Revue du droit des étrangers*, 2003, p. 222 ; cour d'appel de Liège, 1^{er} février 2005, *Revue régional de droit*, 2005, p. 143 ; cour d'appel de Liège, 19 décembre 2006, inédit, rôle général 2006/RQ/50 ; cités par P. WAUTELET, « Hoofdstuk I. De nationaliteit », « Overzicht van rechtspraak. Internationaal privaatrecht en nationaliteitsrecht (1998-2006) », *Tijdschrift voor privaatrecht*, 2006, p. 1382, n° 15.

¹²³ C. GUILLAIN, « De l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 et de quelques modifications en matière de nationalité », *Annales de droit*, 2003, p. 302 et 307.

¹²⁴ Art. M4.III de la circulaire du 25 avril 2000 concernant la loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge (*Moniteur belge*, 6 mai 2000) (entrée en vigueur le 6 mai 2000) ; directives des 9 mai 2000 et 16 juin 2002 prises en exécution de l'art. 24 bis du Code et non publiées.

¹²⁵ Sur les autres innovations importantes de cette loi, qui ne sont pas du ressort du présent article, cf. C. GUILLAIN, « De l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 », *op. cit.*, p. 295, note 2.

¹²⁶ M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 267 ; S.D'HONDT, « Het integratiecriterium », *op. cit.*, p. 247, n° 4.

¹²⁷ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 5. Cette option est toutefois loin d'être partagée au sein des assemblées législatives,

comme condition d'obtention de la nationalité et octroi de la nationalité comme facteur d'intégration semble enfin politiquement tranché.

Derrière cette option politique se cache toutefois un autre débat. En effet, en vertu d'une révision de l'article 8 de la Constitution intervenue le 11 décembre 1998, il était loisible au Parlement d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux personnes de nationalité étrangère non européenne à partir du 1^{er} janvier 2001. Toutefois, le VLD, parti membre du gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/ SP/Écolo/Agalev), est réticent à l'adoption d'une telle loi. Il considère que pour préserver le lien entre nationalité et citoyenneté – lien auquel tiennent tant le gouvernement que le Parlement –, un assouplissement des conditions d'acquisition de la nationalité, notamment via l'abandon de l'exigence de volonté d'intégration, est suffisant¹²⁸. Un compromis est donc trouvé par le législateur. Plutôt que d'octroyer des droits politiques aux personnes étrangères, la loi procède à une « révolution “par défaut” »¹²⁹ : elle facilite l'octroi de la nationalité belge aux personnes étrangères, ce qui leur confère un accès direct à la citoyenneté politique.

La révision du Code de la nationalité belge

L'octroi de la nationalité étant désormais officiellement perçu comme facteur d'intégration, le contrôle de la volonté de s'intégrer dans la société belge devient caduc. « Cette volonté est, en quelque sorte, présumée par la déclaration d'option ou par la demande de naturalisation elles-mêmes »¹³⁰, et les soupçons qui pèseraient sur sa réalité effective ne peuvent plus être invoqués comme motifs de refus. Seules l'existence de faits personnels graves – notion précisée dans une circulaire ministérielle du 29 juillet 2000¹³¹ – et l'absence des conditions dites de base (essentiellement liées à l'âge et à la résidence) imposées aux différents types de demande peuvent désormais justifier un avis négatif du Parquet ou une décision de rejet de la Chambre.

même à l'intérieur du CVP, comme en témoignent les nombreux amendements déposés à ce sujet (*Ibidem*, p. 94 et s.).

¹²⁸ B. RENAULD, « Cent fois sur le métier, remets ton ouvrage... Analyse critique de la loi du 1^{er} mars 2000 », in M.-C. FOBLETS, R. FOQUÉ, M. VERWILGHEN, dir., *Devenir belge*, op. cit., p. 122-123, n° 3 ; M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », op. cit., p. 269 ; H. DUMONT, *Droit constitutionnel I*, Bruxelles, FUSL (Syllabus de la faculté de Droit), 2010-2011, p. 128, n° 207.

¹²⁹ B. LOUIS, « 2000-2001 : odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », op. cit., p. 479, n° 2.

¹³⁰ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 8. Cf. aussi l'exposé des motifs dans Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge*, DOC 50 292/1 / DOC 50 293/001, 29 novembre 1999, p. 4. Cela fait dire à B. Renauld que, même si elle « perd toute portée pratique », « sur le plan des principes, l'intégration demeure un concept important » (B. RENAULD, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », op. cit., p. 44).

¹³¹ Circulaire ministérielle du 29 juillet 2000 modifiant la circulaire du 25 avril 2000 concernant la loi du 1^{er} mars 2000, *Moniteur belge*, 27 juillet 2000. Cette circulaire est entrée en vigueur le 27 juillet 2000. Cf. C.-L. CLOSSET, B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2004, p. 294, n° 427.

Pour le reste, les principales dispositions de la nouvelle version du Code sont les suivantes.

Celui qui croit remplir les conditions de base (ou objectives) pour introduire une déclaration de nationalité ou une demande d'option de nationalité y procède devant l'officier de l'état civil compétent, qui transmet copie de la demande au Parquet du tribunal de première instance du ressort territorial dont dépend le requérant (art. 12 bis, 13, 14 et 15). Sauf avis négatif du procureur du Roi, la déclaration est inscrite dans le registre adéquat, l'étranger devenant belge à la date de cet acte. En cas d'avis négatif, la demande est mue en procédure de naturalisation et communiquée à la Chambre des représentants, à moins que l'intéressé ne demande que son dossier soit transmis au tribunal de première instance et entre ainsi dans une phase judiciaire. Si le tribunal ou, le cas échéant, la cour d'appel déclare non fondé l'avis négatif, l'inscription de la déclaration peut avoir lieu.

L'étranger qui pense répondre aux conditions pour introduire une demande de naturalisation remplit, pour sa part, un formulaire explicitant les motivations liées à sa démarche et renseignant ses références (art. 19 et 21). Un rapport est alors demandé au Parquet du tribunal de première instance, à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'État. Il est ensuite statué, de manière discrétionnaire, sur le sort du requérant par la Chambre des représentants. Il y a lieu de souligner que la suppression de la volonté d'intégration conduit à faire de la naturalisation, non plus une faveur, mais presque un droit, loin de la philosophie originaire qui l'avait instituée comme une procédure exceptionnelle et de dernier ressort.

Les interrogations soulevées par le nouveau système

La loi du 1^{er} mars 2000 fait immédiatement l'objet de critiques¹³². De nombreux juristes déplorent notamment que le législateur ait utilisé l'octroi de la nationalité comme un moyen d'attribution de droits politiques. Ils appellent pour leur part à une dissociation de la nationalité – comme lien d'appartenance à un État – et de la citoyenneté – comme exercice d'une participation à une communauté politique¹³³.

En outre, diverses ambiguïtés peuvent être relevées.

La volonté d'intégration, présomption réfragable ou irréfragable ?

Que la nationalité belge soit sollicitée par naturalisation ou par option, la volonté d'intégration du requérant est désormais présumée. Cependant, la qualité de cette présomption demeure ambiguë : est-elle réfragable ou irréfragable ? En d'autres termes, les autorités concernées conservent-elles malgré tout la possibilité d'invoquer une insuffisance de volonté d'intégration pour conclure au refus de la demande ?

¹³² Nous n'aborderons pas ici les critiques portant sur des éléments autres que la volonté d'intégration.

¹³³ B. LOUIS, « 2000-2001 : odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », *op. cit.*, p. 479-483, n° 4-11 ; M.-C. FOLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 269-270 ; B. DEJEMPEPE, « Quelques considérations sur la pratique du Parquet en matière de nationalité », *Annales de droit*, 2003, p. 284.

Interrogé sur la question lors de la préparation de la loi, le ministre de la Justice a eu cette réponse pour le moins sibylline : « On part du principe que la présomption d'intégration est irréfragable. Dans l'ensemble, il y a des dispositions dans lesquelles il s'agit d'une présomption réfragable. »¹³⁴ De même, un sénateur a souligné « l'importance de la volonté d'intégration, qu'il faut maintenir en tant que condition à remplir », avant d'ajouter : « Cependant, le projet est fondé sur le principe positif selon lequel il faut considérer que le demandeur a la volonté de s'intégrer jusqu'au moment même où il introduit sa demande. Il s'agit d'une illustration du principe selon lequel la mauvaise foi ne peut pas être présumée et doit être prouvée. »¹³⁵

Quant à la doctrine, ne voyant pas sur quelle base légale fonder un avis négatif contenant une évaluation insuffisante de la volonté d'intégration d'un candidat – dès lors que cette condition a précisément disparu du Code – elle s'accordera en général à considérer qu'il s'agit d'une présomption irréfragable¹³⁶.

La volonté d'intégration a-t-elle pleinement disparu ?

En tant que présomption (réfragable ou non), le concept de volonté d'intégration existe donc toujours, en son principe, dans le Code de la nationalité belge version 2000. Mais plus encore, il reste présent en filigrane dans certaines dispositions. Ainsi en est-il de la condition d'avoir fixé dans la durée son lieu de résidence principale en Belgique. Les travaux préparatoires de la loi ne cachent pas le présupposé selon lequel un séjour de longue durée est considéré comme l'indice d'une meilleure intégration qu'un séjour de courte durée¹³⁷. En sus, lorsqu'à trois reprises le Code permet de passer outre l'exigence liée à la résidence en Belgique, il pose la condition suivante : avoir « conservé des attaches véritables avec la Belgique » (art. 14, 16 et 19), ce qui suppose d'entretenir des liens personnels, de nature sociale, culturelle, économique, morale, immobilière, etc., avec la société belge. On retrouve donc là les critères des enquêtes d'avant 2000¹³⁸.

¹³⁴ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 46.

¹³⁵ Sénat, *Projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Kaçar et M. Istasse*, DOC 2-308/3, 9 février 2000, p. 10.

¹³⁶ B. LOUIS, « 2000-2001 : odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », *op. cit.*, p. 484, n° 13 ; B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 34 ; C.-L. CLOSSET, B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, *op. cit.*, p. 299, n° 453. Le débat sur l'opportunité de la réforme est, par contre, loin d'être clos. Ainsi, certains ne souhaitent pas que l'on remette en cause, à l'avenir, la suppression de cette condition (C. GUILLAIN, « De l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 », *op. cit.*, p. 316). D'autres se demandent s'il n'aurait pas été plus opportun de maintenir expressément – mais en la balisant – l'insuffisance de volonté d'intégration comme base à l'éventuel avis négatif du Parquet, et conserver, par conséquent, le caractère réfragable de la présomption relative à cette volonté (B. LOUIS, « 2000-2001 : odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », *op. cit.*, p. 485-488, n° 14-17). D'autres encore considèrent que l'on aurait pu valablement compenser la suppression de la condition liée à la volonté d'intégration par une « procédure d'annulation de l'acquisition de la nationalité en cas par exemple d'abus, qui aurait permis de retirer la nationalité, éventuellement avec effet rétroactif » (M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 267).

¹³⁷ S. D'HONDT, « Het integratiecriterium », *op. cit.*, p. 251, n° 9.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 249-251, n° 6-8 et la jurisprudence citée.

La déclaration et l'option, désormais chou vert et vert chou ?

La révision du Code de la nationalité a été l'occasion de tendre à l'abolition des différences de traitement, jugées discriminatoires par certains, entre les candidats à la nationalité par déclaration et par option. Jusqu'alors, la coexistence de deux procédures différentes se justifiait par le fait que la première – conçue pour des étrangers de la seconde génération ayant des liens particulièrement étroits avec la Belgique – ne prévoyait pas de vérification de la volonté d'intégration, au contraire de la seconde. C'est là une distinction qui disparaît en 2000. De nombreux auteurs considèrent dès lors que, bien que ces deux procédures continuent à apparaître séparément dans le Code, elles n'en forment désormais plus qu'une¹³⁹ et que, en conséquence, « il n'y a plus que deux procédures d'acquisition de la nationalité belge : la déclaration/l'option d'une part, et la naturalisation d'autre part »¹⁴⁰. D'aucuns regrettent ce qu'ils considèrent comme une perte de cohérence du système, puisque celui-ci ne comporte dorénavant plus de gradation des conditions imposées à l'acquisition de la nationalité qui soit inversement proportionnelle au degré d'intensité des liens entretenus par le candidat avec la Belgique.

1.3.2. L'évolution législative dans les années 2000

La loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses¹⁴¹ apporte, en ses articles 379 à 389, ce qu'elle appelle de simples « corrections [à] la portée de certaines notions » et « adaptations législatives nécessaires, sans remettre en cause les grandes options » du Code de la nationalité belge¹⁴². Entre autres éléments¹⁴³, est expressément réaffirmé le lien existant entre l'octroi de la nationalité belge et l'accès au séjour en Belgique, c'est-à-dire entre le Code de la nationalité belge et la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980¹⁴⁴. Le Parlement entend empêcher que la législation relative à la nationalité puisse encore à l'avenir être utilisée comme un outil d'immigration : l'acquisition de la nationalité belge ne doit intervenir qu'« après la stabilisation du statut de séjour de l'intéressé, elle n'est pas un instrument d'accès au séjour ou de consolidation du statut administratif »¹⁴⁵.

¹³⁹ À l'exception marginale de la possibilité d'introduire la demande auprès des autorités diplomatiques et consulaires, prévue pour la seule option.

¹⁴⁰ B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge », *op. cit.*, p. 34-35. Cf. également B. RENAULD, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », *op. cit.*, p. 45 et 49 ; B. RENAULD, « Cent fois sur le métier », *op. cit.*, p. 124, n° 5 et p. 129, n° 14 (spécialement pour le propos), et p. 121 et s. (pour une critique plus étendue de l'ensemble de la loi).

¹⁴¹ Loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006. Cette loi est entrée en vigueur le jour même pour la plupart de ses dispositions (cf. art. 388-389).

¹⁴² Exposé des motifs dans Chambre des représentants, *Projet de loi portant des dispositions diverses (I)*, DOC 51 2760/1, 21 novembre 2006, p. 243.

¹⁴³ Cf. B. RENAULD, « Le Code de la nationalité. Version 2007 », *Revue du droit des étrangers*, 2007, p. 3-16 ; B. RENAULD, « Les nouvelles conditions d'accès à la nationalité », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007, p. 19-37.

¹⁴⁴ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Moniteur belge*, 31 décembre 1980. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1981 et a été ensuite modifiée un nombre incalculable de fois.

¹⁴⁵ B. RENAULD, « Les nouvelles conditions d'accès à la nationalité », *op. cit.*, p. 22.

Concrètement, tout candidat à la nationalité résidant sur le sol belge doit désormais disposer d'un titre de séjour de longue durée au moment de l'introduction de sa demande (art. 7 bis) et lorsque la résidence antérieure sur le territoire constitue une condition de recevabilité de la demande, cette résidence doit également avoir été couverte par un séjour légal (art. 12 bis et 19). Il s'agit là, notamment, d'une traduction explicite de l'interprétation donnée à la notion de résidence par l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004¹⁴⁶.

Cette modification a donc pour effet de restreindre l'accès à la nationalité pour les étrangers en séjour illégal ou en séjour précaire (de même qu'elle permet dorénavant la déchéance de nationalité pour les personnes qui ont eu recours à la fraude lors de l'acquisition)¹⁴⁷. Il est toutefois d'autres dispositions de la même loi qui vont dans le sens d'une plus grande souplesse, notamment celles qui ouvrent l'accès à la nationalité par déclaration à des catégories d'étrangers qui en étaient jusqu'alors exclues, à savoir essentiellement des enfants étrangers majeurs et résidant à l'étranger, dont les parents ont acquis la nationalité belge.

1.3.3. L'application pratique du Code (2000-2012)

Plutôt qu'une véritable rupture, c'est davantage une inflexion que la loi du 1^{er} mars 2000 semble avoir introduit sur le terrain. Force est en effet de constater que dans la pratique, le concept de volonté d'intégration est encore utilisé de manière larvée. Sans doute cette situation est-elle notamment due aux deux premières ambiguïtés que nous avons relevées *supra*.

Ainsi, Christine Guillain (FUSL) souligne que la décision du juge continue à être influencée dans certains cas « par des éléments relatifs à l'intégration du demandeur qui est entendu à l'audience : connaissance de la langue, travail, etc. »¹⁴⁸. Par exemple, dans un arrêt du 1^{er} février 2005, la cour d'appel de Liège déclare que « si la loi du 1^{er} mars 2000 (...) a supprimé la condition d'intégration dans la société belge pour en obtenir la nationalité – réforme législative qui s'impose à la cour – il n'en demeure pas moins que, *de facto*, le fait de séjourner en Belgique depuis dix ans, de ne jamais avoir cherché à y travailler (...) tout en se contentant de percevoir le montant du CPAS et, enfin, de n'avoir pas fait l'effort d'apprendre, même imparfaitement, une des trois langues nationales, constituent des éléments de nature à établir que la demande de nationalité est aujourd'hui introduite pour d'autres motifs que celui

¹⁴⁶ Loi-programme du 27 décembre 2004, *Moniteur belge*, 31 décembre 2004. Cf. l'exposé des motifs dans Chambre des représentants, *Projet de loi portant des dispositions diverses (I)*, DOC 51 2760/1, 21 novembre 2006, p. 254. Il est à noter que la portée que la loi de 2006 confère à cette notion est jugée par d'aucuns confuse et sujette à critiques (cf. B. RENAULD, « Le Code de la nationalité. Version 2007 », *op. cit.*, p. 3-5).

¹⁴⁷ Désormais, peuvent se voir infliger cette sanction – jusqu'à présent hautement théorique (cf. néanmoins cour d'appel de Bruxelles (3^e chambre), 26 janvier 2009, *Revue du droit des étrangers*, 2009, p. 15, note B. Renauld ; cour de cassation (2^e chambre), 10 juin 2009, inédit, rôle général P090295F) – non seulement ceux qui « manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge », mais également ceux qui, parmi certaines catégories, ont acquis frauduleusement la nationalité belge (cf. cour d'appel de Gand, 12 novembre 2009, inédit, rôle général 2009/AR/1028 ; cour de cassation (2^e chambre), 14 septembre 2010, inédit, rôle général P091918N).

¹⁴⁸ C. GUILLAIN, « De l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2000 », *op. cit.*, p. 305-306.

qui devrait sous-tendre une pareille démarche, à savoir l'attachement à ce nouveau pays et donc, nécessairement, à sa culture »¹⁴⁹.

Il en est de même des pratiques de la Commission des naturalisations. Lors des discussions préparatoires de la loi de 2000, sans doute inquiets des implications du caractère irréfragable supposé de la présomption de volonté d'intégration, certains parlementaires avaient proposé, afin d'y englober l'insuffisance de volonté d'intégration, d'élargir la notion de « faits personnels graves » ou celle de « manquement grave à ses devoirs de citoyen belge »¹⁵⁰. Cette suggestion n'ayant pas été retenue, il avait alors été demandé au ministre de la Justice sa définition de la notion de « fait personnel grave »¹⁵¹. Le ministre avait renvoyé à une circulaire du 6 août 1984¹⁵², dans laquelle il n'est fait aucune référence à un quelconque refus de s'intégrer¹⁵³ : « Cette notion étant distincte de celle d'infraction pénale, le juge doit préciser quels sont ces faits personnels graves. (...) Il va de soi que toute condamnation pénale ne constitue pas un empêchement. En revanche, la condamnation qui constitue un empêchement peut avoir été prononcée à l'étranger. Un autre fait qui peut être pris en considération est la circonstance que l'intéressé a été renvoyé ou expulsé de Belgique. » (art. 4)

Pourtant, un document de novembre 2002 interne à la Chambre, intitulé *Critères généraux pour l'appréciation d'une demande de naturalisation*, porte que « le refus volontaire et démontré d'apprendre à parler une des trois langues nationales de la Belgique, alors qu'on n'en comprend et parle aucune des trois, peut être considéré par la Commission [des naturalisations] comme étant un fait personnel grave »¹⁵⁴. Il s'agit là d'une phrase que l'on retrouve encore mot pour mot dans la version du même texte datant de février 2004¹⁵⁵. Par ailleurs, la députée fédérale Karine Lalieux (PS) déclare expressément en août 2010 que « pour obtenir la nationalité, ce qui est bien normal d'ailleurs, il faut connaître une des trois langues nationales. Ce n'est pas

¹⁴⁹ Cour d'appel de Liège, 1^{er} février 2005, *Revue régionale de droit*, 2005, p. 143-144.

¹⁵⁰ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 89 ; A. CHOMIK, « La nationalité belge : aspects contentieux », *Revue en ligne du barreau de Liège* [www.barreaudeliege.be], 21 novembre 2003, p. 8.

¹⁵¹ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 90.

¹⁵² Circulaire du 6 août 1984 relative au Code de la nationalité belge, *Moniteur belge*, 14 août 1984. Cf. également C.-L. CLOSSET, B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, op. cit., p. 249 : « Si toute condamnation pénale ne constitue pas nécessairement un empêchement résultant de faits personnels graves, cette notion recouvre en réalité "tout comportement de nature à entraîner des conséquences défavorables ou dangereuses, ainsi que des comportements par lesquels l'intéressé a montré son mépris pour la loi belge". Il ne s'agira donc pas uniquement de comportements réprimés par la loi pénale, mais aussi d'actes accomplis dans tout autre domaine, notamment dans le domaine économique, social ou culturel. »

¹⁵³ Cela s'explique logiquement par le fait qu'en 1984, l'absence de volonté d'intégration constituait une raison distincte et suffisante de refus d'octroi de la nationalité.

¹⁵⁴ Texte relatif aux critères généraux pour l'appréciation d'une demande de naturalisation, adopté par la Commission des naturalisations de la Chambre le 14 novembre 2002 et publié dans *Revue du droit des étrangers*, 2002, p. 616-617.

¹⁵⁵ Texte relatif aux critères généraux pour l'appréciation d'une demande de naturalisation, adopté par la Commission des naturalisations de la Chambre le 10 février 2004 et cité par B. RENAULD, « Le Code de la nationalité belge », op. cit., p. 61.

dans le Code de nationalité mais c'est une jurisprudence constante depuis des années »¹⁵⁶.

La pratique apparaît donc contraire à la lettre et à l'esprit de la loi. Le problème semble provenir notamment de l'emploi de concepts que la loi n'a pas suffisamment définis juridiquement. Ainsi en est-il de la notion de « fait personnel grave », ou encore de celle de « terrorisme » avant 2003¹⁵⁷.

¹⁵⁶ K. LALIEUX, « Naturalisation : le MR discrédite le travail du Parlement ! », 4 août 2010, www.karinelalieux.be.

¹⁵⁷ « Constitue une infraction terroriste, l'infraction (...) qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale » (Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *Moniteur belge*, 29 décembre 2003).

2. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Dès les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mars 2000, plusieurs partis flamands annoncent que l'abandon de la notion de volonté d'intégration dans la législation fédérale ne pourra empêcher la Communauté flamande de mettre en place un programme d'« *inburgering* » (terme que l'on peut traduire en français par « intégration civique »). Ainsi, Hugo Coveliers (VLD) déclare : « L'accompagnement de l'intégration fait partie de l'aide aux personnes. Étant donné que cette matière relève de la compétence du pouvoir décentralisé, le législateur fédéral ne pourra empêcher qu'un "parcours d'intégration" soit éventuellement exigé de l'intéressé. La réussite de ce parcours confirmera naturellement la volonté d'intégration. »¹⁵⁸ Le député vise ici l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui confère aux communautés les compétences en matière de « politique d'accueil et d'intégration des immigrants »¹⁵⁹.

Il est vrai qu'il s'agit ici, non d'une question d'accès à la nationalité belge à proprement parler, mais d'une question de soutien à l'intégration¹⁶⁰, dans une perspective d'accueil, des primo-arrivants au niveau régional. Toutefois, le lien avec la législation fédérale relative à l'octroi de la nationalité est d'autant plus évident que les perspectives de modifications de la législation sur l'accès à la nationalité (cf. *infra*) semblent confirmer une forme de « retour du refoulé », c'est-à-dire conditionner à nouveau cet accès à une forme de constatation d'intégration. Ainsi, le décret flamand instaurant un parcours d'*inburgering*, de même que les politiques analogues en passe de se concrétiser dans les autres entités, devraient-ils être directement liés aux futures conditions posées à l'acquisition de la nationalité belge.

¹⁵⁸ Chambre des représentants, *Projets de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par T. Giet et F. Talhaoui*, DOC 50 0292/7, 13 janvier 2000, p. 26.

¹⁵⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

¹⁶⁰ Le concept d'« intégration » a été retenu pour désigner deux réalités distinctes (cf. H. DUMONT, « Au-delà du principe de territorialité : fédéralisme, intégration et subsidiarité », *op. cit.*, p. 72). Sur les politiques d'intégration en général, cf. l'annexe 1 du *Rapport final et livre des auditions* de la Commission du dialogue interculturel de mai 2005, p. 95-109. Notons aussi l'existence du *Rapport des Assises de l'interculturalité* de novembre 2010, qui n'aborde toutefois pas spécifiquement la question de l'intégration au sens où nous l'entendons ici. Sur l'histoire des politiques d'intégration dans les entités fédérées entre 1980 et 2006, cf. I. ADAM, « Une approche différenciée de la diversité ? Les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (1980-2006) », in J. RINGELHEIMN, dir., *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 274-291.

Quatre situations sont ici à distinguer.

En région de langue néerlandaise, c'est la Communauté flamande qui est compétente.

En région bilingue de Bruxelles-Capitale, les entités compétentes sont à la fois la Commission communautaire française (COCOF), la Communauté flamande (relayée par la Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM). On constatera donc d'emblée que la Communauté française¹⁶¹ n'exerce pas les compétences qui lui ont été conférées par la Constitution en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés, dans la mesure où elle les a transférées à la Région wallonne et à la COCOF en vertu de deux décrets de juillet 1993¹⁶², consécutifs à l'accord politique dit « de la Saint-Quentin », conclu entre partis francophones en exécution de l'article 138 de la Constitution.

En région de langue française, eu égard à ce qui précède, c'est donc la Région wallonne qui est compétente.

En région de langue allemande, il s'agit de la Communauté germanophone¹⁶³.

Précisons d'emblée que les politiques d'intégration constituent une problématique plus large que ce qu'en laissera percevoir l'angle par lequel elles seront abordées ici. Ainsi, les mesures prises en Wallonie et à Bruxelles supposent une approche de l'interculturalité indissociable des politiques générales d'inclusion sociale¹⁶⁴. De même, les initiatives flamandes en la matière sont loin de se réduire « au seul modèle de l'*inburgering*, qui ne concerne que les primo-arrivants »¹⁶⁵.

¹⁶¹ La Communauté française a décidé, en mai 2011, d'adopter la dénomination « Fédération Wallonie-Bruxelles » dans sa communication interne et externe. Ce nouveau nom n'ayant cependant pas la portée juridique que lui donnerait une révision de la Constitution allant dans le même sens, nous maintiendrons, dans ce *Courrier hebdomadaire*, l'appellation constitutionnelle de Communauté française.

¹⁶² Décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 10 septembre 1993 ; décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 10 septembre 1993.

¹⁶³ La politique de la Communauté germanophone en la matière ne sera toutefois pas abordée dans ce *Courrier hebdomadaire*, dans la mesure où elle n'a pas formellement élaboré de politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants. Cette Communauté compte certes près de 20 % d'étrangers, mais il s'agit en majorité d'Allemands, ce qui rend moins nécessaire la mise en œuvre d'une telle politique. La Communauté germanophone mène néanmoins des actions interculturelles et prend des initiatives ponctuelles en matière d'intégration. Sur ces questions, cf. S. GSIR, « Belgique : intégration et cohésion sociale », Exposé dans le cadre de la journée nationale de la Commission fédérale des Étrangers, « Quelle intégration ? Welche Integration? », Bienne, 16 novembre 2006, p. 9 [disponible sur le site Internet de la Commission suisse pour les questions de migration : <http://www.ekm.admin.ch>].

¹⁶⁴ É. DELRUELLE, R. TORFS, S. JANSSEN, dir., *Rapport final et livre des auditions [remis au ministre de l'Égalité des chances, de l'Intégration sociale et de l'Interculturalité]*, Bruxelles, Commission du dialogue interculturel, 2005, p. 46.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 46.

2.1. LA POLITIQUE D'INBURGERING DE LA COMMUNAUTÉ FLAMANDE

La politique flamande d'intégration civique (« *inburgering* ») est mise en place par un décret du 28 février 2003¹⁶⁶, modifié ensuite par les décrets des 14 juillet 2006, 1^{er} février 2008 et 17 février 2012¹⁶⁷.

Le décret flamand du 28 février 2003 définit l'*inburgering* comme suit : « Un processus interactif au cours duquel les autorités proposent (...) aux immigrants un programme spécifique qui, d'une part, leur permet de renforcer leur autonomie et, d'autre part, contribue à leur reconnaissance, par la société, en tant que citoyens à part entière, dans le but d'arriver à une pleine participation active et une citoyenneté partagée par tous et l'obtention d'une cohésion sociale suffisante. »¹⁶⁸

2.1.1. Le groupe-cible de la politique d'*inburgering*

Les personnes visées par la politique d'*inburgering* sont définies par un « groupe-cible » (*doelgroep*) composé de deux catégories de personnes. Il s'agit, d'une part, de tous les étrangers majeurs (aux yeux de la loi belge) inscrits dans une commune flamande ou bruxelloise et, d'autre part, de tous les Belges majeurs « d'origine allochtone » définis par le décret comme les Belges qui ne sont pas nés en Belgique et dont un des parents au moins n'est pas né en Belgique.

Ne sont donc pas compris dans cette définition les étrangers qui résident en Flandre ou à Bruxelles à titre temporaire (en pratique, il s'agit de certains travailleurs migrants et d'étudiants non européens). De même, sont exclus les demandeurs d'asile dont la demande d'asile a été introduite depuis moins de quatre mois, ainsi que les « primo-arrivants mineurs allophones ». En effet, l'intégration de ces derniers s'opère « surtout par le biais de la scolarité. Tout comme les Belges de leur âge, les primo-arrivants mineurs allophones ont droit à l'enseignement et sont soumis à la scolarité

¹⁶⁶ Décret flamand du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *Moniteur belge*, 8 mai 2003.

¹⁶⁷ Décret flamand du 14 juillet 2006 modifiant le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *Moniteur belge*, 9 novembre 2006 ; décret flamand du 1^{er} février 2008 modifiant le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *Moniteur belge*, 21 février 2008 ; décret flamand du 17 février 2012 modifiant le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, *Moniteur belge*, 6 mars 2012.

¹⁶⁸ Décret précité du 28 février 2003, art. 2, 1^o, modifié par le décret précité du 14 juillet 2006. Cf. le site Internet www.inburgering.be, sur lequel sont notamment disponibles les trois rapports partiels et le rapport de synthèse de l'évaluation commandée par le gouvernement flamand : J. WETS, *Wat is inburgering in Vlaanderen*, Louvain, Hoger instituut voor de arbeid (KULeuven), 2007 ; P. DE CUYPER, J. WETS, *Diversiteit in integratie. Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse inburgeringsbeleid*, Louvain, Hoger instituut voor de arbeid (KULeuven), 2007 ; J. GEETS, S. VAN DEN EEDE, J. WETS, M. LAMBERT, C. TIMMERMAN, *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd? Evaluatie vanuit het perspectief van de nieuwkomers*, Louvain, Hoger instituut voor de arbeid (KULeuven), 2007 ; M. LAMBERT, P. DE CUYPER, J. GEETS, L. STRUYVEN, C. TIMMERMAN, S. VAN DEN EEDE, J. WETS, *Het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd*, Louvain, Hoger instituut voor de arbeid (KULeuven), 2007.

obligatoire. Beaucoup d'écoles organisent un enseignement d'accueil ayant pour but de leur apprendre le néerlandais le plus rapidement possible et de les intégrer. Pour l'enseignement fondamental, cela s'effectue via les cours réguliers ; pour l'enseignement secondaire, via la forme d'enseignement et la discipline qui correspondent le mieux à leurs capacités individuelles »¹⁶⁹.

Le décret définit ensuite, au sein du groupe-cible, un sous-groupe qui est soumis à une *obligation* de suivre le programme d'*inburgering*, constitué de quatre catégories de personnes. Il s'agit, tout d'abord, des étrangers majeurs de moins de 65 ans, inscrits au registre national depuis moins de douze mois, qui habitent une commune flamande et qui disposent pour la première fois d'un titre de séjour de plus de trois mois. Dans le langage courant, ils sont désignés par le vocable de « nouveaux arrivants » (*nieuwkomers*).

Sont également obligés de suivre un parcours d'intégration civique, les ministres d'un culte reconnu par la Région flamande. Depuis la réforme opérée par le décret du 14 juillet 2006, ces derniers sont soumis à l'obligation d'*inburgering* même s'ils ne viennent en Belgique que « temporairement ».

Enfin, le décret de 2006 désigne encore deux nouvelles catégories d'intégrants obligatoires : il s'agit, d'une part, des réfugiés reconnus et, d'autre part, des étrangers ou Belges « d'origine allochtone » qui ne sont pas nés en Belgique et dont au moins un des parents n'est pas né en Belgique¹⁷⁰, et qui s'inscrivent pour la première fois dans une commune de la Région flamande.

En outre, les mineurs étrangers allophones qui s'inscrivent pour la première fois dans une commune flamande et qui deviennent majeurs alors qu'ils ne résident pas depuis au moins douze mois en Communauté flamande, et ne prouvent pas qu'ils sont régulièrement inscrits à l'école, sont également soumis à l'obligation de suivre un parcours d'intégration.

Les autres « intégrants » bénéficient, quant à eux, d'une simple *faculté* de suivre un parcours d'intégration, tandis qu'une *exemption* est prévue pour les citoyens d'un des États de l'Espace économique européen et les membres de leurs familles, les ressortissants suisses, les Belges (qui ne sont pas « d'origine allochtone ») et les membres de leurs familles, les personnes de plus de 65 ans, les personnes gravement malades ou handicapées et les personnes ayant déjà suivi soit un parcours d'intégration, soit des études en néerlandais.

Précisons encore deux points pour clore cette analyse de la définition du « groupe-cible ». Tout d'abord, en dépit de sa définition très large, ne peuvent en faire partie que les personnes qui disposent d'un titre de séjour légal en Belgique. Ensuite, la charge de la preuve (négative) du fait qu'il n'est éventuellement pas soumis à une obligation d'*inburgering* repose sur l'« intégrant obligatoire potentiel ». En d'autres termes, il revient à la personne qui s'installe en Flandre de prouver, le cas échéant, qu'elle n'a pas à suivre un parcours d'intégration civique. En particulier, c'est au citoyen belge né à l'étranger de rapporter la preuve que ses deux parents sont nés

¹⁶⁹ Cf. le site Internet www.inburgering.be.

¹⁷⁰ Il faut sans doute comprendre cette catégorie comme visant – politiquement si pas juridiquement – principalement les personnes majeures ayant récemment acquis la nationalité belge.

en Belgique s'il veut échapper à cette obligation¹⁷¹. Les travaux préparatoires du décret justifient cette mesure comme suit : « Il est matériellement impossible, pour les pouvoirs publics, de déterminer de manière concluante le lieu de naissance des parents via l'extrait du registre national. »¹⁷²

2.1.2. Le contenu du programme d'*inburgering*

Le programme d'*inburgering* se compose d'un double « parcours », dont le premier volet est qualifié de « primaire » et le second de « secondaire ».

Le parcours primaire, précise le décret, « permet aux intégrants de renforcer leur autonomie. On entend par autonomie que ces personnes [soient] capables de prendre en charge leur trajectoire de vie et de maîtriser, à cet effet, le néerlandais de manière suffisante » (art. 4, § 2). À ces fins, les *inburgeraars* bénéficient d'une triple formation.

Tout d'abord, ils ont accès à des cours de néerlandais, qui ont pour objectif « de fournir au nouvel arrivant, endéans un délai aussi bref que possible, une compétence linguistique de base en néerlandais, qui lui serve de tremplin vers un cours subséquent ».

Ensuite, les intégrants suivent une formation d'« orientation sociale » (*maatschappelijke oriëntatie*), destinée à renforcer leur « fonctionnement autonome » (*zelfstandig functioneren*) et à leur fournir une information très pratique, qui va de l'utilisation des transports en commun au tri sélectif des déchets, en passant par la manière de remplir un contrat de bail ou d'embauche, d'inscrire leurs enfants à l'école ou de bénéficier d'allocations familiales ou de soins médicaux. En 2007, une évaluation de ce triptyque de formations, commandée par le gouvernement flamand, précisera que cette partie du parcours a pour but de « renforcer le fonctionnement autonome du nouvel arrivant. Durant ce “paquet” de formations, celui-ci reçoit des informations relatives à ses droits et devoirs. Il lui est également exposé de quelle manière notre société s'articule et quelles sont les valeurs qui en sont le fondement. Par ailleurs, l'accent est mis sur le développement des compétences nécessaires à son autonomie. Le gouvernement avait initialement décidé que les nouveaux arrivants peu qualifiés auraient la possibilité de recevoir la formation d'« orientation sociale » dans une langue de contact, tandis que les nouveaux arrivants plus qualifiés se familiariseraient avec les différents contextes sociaux au sein du cours NT2 (néerlandais niveau 2) dans les Centres d'enseignement pour adultes (...). À l'inverse de la “politique d'accueil”, la formation en “orientation sociale” était donc

¹⁷¹ Cf. l'art. 3 du décret, ainsi que l'avis du Conseil d'État dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 850-1, 19 mai 2006, p. 85.

¹⁷² « Le poste IT 110, qui indique la généalogie, est certes un champ obligatoire, mais seuls les noms et prénoms des parents doivent être mentionnés. La date et le lieu de naissance ne sont pas indiqués. Il n'est pas d'usage non plus de noter le numéro national ou le numéro de registre national des parents dans les dossiers. Il n'est donc pas possible d'établir un lien entre parents et enfants » (Rapport fait au nom de la commission pour le Logement, la Politique urbaine, l'Intégration civique et l'Égalité des chances, dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 850-1, 19 mai 2006, p. 14).

destinée exclusivement aux personnes peu qualifiées. Fin 2005, il fut néanmoins décidé d'ouvrir à nouveau ladite formation aux personnes hautement qualifiées »¹⁷³.

Enfin, le parcours primaire inclut une formation d'« orientation de la trajectoire » (*loopbaanoriëntatie*). Aux termes du décret, celle-ci a pour objectif « de soutenir et d'accompagner un processus individuel, au cours duquel l'intégrant prend en charge sa trajectoire de vie, acquiert notamment une connaissance du marché du travail et du système de l'enseignement, ses compétences déjà présentes étant transposées dans le cadre de la société ». L'évaluation de 2007 précise qu'elle a pour but « de soutenir et d'accompagner un processus individuel au cours duquel le nouvel arrivant définit une trajectoire de vie propre et acquiert par là une vision du marché du travail et du système d'enseignement. L'idée ici est que les compétences déjà acquises par le nouvel arrivant soient adaptées à notre société. Le point de départ de l'orientation de la trajectoire est la perspective du nouvel arrivant. Il existe deux formes d'orientation de la trajectoire. Pour les nouveaux arrivants qui ont une perspective professionnelle, cette formation leur est proposée à la fin de leur parcours, en néerlandais, par le VDAB. Pour les autres, la formation est dispensée dans leur propre langue au bureau d'accueil, pour autant qu'ils suivent le cours d'orientation sociale et d'accompagnement de la trajectoire »¹⁷⁴.

Quant au parcours secondaire, il « vise la pleine participation des intégrants à la société en leur offrant un parcours secondaire dans la perspective de leur trajectoire de vie » (art. 4). À ce stade, les *inburgeraars* sont invités à donner une forme concrète au choix qu'ils ont posé, au cours du parcours primaire, d'entreprendre des études ou une formation professionnalisante ou de mener une activité professionnelle. Ils peuvent également continuer à perfectionner leur connaissance du néerlandais.

2.1.3. Le caractère coercitif du programme d'*inburgering*

Une obligation pourvue de sanctions

À l'origine, l'*inburgering* n'était pas destiné à être obligatoire. Aucune obligation de suivre ce parcours d'intégration n'était en effet prévue dans la proposition de décret initiale¹⁷⁵. Le caractère coercitif de la mesure a été introduit suite à un amendement déposé par des parlementaires de diverses formations politiques¹⁷⁶.

Le décret du 28 février 2003 a rendu obligatoire le programme d'*inburgering*, dont il a assorti le non-respect d'amendes pénales de 1 à 25 euros. En 2006, jugeant de telles sanctions insuffisamment dissuasives, le législateur décrétoal flamand a résolu de

¹⁷³ P. DE CUYPER, J. WETS, *Diversiteit in integratie*, op. cit., p. 5 (traduction libre).

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 5 (traduction libre).

¹⁷⁵ Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 1229-1, 24 mai 2002.

¹⁷⁶ Amendement n° 25 déposé par A. Denys, C. Mahassine, R. Van Den Heuvel et H. Lauwers, dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. Amendementen*, stuk 1229-3, 12 décembre 2002, p. 9.

les remplacer par des amendes administratives de 50 à 5 000 euros ¹⁷⁷, qui peuvent être imposées à chaque nouvelle infraction. Par ailleurs, il va de soi que le fait de s'acquitter de cette amende ne libère nullement l'intégrant de ses obligations d'*inburgering* ¹⁷⁸.

Concrètement, l'intégrant obligatoire est soumis à une triple contrainte : se présenter à un bureau d'accueil endéans les trois mois après le moment où l'obligation de suivre le parcours d'intégration est née dans son chef, suivre régulièrement le parcours (c'est-à-dire assister au moins à 80 % des cours) et ne pas l'interrompre sans raison valable ¹⁷⁹. Le contrôle du respect de ces conditions est assuré par les huit bureaux d'accueil (*onthaalbureaus*) chargés de mettre en œuvre le programme d'*inburgering*.

Notons que l'obligation de ne pas interrompre le parcours d'intégration sans raison valable s'impose même à l'*inburgeraar* volontaire. En d'autres termes, dès lors que, alors même qu'elle n'y était pas contrainte, une des personnes visées par le groupe-cible décide de s'inscrire dans un parcours d'intégration, elle peut être condamnée au paiement d'une amende administrative si elle ne se conforme pas aux engagements qu'elle a pris.

Il est difficile d'obtenir des renseignements précis quant à l'application effective des peines. Il semble en tout cas que les amendes pénales n'ont que très rarement été prononcées – d'aucuns prétendent même qu'elles ne l'ont jamais été ¹⁸⁰. Quant aux amendes administratives, elles seraient en augmentation constante, étant passées de 35 en 2009 à plus de 600 en 2011 ; le plus souvent, elles ne seraient toutefois pas payées ¹⁸¹. Il est à noter que, depuis 2008, le gouvernement flamand a supprimé la possibilité d'imposer des amendes administratives à des personnes qui bénéficient de revenus « par le biais de services sociaux ou par un revenu d'intégration » ¹⁸².

En outre, il apparaît qu'il convient de nuancer quelque peu, en pratique, le caractère obligatoire de l'*inburgering*. En effet, il n'est pas aisé de repérer avec précision, au sein de la population immigrante, les personnes soumises au décret (pas plus d'ailleurs

¹⁷⁷ « L'option politique qui consiste à obliger un maximum d'intégrants à suivre un programme d'intégration civique implique que le respect de cette obligation, lorsque cela s'avère nécessaire, puisse être effectivement imposé. Il ressort entre-temps de la pratique que l'arsenal actuel d'amendes pénales n'est pas efficace et ne fournit pas les résultats escomptés. En conséquence, le système d'amendes pénales est remplacé par un système d'amendes administratives » (Exposé des motifs, dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 850-1, 19 mai 2006, p. 32).

¹⁷⁸ É. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre : les personnes visées et leurs obligations », in J. RINGELHEIMN, dir., *Le droit et la diversité culturelle*, op. cit., p. 337.

¹⁷⁹ Art. 25 du décret précité du 28 février 2003, modifié par le décret précité du 14 juillet 2006 ; Rapport fait au nom de la Commission pour le Logement, la Politique urbaine, l'Intégration civique et l'Égalité des chances, dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 850-1, 19 mai 2006, p. 32-33.

¹⁸⁰ É. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre », op. cit., p. 302.

¹⁸¹ « Intégration, sanction, musculation », *Le Soir*, 11 juin 2012. Répondant à une question parlementaire, le ministre flamand de l'Intégration civique, Geert Bourgeois (N-VA), dénombre vingt-six cas d'amendes administratives effectivement prononcées entre janvier et novembre 2009 (Réponse du ministre Geert Bourgeois à la question n° 78, posée par Ward Kennes (CD&V) le 26 novembre 2009 au Parlement flamand).

¹⁸² Art. 1^{er}, § 2, 2°, de l'arrêté du gouvernement flamand du 12 septembre 2008 relatif à l'imposition d'une amende administrative aux intégrants ayant droit et aux intégrants au statut obligatoire, *Moniteur belge*, 4 décembre 2008.

que de distinguer entre celles soumises à l'obligation ou à la faculté de suivre le parcours d'*inburgering*). Actuellement, les autorités flamandes procèdent en consultant le registre national, sur la base duquel elles établissent mensuellement des listes de personnes à qui des courriers sont adressés pour, selon le cas, les enjoindre de ou les inviter à suivre un parcours d'intégration civique¹⁸³. Comme le souligne Éric Somers, ce système « ne contraint donc dans les faits qu'une partie des candidats soumis à obligation d'*inburgering* en vertu du décret »¹⁸⁴.

Par ailleurs, et pour autant que l'on puisse en juger, il semble que le caractère obligatoire de la politique d'*inburgering* n'est pas perçu comme problématique par la majorité des intégrants. La directrice de l'asbl Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRÉ), Frédérique Mawet, souligne à cet égard qu'« on présume une tonalité contraignante, mais l'*inburgering* flamand n'est pas vécu ainsi. La vision des primo-arrivants qui ont suivi le parcours est positive. Cela leur a permis de prendre pied dans la société. 95 % des gens sont demandeurs »¹⁸⁵. Éric Somers constate également que « la plupart des personnes concernées souhaitent participer au programme qui leur est proposé »¹⁸⁶. De nombreuses personnes qui se déclarent très satisfaites de leur parcours admettent qu'elles ne l'auraient pas suivi s'il n'avait pas été obligatoire¹⁸⁷. On notera aussi que près de la moitié des personnes qui suivent les cours sont des *inburgeraars* volontaires¹⁸⁸.

Cet état de fait est sans doute lié au contenu même du programme d'*inburgering*, qui semble répondre aux attentes des « intégrants ». Les rapports d'évaluation précités montrent en effet que la majorité des intégrants se déclarent satisfaits, voire très satisfaits, du parcours d'intégration civique mis en place¹⁸⁹. Sur une échelle allant de 1 (très satisfait) à 5 (très insatisfait), un échantillon des personnes interrogées a attribué en 2007 une cote moyenne de 1,49 au parcours d'orientation sociale, de 1,68 aux cours de néerlandais et de 1,83 à la formation *loopbaanoriëntatie*¹⁹⁰.

Une obligation « sans contrepartie »

Une particularité du parcours d'*inburgering* est d'être imposé sans contrepartie, au sens où son respect ne procure rien d'autre à l'*inburgeraar* que le fait de n'être pas puni. En effet, le fait d'avoir suivi un parcours d'intégration civique ne confère

¹⁸³ Cf. É. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre », *op. cit.*, p. 334-336.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 336-337. À titre d'exemple, sur les 30 702 étrangers membres du groupe-cible en 2009, 18 927 se sont effectivement présentés à un bureau d'accueil et 14 158 ont signé un contrat d'intégration. La même année, 8 217 « attestations d'intégration » (*inburgeringsattesten*) ont été délivrées, dont un nombre important à des personnes ayant commencé leur parcours d'intégration en 2008 (cf. *Binnenband* [<http://binnenland.vlaanderen.be>], 15^e année, n° 68 bis, octobre 2010, p. 13, 19, 28, 31-32 et 41).

¹⁸⁵ O. BAILLY, *Devenir citoyen, un drôle de parcours pour les migrants* [<http://www.citoyenparent.be>], s.l. [Bruxelles], Ligue des familles, 2010, p. 7.

¹⁸⁶ É. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre », *op. cit.*, p. 336.

¹⁸⁷ J. GEETS, S. VAN DEN EEDE, J. WETS, M. LAMBERT, C. TIMMERMAN, *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, *op. cit.*, p. 112 et 115.

¹⁸⁸ O. BAILLY, *Devenir citoyen, un drôle de parcours pour les migrants*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸⁹ J. GEETS, S. VAN DEN EEDE, J. WETS, M. LAMBERT, C. TIMMERMAN, *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd?*, *op. cit.*, p. 193.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 59.

formellement aucun droit ou avantage¹⁹¹. Il s'agit ici de tout autre chose : de la même manière qu'avant 1995, un jeune homme, de par le simple fait qu'il était homme et belge, était soumis à l'obligation d'accomplir un service militaire, toute une catégorie d'étrangers, du simple fait qu'il s'agit d'étrangers¹⁹², est à présent soumise à une obligation d'intégration lorsque ces étrangers s'installent en Flandre – quand bien même ils ne briguent aucune aide ou allocation sociale.

C'est là, comme l'explique Sébastien Van Drooghenbroeck (FUSL), une différence fondamentale avec le fait de maîtriser une des langues nationales qui intervenait autrefois comme critère principal dans l'évaluation de la « volonté suffisante d'intégration » des candidats à la nationalité belge (cf. *supra*). Ce mécanisme procédait « de la logique “de la carotte” : l'acquisition de la nationalité belge est un privilège, et non un droit fondamental. L'étranger qui ferait choix de ne pas acquérir la connaissance linguistique voulue renoncera au “meilleur statut” que lui offre la qualité de Belge, mais ne pourra, pour le surplus, être inquiété »¹⁹³. Pour sa part, l'*inburgering* obligatoire relève par contre « de la logique “du bâton” : l'acquisition de la connaissance linguistique voulue conditionne, non pas l'extension d'un patrimoine de droits fondamentaux de base, mais bien la “non-diminution” de celui-ci à coups de sanctions »¹⁹⁴.

Pour assurer le respect du caractère obligatoire du parcours d'*inburgering*, la Communauté flamande a davantage misé sur des incitants indirects que sur la mise en œuvre d'une politique répressive. Ainsi, elle a passé des accords avec différents organismes, tels le VDAB (service flamand de l'emploi et de la formation) et les CPAS, afin que le maintien d'avantages ou d'allocations sociales soit conditionné au fait de suivre ou d'avoir suivi un parcours d'*inburgering*. De même, depuis le 15 décembre 2006, le *Wooncode* (Code flamand du logement)¹⁹⁵ a mis en place un dispositif subordonnant l'accès à un logement social à la volonté de l'intéressé d'apprendre le néerlandais¹⁹⁶. Par ailleurs, il est prévu que tout occupant d'un logement social, tout candidat à un logement social, tout chômeur et tout bénéficiaire de l'aide du CPAS ait un accès prioritaire à un programme d'*inburgering*¹⁹⁷.

¹⁹¹ Cela ne devrait toutefois plus rester entièrement vrai, dans la mesure où le suivi d'un parcours d'intégration devrait constituer dans l'avenir une des conditions d'obtention de la nationalité belge (cf. *infra*).

¹⁹² Rappelons cependant que cette obligation vise également certains Belges : ceux nés à l'étranger et dont un des parents au moins est né à l'étranger.

¹⁹³ S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'*inburgering* », in E. BREMS, R. STOKX, dir., *Recht en minderheden: de ene diversiteit is de andere niet*, Bruges, Die Keure (Tegenspraak, Cahiers, 26), 2006, p. 259.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 259.

¹⁹⁵ Décret flamand du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *Moniteur belge*, 19 février 2007.

¹⁹⁶ Sur cette question, cf. notamment N. BERNARD, « L'arrêt “Wooncode” de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *Journal des tribunaux*, 2008, p. 689-698.

¹⁹⁷ Art. 3, § 4, 3° du décret précité du 28 février 2003, modifié par le décret précité du 14 juillet 2006, et 6°, modifié par le décret précité du 1^{er} février 2008.

2.1.4. Quelques réflexions autour du programme d'*inburgering*

Du caractère coercitif de l'*inburgering*

La question de la possibilité juridique pour la Communauté flamande de rendre obligatoire l'*inburgering* en Flandre a été posée très tôt, au-delà même des interrogations qu'une telle obligation peut soulever quant au droit au respect de la vie privée et familiale¹⁹⁸.

En 2002, amené à rendre un avis sur le projet de décret, le Conseil d'État a pointé les problèmes qu'était susceptible de soulever une telle obligation au regard du droit au respect de la vie privée, inscrit dans l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans l'article 22 de la Constitution. Il a ainsi précisé que « l'imposition d'une obligation de suivre un programme d'intégration civique peut être perçue par certains étrangers comme un manque de respect de leur autonomie personnelle. Dans ces cas, l'obligation peut alors être considérée (...) comme une immixtion dans leur droit au respect de la vie privée. Ceci ne signifie pas qu'une telle obligation est en soi constitutive d'une violation du droit fondamental en question. Il en ira ainsi uniquement si l'immixtion ne satisfait pas à une ou plusieurs des conditions imposées par l'article 8 de la Convention européenne pour que l'immixtion soit licite : l'immixtion doit trouver un fondement dans le droit interne, elle doit poursuivre un but légitime, et elle doit être "nécessaire" pour atteindre le but visé. Il est satisfait aux deux premières conditions. Il reste néanmoins à examiner si l'immixtion est également "nécessaire", et plus précisément si le moyen utilisé est proportionné au but poursuivi »¹⁹⁹. Le Conseil d'État a en outre ajouté que, contraint de rendre son avis sous le bénéfice de l'urgence (il ne disposait que de trois jours), il ne pouvait faire davantage que formuler deux remarques à cet égard : d'une part, l'*inburgering* envisagé ne pouvait être orienté de manière univoque vers une complète assimilation ; d'autre part, l'obligation d'*inburgering* ne pouvait avoir d'effets déraisonnables sur la situation du migrant, ce que l'imposition d'une sanction pénale pourrait avoir pour conséquence²⁰⁰.

¹⁹⁸ Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. Advies van de Raad van State*, stuk 1229-4, 6 janvier 2003, p. 6. La question du caractère obligatoire de l'*inburgering* a fait l'objet de nombreuses publications avant même la parution du décret (cf. notamment K. DE GUCHT, « Inburgering door verplichte aanleren van de streektaal en de bescherming van de mensenrechten », *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 1997, p. 151-159 ; M. NUYENS, « Nuanceren, integratie en samenwerking noodzakelijk. Vragen bij de invoering van verplichte inburgering », *De Gemeente*, n° 5, 1999, p. 54-56) et après l'entrée en vigueur du décret (cf. notamment M.-C. FOBLETS, D. VANHEULE, S. LOONES, « Inburgering in Vlaanderen. Enkele vragen bij de afbakening van de doelgroep en de verplichting tot inburgering onder het Inburgeringsdecreet », *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2004, p. 5-23 ; P. DE POOTER, « Inburgeringsbeleid en bedienen van erediensten », *Nieuw juridisch weekblad*, 2005, p. 690-695 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté », *op. cit.*, p. 257-274 ; É. SOMERS, « Le parcours d'intégration civique en Flandre », *op. cit.*, p. 251-344).

¹⁹⁹ Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid. Advies van de Raad van State*, stuk 1229-4, 6 janvier 2003, p. 7.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 8.

À l'occasion de l'avis qu'il a rendu sur la nouvelle mouture du décret, en 2006, le Conseil d'État a arrêté sa position sur la question. Son point de vue rejoint celui de la Communauté flamande, puisqu'il considère que « les communautés sont compétentes pour la politique d'accueil et d'intégration des immigrés. Cette compétence peut comprendre celle de mettre en place une réglementation en matière d'intégration civique, (...) qui ne doit pas nécessairement (...) se cantonner à des réglementations à caractère volontaire, de sorte que les communautés, dans l'exercice de leurs compétences, peuvent imposer des obligations aux intéressés »²⁰¹.

De la compatibilité de l'*inburgering* avec les principes d'égalité et de non-discrimination : « *Belg, maar niet burger?* »

Comme nous l'avons vu, l'*inburgering* est obligatoire en Flandre pour tout Belge majeur d'origine allochtone. Ce faisant, le législateur décrétoal flamand distingue donc deux catégories de Belges – ceux « de souche » et ceux « d'origine allochtone » –, dont seule la seconde est assujettie à l'obligation de suivre un parcours d'intégration civique.

Il paraît légitime de se demander dans quelle mesure on n'assiste pas là à la réintroduction, par la bande et par voie décrétoale, de ce que le législateur fédéral a voulu extirper du Code de la nationalité : la preuve, voire l'imposition, d'une volonté d'intégration dans le chef des « nouveaux Belges » – et ce, cette fois-ci, *après* l'octroi de la nationalité belge au candidat.

Surtout, on peut douter de la compatibilité entre, d'une part, les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, la possibilité que se donne une entité fédérée d'élaborer une différence de traitement entre Belges fondée sur leur lieu de naissance et celui de leurs parents. Il semble toutefois que le Conseil d'État n'ait pas vu de problème dans cette distinction faite entre les Belges en fonction de la manière dont ils ont obtenu la nationalité ; il s'est contenté de noter que « les communautés sont compétentes pour la politique d'accueil et d'intégration des immigrés. Cette compétence peut comprendre celle de mettre en place une réglementation en matière d'intégration civique (...), qui ne doit pas nécessairement se limiter à des personnes ne possédant pas la nationalité belge »²⁰².

Des compétences de la Communauté flamande en région bilingue de Bruxelles-Capitale

Il va de soi que l'*inburgering* n'est pas rendu obligatoire sur l'ensemble du territoire de la Communauté flamande : il ne l'est que dans la région de langue néerlandaise, et non dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale²⁰³. Même s'il y est délésté de

²⁰¹ Avis du Conseil d'État dans Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, stuk 850-1, 19 mai 2006, p. 85.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Pour rappel, il n'en est pour autant pas dénué de toute conséquence juridique pour le migrant qui fait le choix de s'inscrire volontairement dans un programme d'*inburgering* à Bruxelles : si celui-ci

son caractère coercitif, il est permis de s'interroger sur la compétence de la Communauté flamande de proposer un tel parcours d'intégration civique à Bruxelles.

En effet, rappelons que, pour éviter de devoir répartir les habitants de Bruxelles en sous-nationalités qui auraient « raccroché » les individus à l'une ou l'autre communauté de manière obligatoire, définitive et exclusive, la Constitution (art. 127 et 128) a prévu une solution selon laquelle, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande sont compétentes, non à l'égard des personnes, mais à l'égard des *institutions* qui s'adressent, respectivement, aux francophones et aux néerlandophones²⁰⁴. Il s'agit là d'un principe dont tant le Conseil d'État que la Cour constitutionnelle ont souligné l'importance à diverses reprises²⁰⁵.

Or, le décret flamand du 28 février 2003 qui institue le parcours d'*inburgering* concerne une matière personnalisable, qui s'adresse directement à des individus et non à des institutions. La compétence de la Communauté flamande pour mettre en place un tel système de « citoyennisation » à Bruxelles pose donc question. Elle semble toutefois politiquement acquise, étant entendu que la participation à ce programme s'y fait sur une base strictement volontaire.

Par ailleurs, il existe un précédent. En effet, la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) a déjà eu l'occasion de valider un système plus ou moins similaire lorsque, par un arrêt du 13 mars 2001²⁰⁶, elle a déclaré constitutionnel le système mis en place par le décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation d'une assurance-soins (*zorgverzekering*). Selon ce décret, toute personne domiciliée en région de langue néerlandaise doit s'affilier à une caisse d'assurance-soins agréée, tandis qu'en région bilingue de Bruxelles-Capitale, cette obligation se mue en faculté. La Cour a considéré, *primo*, que le législateur fédéral avait entendu « interdire aux communautés de traiter des mêmes matières, non de s'intéresser aux mêmes personnes que celles dont s'occupe le législateur fédéral » ; *secundo*, que « le législateur fédéral ne pourrait, par le biais de sa compétence en matière de politique des revenus, empêcher les communautés de régler la matière de l'aide aux personnes, qui implique de prendre des mesures pécuniaires en leur faveur », d'autant que « par leur montant et leur effet limités, les mesures critiquées ne mettent pas davantage en péril l'union économique et l'union monétaire » ; et, *tertio*, que puisque le décret attaqué ne saurait être interprété comme imposant des obligations juridiques à des personnes ayant leur domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il ne peut être considéré comme contraire à l'article 128, § 2, de la Constitution. *Mutatis mutandis*, le raisonnement s'applique dans une large mesure au décret instituant le parcours d'*inburgering*, qui n'impose aucune obligation à des personnes domiciliées en région bruxelloise – au contraire, puisque la possibilité pour les migrants de suivre un parcours

interrompt son parcours sans raison valable, il peut se voir imposer l'amende administrative de rigueur.

²⁰⁴ Cf. H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique - trimestriel*, 2011/3, p. 201-226.

²⁰⁵ H. DUMONT, F. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in H. DUMONT, F. OST, S. VAN DROOGHENBROECK, dir., *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 217 ; H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *op. cit.*, p. 206.

²⁰⁶ Cour d'arbitrage, arrêt n° 33/2001, 13 mars 2001.

d'*inburgering* devrait être considérée comme un avantage dans leur chef, comme l'est la possibilité pour des Bruxellois de s'affilier à une caisse d'assurance-soins flamande.

2.2. LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DE LA RÉGION WALLONNE

Si la politique d'*inburgering* de la Flandre a dès ses origines suscité de nombreux débats, les mesures prises en Wallonie et à Bruxelles (cf. *infra*) en matière d'intégration des étrangers sont demeurées, jusqu'à une époque récente du moins, plus confidentielles et n'ont que peu retenu l'attention des mandataires politiques, des médias et du public.

2.2.1. Le décret du 4 juillet 1996

Dès 1996, soit bien avant le décret *inburgering* de la Communauté flamande, la Région wallonne a exercé ses compétences en la matière, en adoptant un décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Ce décret wallon du 4 juillet 1996²⁰⁷ comporte trois volets : la création de centres régionaux d'intégration (CRI), la mise en place d'un soutien aux initiatives locales de développement social, et l'adoption de mesures d'« actions positives » (terme remplaçant celui de « discrimination positive »).

Les centres régionaux d'intégration, au nombre de six d'abord, puis de sept depuis 2009 (Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tubize et Verviers)²⁰⁸ fonctionnent, en quelque sorte, comme des coupoles chargées de coordonner, d'accompagner et d'impulser les initiatives de terrain visant à l'intégration des immigrants. La logique est donc tout autre que celle qui prévaut en Flandre : les centres régionaux d'intégration sont avant tout des acteurs de seconde ligne (ils ne sont donc pas en contact direct avec le public-cible). Plus précisément, aux termes de l'article 6 du décret, ils sont investis des missions suivantes : « l'accompagnement des initiatives locales de développement social ainsi que la coordination des activités d'intégration dans le cadre des plans locaux d'intégration ; la promotion de la participation sociale, économique, culturelle et politique des personnes étrangères ou d'origine étrangère et des échanges interculturels ; la coordination de l'accueil, l'orientation, l'accompagnement et l'intégration des personnes étrangères installées depuis peu en Région wallonne ; la formation des intervenants agissant dans le secteur de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère et le dialogue interculturel, ainsi que la formation du personnel des services s'adressant même partiellement à eux ; (...) l'organisation, pendant une durée déterminée, d'activités d'intégration de première ligne indispensables à la réalisation du plan local

²⁰⁷ Décret wallon du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *Moniteur belge*, 3 septembre 1996.

²⁰⁸ Décret wallon du 30 avril 2009 modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *Moniteur belge*, 22 mai 2009.

d'intégration, au cas où les associations et les pouvoirs publics partenaires ne les organisent pas ou à leur demande, en particulier en ce qui concerne l'offre d'apprentissage du français et la connaissance des institutions belges ». Une Fédération des centres régionaux d'intégration (FÉCRI) est chargée d'assurer la transversalité de leurs actions.

Le deuxième objet du décret du 4 juillet 1996 réside dans le financement d'« initiatives locales de développement social » menées par un pouvoir public local, une intercommunale, une association de fait ou une association sans but lucratif et qui poursuivent un des buts définis par l'article 15 du décret. Ceux-ci sont au nombre de six : « l'apprentissage du français langue étrangère, la compréhension des codes sociaux et culturels ainsi que la connaissance des institutions du pays d'accueil ; l'aide à l'exercice des droits et des obligations des personnes étrangères ou d'origine étrangère quel que soit le domaine concerné, en particulier pour les nouveaux arrivants ; l'orientation, l'accompagnement et le soutien aux démarches d'intégration notamment socio-professionnelles et philosophiques ; l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelles en vue d'une société interculturelle par la promotion des échanges et de la connaissance, la médiation sociale et interculturelle, ainsi que l'interprétariat en milieu social ; la lutte contre les discriminations et la promotion de participation sociale, économique, culturelle et politique ; les projets s'inscrivant dans une démarche de co-développement »²⁰⁹.

Enfin, en son troisième volet, le décret prévoit que le gouvernement wallon peut prendre des mesures d'actions positives « favorisant l'égalité des chances des personnes étrangères ou d'origine étrangère et la citoyenneté dans la perspective d'une société interculturelle » (article 2).

Le dispositif mis en place par la Région en 1996 n'est pas sans comporter des avantages, à commencer par sa grande souplesse. Ainsi, il permet de répondre à des demandes précises et ponctuelles d'associations et d'élaborer des offres « sur mesure » pour les migrants. Toutefois, l'approche wallonne a surtout fait l'objet de nombreuses critiques. Les migrants devront se montrer opiniâtres et intrépides pour s'y retrouver dans un paysage fait d'initiatives multiples et, pour un certain nombre, éphémères. Incomplète, en outre, la couverture des centres régionaux d'intégration laisse ainsi la province du Luxembourg complètement hors circuit. Enfin, la mission de coordination des centres éprouve parfois du mal à s'exercer, faute d'initiatives. Plus exactement, dans la mesure où aucune directive commune n'a été adoptée en matière de coordination, tout est susceptible d'être coordonné ; ainsi, n'importe qui peut s'« improviser » professeur de français langue étrangère (FLE) et prétendre de la sorte faire appel aux centres²¹⁰.

Ilke Adam (VUB-ULB), l'une des rares auteurs à s'être penchés sur le décret wallon, considère qu'il est « orphelin d'un cadre de pensée digne de ce nom », en raison notamment du caractère vague de son contenu, de l'absence de mise en œuvre du principe central de discrimination/action positive et de l'état très limité du budget

²⁰⁹ Cf. également l'annexe 1 du *Rapport final et livre des auditions* de la Commission du dialogue interculturel de mai 2005, p. 106.

²¹⁰ O. BAILLY, *Devenir citoyen, un drôle de parcours pour les migrants*, op. cit., p. 2.

prévu pour son exécution. Selon elle, « l'idéologie molle » qui se dégage du décret résulte « de l'absence de politisation » de la problématique²¹¹.

En effet, le décret de 1996 aurait été pris pour répondre, d'une part, au transfert des compétences en matière d'accueil et d'intégration des immigrés de la Communauté française à la Région wallonne (cf. *supra*) et, d'autre part, au reproche du Conseil d'État selon lequel cette matière avait trop été réglée, jusqu'alors, par la Communauté française, par arrêtés et sans réelle base décrétole. Cependant, la volonté politique n'y était pas, car, d'après Ilke Adam, la question de l'accueil et de l'immigration ne semblait pas, à l'époque, préoccuper la classe politique wallonne, dans la mesure où elle était perçue « comme un problème bruxellois, en raison de son grand nombre d'immigrés (...), et comme un problème flamand, compte tenu de son extrême droite puissante »²¹².

2.2.2. Les développements récents

Depuis 2011, l'attention des mandataires politiques francophones s'est à nouveau concentrée sur le dossier de l'intégration des étrangers, sous la pression de l'opposition libérale. Les différentes initiatives ne sont, sans doute, pas étrangères à l'échéance électorale d'octobre 2012.

Alors que l'*inburgering* flamand a longtemps été critiqué par les francophones jusque dans son principe même (et en particulier en ce qui concerne son caractère coercitif), de nombreuses voix s'élèvent à présent du côté wallon pour mettre en place une politique d'accueil plus structurée.

En 2009, la déclaration de politique communautaire de la Communauté française donne le ton : « Au départ des initiatives existantes et des organismes en place, le gouvernement mettra en place un véritable parcours d'accueil et d'insertion des primo-arrivants (par exemple dans le cadre du regroupement familial, du droit d'asile ou de l'immigration du travail) qui aura pour objectif de fournir à la personne le soutien et les informations nécessaires pour mener sa vie en toute autonomie. Ce programme, qui doit être transversal, combinera des cours de français ou d'alphabétisation, un module d'initiation à la citoyenneté et à la vie pratique et un module d'orientation socioprofessionnelle. Il sera organisé conjointement par la Région wallonne et la [Communauté française] et mis en œuvre au niveau local en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés. »²¹³

Deux ans plus tard, il a effectivement été question d'un accord de coopération entre les différentes entités fédérées francophones (Région wallonne, Communauté française et COCOF) sur la mise en place d'un « parcours d'accueil » – dont il va

²¹¹ I. ADAM, « Une approche différenciée de la diversité ? », *op. cit.*, p. 288.

²¹² *Ibidem*, p. 287.

²¹³ *Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », p. 166-167. L'intervention de la Communauté française en la matière se justifie par l'angle très large sous lequel est appréhendée ici la politique d'accueil et l'intégration des primo-arrivants, le texte parlant d'ailleurs de « programme transversal ».

de soi que l'objectif final est de favoriser l'intégration des immigrés primo-arrivants ²¹⁴. Force est toutefois de constater que cette démarche commune semble avoir fait long feu, tant les différentes instances avancent aujourd'hui de manière indépendante.

En réaction à une initiative parlementaire du MR ²¹⁵, la ministre wallonne de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, Éliane Tillieux (PS), a annoncé en juin 2012 qu'un décret régional verra le jour dans le courant de l'année, qui s'articulera autour de trois étapes et qui s'adressera aux étrangers non européens installés en Wallonie depuis moins de trois ans ²¹⁶. Tout d'abord, les individus concernés pourront s'adresser à un guichet unique, qui les aidera à faire le point sur leur situation (connaissance du pays, degré de maîtrise des langues nationales, etc.). Ensuite, ils seront invités à signer un contrat, aux termes duquel ils accepteront un suivi individuel et une offre de formation (dont un des modules portera sur la citoyenneté). Enfin, ils auront la possibilité de suivre des formations professionnelles. Entre-temps, c'est la proposition de décret déposée par le MR en juin 2012 qui a été l'occasion d'ouvrir de larges discussions sur le sujet au sein du Parlement wallon, bien qu'elle ait été finalement rejetée, en juillet 2012, au terme des débats animés ayant eu lieu en commission et en séance plénière ²¹⁷.

En réalité, l'enjeu politique est actuellement focalisé sur la question de savoir si le parcours d'intégration aura ou non un caractère contraignant. Jusqu'à présent, seul le MR revendique que ce parcours revête un caractère obligatoire et que des sanctions soient imposées aux récalcitrants. C'est d'ailleurs ce point qui a provoqué, en février et mars 2012, le rejet, majorité contre opposition, d'une première proposition de décret du MR sur ce sujet, quasiment identique, déposée en juin 2011 ²¹⁸ – pour le reste, les grands axes des initiatives libérales se retrouvent dans le projet porté par le gouvernement ²¹⁹. Des débats initiés par la seconde proposition du MR en juin 2012, il apparaît que la majorité, emmenée par la ministre wallonne en charge de la matière, a récemment élaboré un compromis qui constitue une voie médiane : seules les formalités relatives à l'accueil des étrangers concernés seraient contraignantes, à l'exclusion donc du parcours d'intégration lui-même ²²⁰. En d'autres

²¹⁴ « Accord francophone sur l'intégration », *Le Soir*, 16 mai 2011.

²¹⁵ Parlement wallon, *Proposition de décret instituant un parcours d'accueil et d'intégration civique*, déposée par M. Borsus, Mmes Reuter, Bertouille et M. Dodrimont, DOC 620-1, 8 juin 2012.

²¹⁶ « Le parcours d'intégration se concrétise », *Le Soir*, 5 juin 2012.

²¹⁷ Parlement wallon, *Proposition de décret instituant un parcours d'accueil et d'intégration civique. Rapport fait au nom de la commission de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances par Mme Péciaux*, DOC 620-2, 3 juillet 2012 ; Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 21, 18 juillet 2012, p. 59-74 (discussion générale de la proposition de décret) et p. 80 (vote : rejet).

²¹⁸ Parlement wallon, *Proposition de décret instituant un parcours d'intégration*, déposée par M. Borsus, Mme Bertouille, MM. Dodrimont, Jamar et Mme Pary-Mille, DOC 405-1, 27 juin 2011 ; Parlement wallon, *Proposition de décret instituant un parcours d'intégration*, déposée par M. Borsus, Mme Bertouille, MM. Dodrimont, Jamar et Mme Pary-Mille. *Rapport présenté au nom de la commission de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances par Mme Reuter*, DOC 405-2, 28 février 2012 ; Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 13, 14 mars 2012, p. 23-32 (discussion générale de la proposition de décret) et p. 32-33 (vote : rejet). Cf. « Le nouveau "carrousel" régional ? », *La Libre Belgique*, 5 juin 2012 ; « Parcours d'intégration : le texte MR rejeté », *Le Soir*, 28 février 2012.

²¹⁹ Cf. « Delruelle : "Lier l'acquisition de la nationalité au parcours d'intégration" », *La Libre Belgique*, 6 juin 2012.

²²⁰ Parlement wallon, *Proposition de décret instituant un parcours d'accueil et d'intégration civique. Rapport fait au nom de la commission de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances par Mme Péciaux*, DOC 620-2, 3 juillet 2012, p. 5-6. Cf. également « À demi-obligation, acte semi-

termes, l'obligation consisterait uniquement à se rendre à un bureau d'accueil afin d'être informé des solutions proposées en Région wallonne en matière d'intégration, solutions que chacun resterait libre d'adopter ou non.

Le compromis ainsi trouvé entre partenaires du gouvernement wallon a été traduit, le 3 juillet 2012, en une « note décisionnelle » du gouvernement, qui lierait les ministres. Il semble toutefois que, si les uns (PS et Écolo) souhaitent effectivement une « obligatorité » *a minima*, les autres (CDH) préféreraient désormais imposer davantage et harmoniser le parcours avec celui envisagé pour Bruxelles (cf. *infra*)²²¹. Il reste que la ministre compétente annonce le dépôt, « dans les prochaines semaines » d'un projet de décret bâti sur la « note décisionnelle »²²². Le parcours comporterait finalement quatre axes : phase d'accueil (obligatoire), apprentissage du français si nécessaire, informations en lien avec la citoyenneté et orientation socio-professionnelle²²³. Faute de consensus entre les partis de la majorité, la question des sanctions, quant à elle, reste pleinement ouverte²²⁴.

Notons, enfin, qu'au sein de la société civile, un nombre croissant de personnes et d'associations concernées par la problématique paraît soutenir l'idée de rendre obligatoire le parcours d'intégration wallon et, singulièrement, son volet linguistique. Elles y voient un effet bénéfique, notamment pour la recherche d'emploi par les migrants et pour le processus d'émancipation des femmes issues d'une certaine immigration²²⁵. Tel est le cas du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui se prononce en faveur d'« une politique plus claire et plus visible en Belgique francophone » et est désormais ouvertement favorable au fait que le parcours d'intégration ait un caractère obligatoire²²⁶.

2.3. LA POLITIQUE D'INTÉGRATION EN RÉGION BILINGUE DE BRUXELLES-CAPITALE

Tout comme en Wallonie, l'idée d'un parcours d'intégration formalisé fait son chemin à Bruxelles et n'y a désormais « plus rien de polémique »²²⁷.

Ici surgit cependant une difficulté d'ordre institutionnel. Sur le territoire de Bruxelles-Capitale interviennent en effet dans cette matière pas moins de trois entités distinctes, dotées de pouvoirs et de compétences différents : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (Vlaamse

manqué ? », *La Libre Belgique*, 4 juillet 2012 ; « Parcours d'intégration, désintégration d'Olivier », *La Libre Belgique*, 20-21-22 juillet 2012.

²²¹ *Ibidem*.

²²² « Tillieux confirme : en Wallonie, l'obligation de parcours sera légère », *La Libre Belgique*, 19 septembre 2012.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Cf. par exemple l'opinion du président du CPAS de Liège, C. Emonts : « Parcours d'insertion », *La Libre Belgique*, 7 juin 2012.

²²⁶ Propos du directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, É. Delruelle : « Delruelle : "Lier l'acquisition de la nationalité au parcours d'intégration" », *op. cit.*

²²⁷ « Intégration, sanction, musculation », *Le Soir*, 29 février 2012.

Gemeenschapscommissie, VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM). Dans un tel contexte, il n'est donc pas toujours aisé de mettre en place une politique harmonisée, raison pour laquelle il n'existe pas, jusqu'à présent, de politique unique d'intégration des étrangers dans cette Région.

2.3.1. Les politiques de la COCOF et de la Communauté flamande

Deux entités fédérées sont compétentes en région bilingue de Bruxelles-Capitale vis-à-vis des *institutions* actives en matière d'intégration : la Commission communautaire française (à laquelle la Communauté française a transféré ses pouvoirs en la matière, cf. *supra*)²²⁸ et la Communauté flamande.

La COCOF développe principalement des politiques d'insertion/cohabitation, qui se déclinent en différents volets²²⁹, tels que l'insertion sociale des personnes vivant dans des quartiers fragilisés, un programme cohabitation/intégration visant à l'établissement de relations respectueuses et positives entre les différentes communautés locales, le co-financement du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI)²³⁰ et le subventionnement du Centre bruxellois d'action interculturelle (CBAI)²³¹. Cette politique de la COCOF ne vise pas spécifiquement les populations d'origine étrangère, mais plus largement les populations défavorisées en général – ce qui a pour effet, selon Ilke Adam, de « dépolitiser » la thématique²³².

La politique de la Communauté flamande – relayée à Bruxelles par la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) – ayant déjà été exposée *supra*, nous ne nous y attarderons pas davantage ici. Rappelons seulement que le programme d'*inburgering* est, à Bruxelles, délesté de son caractère obligatoire.

2.3.2. Les projets de la COCOM

Outre la COCOF et la Communauté flamande, une troisième entité dispose également de compétences en région bilingue de Bruxelles-Capitale en matière d'intégration

²²⁸ Du fait de ce transfert, la COCOF est devenue une entité fédérée à part entière, dotée du pouvoir réglementaire dans les matières qui ressortissent de sa compétence. Ce n'est pas le cas de la VGC.

²²⁹ Cf. également l'annexe 1 du *Rapport final et livre des auditions* de la Commission du dialogue interculturel de mai 2005, p. 108-109.

²³⁰ Créé en 1991 par le gouvernement fédéral, le FIPI a pour objectif de soutenir des projets favorisant l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, la prévention des discriminations et le dialogue interculturel dans les zones d'action définies par les Régions comme prioritaires (en particulier, les cinq grandes villes du pays et leur agglomération : Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège). Cf. le site Internet www.diversite.be.

²³¹ S. GSIR, « Belgique : intégration et cohésion sociale », *op. cit.*, p. 11. Le CBAI a quatre domaines d'activité principaux : la formation d'agents de développement en milieu interculturel, l'information sur l'immigration (via notamment la publication de l'*Agenda Interculturel*), la diffusion culturelle et le soutien à l'auto-organisation des populations issues de l'immigration.

²³² I. ADAM, « Une approche différenciée de la diversité ? », *op. cit.*, p. 286. L'auteur va plus loin : « Cette dépolitisation relève autant d'une stratégie de lutte contre l'extrême droite de la part du PS que de la puissance électorale grandissante (au profit du PS notamment) du public issu de l'immigration dans la Région bruxelloise. »

des étrangers : la Commission communautaire commune (COCOM)²³³. Créée par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises²³⁴ en vertu de l'article 135 de la Constitution, cette dernière est compétente dans deux cas de figure : d'une part, à l'égard de toutes les *institutions* qui s'occupent de matières dites « personnalisables » et qui, du fait de leur organisation bilingue, ne relèvent ni de la Communauté française, ni de la Communauté flamande et, d'autre part, à l'égard des matières personnalisables non dévolues aux Communautés française et flamande – c'est-à-dire lorsqu'il ne s'agit plus d'institutions, mais d'interventions directes auprès des *personnes*, entraînant dans le chef de celles-ci des droits ou des obligations.

Jusqu'à présent, la COCOM n'a pas encore exercé ses compétences en matière d'accueil et d'intégration des étrangers. Des projets existent toutefois depuis peu. La récente actualité bruxelloise, notamment dans la commune de Schaerbeek, a accéléré la maturation de l'idée d'un véritable parcours d'intégration pour Bruxelles. Sous l'impulsion de son président, Charles Picqué (PS), le Collège réuni de la COCOM travaille actuellement à mettre sur pied un système relativement semblable à celui qui se profile en Wallonie.

La question du caractère coercitif ou non du parcours est, ici aussi, fortement débattue. Il semble toutefois que l'on se dirige vers la formule de l'obligation²³⁵. En témoigne notamment l'annonce du dépôt prochain, par le CDH et l'Open VLD, d'une proposition d'ordonnance de la COCOM visant à l'instauration d'un parcours d'intégration obligatoire. Son objectif est d'imposer un « contrat » d'intégration impliquant un cours de citoyenneté, des cours de langue (ou d'alphabétisation) et un accompagnement socio-professionnel.

Quoi qu'il en soit, il semble acquis que le choix posé est d'activer les compétences de la COCOM en la matière, plutôt que de conclure un accord de coopération entre la COCOF et la Communauté flamande. Ce choix s'explique notamment par le fait que, si les deux solutions permettraient d'éviter la coexistence concurrentielle sur le territoire bruxellois de deux systèmes (l'un francophone, l'autre néerlandophone)²³⁶, seule la première pourrait rendre obligatoire un parcours d'intégration.

Néanmoins, il convient de souligner que la solution de l'adoption d'une ordonnance par la COCOM est susceptible de se heurter à deux difficultés au moins. D'une part, la COCOM fait traditionnellement preuve²³⁷, dans toutes les matières d'aide aux personnes en général, d'une certaine passivité (pour résoudre cette difficulté, l'idée a toutefois déjà été avancée à plusieurs reprises de transférer l'accueil des immigrés à la Région bruxelloise)²³⁸. D'autre part, cette solution supposerait que la Communauté

²³³ À l'instar de la COCOF, et à l'inverse de la VGC, il s'agit d'une entité fédérée.

²³⁴ *Moniteur belge*, 14 janvier 1989 ; *erratum* dans *Moniteur belge*, 16 mars 1989.

²³⁵ Notons notamment que le CDH bruxellois s'est prononcé en faveur d'un parcours d'intégration imposé, avant le CDH wallon (cf. *supra*).

²³⁶ « Un contrat d'intégration obligatoire », *La Libre Belgique*, 6 juin 2012.

²³⁷ Cf. notamment sur cette question le site Internet de la Région de Bruxelles-Capitale, élaboré en collaboration avec le CRISP, www.rbc.irisnet.be. Pour quelques exemples, cf. H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *op. cit.*, p. 209-210.

²³⁸ Cf. notamment H. DUMONT, « L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du "Manifeste bruxellois". Synthèse et conclusions », *Brussels Studies*, n° 19, 16 juin 2008, p. 19-29 (et plus particulièrement p. 23-26). D'autres pistes y sont également envisagées, qui pourraient s'appliquer à la thématique abordée.

flamande abandonne ou adapte sa politique d'*inburgering* à Bruxelles, dans la mesure où il n'est pas réaliste d'envisager que les personnes soumises à un parcours d'intégration imposé par la COCOM suivent également une formation du même type proposée par la Communauté flamande.

2.4. QUELLES PERSPECTIVES COMMUNES ?

Entre les différentes entités du pays, les différences sont donc sensibles. Selon Ilke Adam, deux facteurs expliquent cette situation : d'une part, une différence sur le plan de la « politisation » de la thématique (cf. *supra*), liée aux particularités des « systèmes de partis politiques » et, d'autre part, une différence « quant au processus de création d'une conscience nationale » au sein des entités fédérées²³⁹.

Depuis peu, une nouvelle convergence semble toutefois voir le jour entre les politiques de la Wallonie et de la Flandre. Cette convergence ne se marque pas uniquement au niveau des prises de position et des discours récents. Depuis quelques années, on constate en Flandre une « tendance nette au recentrage »²⁴⁰. Ces dernières décennies, l'approche flamande a été influencée par le modèle multiculturaliste des Pays-Bas : « elle consiste à donner une place particulière aux migrants désignés comme allochtones, par opposition aux autochtones » et à garantir le maintien de leur identité culturelle propre²⁴¹. Or, l'évolution actuelle constatée au Nord du pays semble attester de l'amorce d'une politique d'intégration qui soit « un peu moins multiculturaliste »²⁴².

Par ailleurs, vu les évolutions récentes intervenues dans le cadre de la législation relative à l'accès à la nationalité (cf. *infra*), cette convergence devient également une nécessité. En effet, dans la mesure où le législateur projette de conditionner l'accès à la nationalité au suivi d'un parcours d'intégration, il faut bien, à tout le moins, que ce parcours existe (et qu'il soit peu ou prou similaire) dans chacune des entités du pays. La question soulevée en son temps par Sébastien Van Drooghenbroeck y retrouve plus que jamais son actualité : « Est-il opportun et envisageable que (...) chaque collectivité fédérée puisse apporter des réponses propres et particulières à ce type de difficultés ? Conçoit-on, en d'autres termes, que ces collectivités construisent, chacune pour ce qui la concerne et indépendamment les unes des autres, leur propre “citoyenneté”, comprise comme un réseau original de droits et devoirs fondamentaux concédés ou imposés à leurs “ressortissants” ? Les réponses apportées à ces questions sont-elles indifférentes au fait que l'on soit en présence d'un groupe de personnes se trouvant dans une situation “minoritaire” intrinsèquement vulnérable – à l'instar des étrangers, dans le cas qui nous occupe ? »²⁴³

²³⁹ I. ADAM, « Une approche différenciée de la diversité ? », *op. cit.*, p. 291. Pour plus de détails, cf. *Ibidem*, p. 291-299.

²⁴⁰ S. GSIR, « Belgique : intégration et cohésion sociale », *op. cit.*, p. 13.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 13.

²⁴² *Ibidem*, p. 13.

²⁴³ S. VAN DROOGHENBROECK, « Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté », *op. cit.*, p. 262.

3. LES PERSPECTIVES DU RETOUR ANNONCÉ DU CONCEPT D'INTÉGRATION DANS LE DROIT DE LA NATIONALITÉ

En dépit de la suppression formelle de la condition relative à la volonté d'intégration dans le Code de la nationalité via la loi du 1^{er} mars 2000 (cf. *supra*), la question de la (volonté d')intégration n'en finit pas de faire débat, son ombre semblant inévitablement planer sur toutes les discussions relatives à l'octroi de la nationalité. Ainsi, on la retrouve dans de récentes propositions de loi.

Sur la base de ce constat, il ne semble pas inutile de proposer quelques réflexions autour du lien qui existe entre citoyenneté et nationalité, et qui traverse constamment toutes ces questions. Nombre de juristes estiment à cet égard que repenser ce lien pourrait permettre de clarifier les termes du débat, actuellement « pollué » par la relation (trop) étroite que continuent d'entretenir ces deux réalités qui, si elles ont partie liée, n'en demeurent pas moins distinctes.

3.1. DÉBATS PARLEMENTAIRES ACTUELS : LE RETOUR DE LA CONDITION D'INTÉGRATION

Certains observateurs autorisés l'avaient pressenti : « Il ne serait (...) pas étonnant, vu l'absence de réflexion et donc de réel consensus au sujet des conditions d'octroi de la nationalité, qu'un avenir proche voie réintroduire dans le Code (...) de nouvelles conditions d'accès aux procédures. »²⁴⁴ Cette prédiction a déjà été partiellement réalisée par la loi du 27 décembre 2006 (cf. *supra*). À en croire l'actualité parlementaire récente, un « durcissement de ton » est au programme de la prochaine réforme menée en matière de fixation des modalités d'octroi de la nationalité.

La législature 2007-2010 a connu de nombreuses initiatives parlementaires visant à modifier le Code de la nationalité belge (tant à la Chambre²⁴⁵ qu'au Sénat²⁴⁶).

²⁴⁴ C.-L. CLOSSET, B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, op. cit., p. 301, n° 454.

²⁴⁵ Chambre des représentants, *Proposition de loi instaurant le Code de la citoyenneté*, déposée par B. Laeremans, J. moterlmans, B. Schoofs et H. Goyvaerts, DOC 52 598/1, 19 décembre 2007 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la volonté d'intégration*, déposée par C. Van Cauter et consorts, DOC 52 985/1, 17 mars 2008 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne*

Ces initiatives, du moins celles relatives aux conditions d'obtention de la nationalité belge, ont essentiellement émané de parlementaires flamands. Aucune n'a dépassé le stade du simple dépôt – ou, au mieux, de la prise en considération –, ce qui est vraisemblablement dû en grande partie à la fin anticipée de la législature, qui a frappé de caducité toutes les propositions.

Le Parlement né des élections fédérales de juin 2010 connaît, à son tour, un foisonnement d'initiatives parlementaires se rapportant à la question de l'accès à la nationalité belge (également tant à la Chambre²⁴⁷ qu'au Sénat²⁴⁸), émanant désormais tant de parlementaires francophones que néerlandophones.

Le point de départ de la discussion sur une nouvelle réforme du Code de la nationalité belge, que mène actuellement la Commission de la Justice de la Chambre, est une proposition déposée par l'Open VLD²⁴⁹ le 27 octobre 2010 – soit alors que le gouvernement Leterme II était encore en affaires courantes, les partis vainqueurs

la déclaration conservatoire de la nationalité belge, déposée par T. Giet et A. Perpète, DOC 52 1128/1, 30 avril 2008 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne les critères de naturalisation, déposée par S. Smeyers, P. De Groote, E. De Rammelaere, B. De Wever, F. Van Noppen et B. Weyts, DOC 52 1958/1, 27 avril 2009.

²⁴⁶ Sénat, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge ainsi que le Code pénal en vue d'ériger le mariage de complaisance en délit, déposée par C. Defraigne, DOC 4-173/1, 30 août 2007 ; Sénat, Proposition de loi modifiant le Code pénal, le Code civil et le Code de la nationalité belge afin de réaffirmer la primauté du mariage civil sur toute autre célébration, déposée par C. Defraigne, DOC 4-306/1, 18 octobre 2007 ; Sénat, Proposition de loi instaurant le Code de la citoyenneté, déposée par A. Van dermeersch et consorts, DOC 4-1023/1, 24 novembre 2008 (semblable à la proposition n° 52-598/1 précitée) ; Sénat, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en vue d'automatiser la déchéance de la nationalité en cas de condamnation pénale à une peine privative de liberté d'un an minimum, déposée par M. Delacroix, DOC 4-1439/1, 6 octobre 2009 ; Sénat, Proposition de loi modifiant l'article 15 du Code de la nationalité belge afin de permettre la suspension de la demande d'octroi de nationalité lorsque le mariage du conjoint étranger avec un conjoint de nationalité belge fait l'objet d'une procédure judiciaire de dissolution ou d'annulation sur la base de l'article 146 bis du Code civil, déposée par M.-H. Crombé-Berton, DOC 4-1664/1, 12 février 2010.*

²⁴⁷ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, déposée par C. Van Cauter et consorts, DOC 53 476/1, 27 octobre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge, déposée par N. Lanjri et consorts, DOC 53 494/1, 28 octobre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité, déposée par T. Francken et consorts, DOC 53 574/1, 17 novembre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité, déposée par J. Galant et consorts, DOC 53 601/1, 18 novembre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi instaurant le Code de la citoyenneté, déposée par B. Schoofs et consorts, DOC 53 618/1, 18 novembre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi portant modification du Code de la nationalité belge, déposée par A. Frédéric et consorts, DOC 53 742/1, 30 novembre 2010.*

²⁴⁸ Sénat, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge ainsi que le Code pénal en vue d'ériger le mariage de complaisance en délit, déposée par C. Defraigne, DOC 5-141/1, 23 septembre 2010 (reprise de la proposition de loi n° 4-173/1 précitée) ; Sénat, Proposition de loi modifiant le Code pénal, le Code civil et le Code de la nationalité belge afin de réaffirmer la primauté du mariage civil sur toute autre célébration, déposée par C. Defraigne, DOC 5-158/1, 23 septembre 2010 (reprise de la proposition n° 4-306/1 précitée) ; Sénat, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la volonté d'intégration, déposée par F. Bellot, DOC 5-293/1, 12 octobre 2010 (reprise de la proposition n° 52 985/1 précitée) ; Sénat, Proposition de loi instaurant le Code de la citoyenneté, déposée par A. Van dermeersch et consorts, DOC 5-647/1, 29 décembre 2010 (reprise adaptée de la proposition n° 4-1023/1 précitée) ; Sénat, Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge, déposée par A. Courtois et consorts, DOC 5-736/1, 28 janvier 2011.*

²⁴⁹ L'empressement de l'Open VLD à déposer sa proposition en la matière constitue, sans aucun doute, une tentative de « neutraliser » les effets du compromis politique ayant donné lieu à la loi de 2000, singulièrement suite à l'abandon de la condition de la volonté d'intégration.

des dernières élections fédérales peinant à former un nouveau gouvernement. Cette proposition, à laquelle cinq autres ont été jointes depuis (déposées respectivement par le CD&V, la N-VA, le MR, le Vlaams Belang et le PS), vise expressément à « modifier le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration ». Elle se présente sous cinq traits particuliers, dont un des moindres n'est pas la « réintégration » de l'idée d'intégration²⁵⁰. Cette proposition a suscité des discussions animées en Commission de la Justice, avant de passer à l'arrière-plan au profit d'un amendement global déposé par quatre partis flamands et qui a constitué la base de réflexion ultérieure des députés.

3.1.1. La proposition de loi du 27 octobre 2010

Dans la proposition de loi initiale²⁵¹, la résurrection de l'idée d'intégration se fait via la notion neuve de « critères d'intégration » (article 3, insérant un article 7 ter dans le Code)²⁵². Trois critères d'intégration sont prévus : « 1° la connaissance de la langue nationale du lieu de la résidence principale. À cet effet, des examens linguistiques sont organisés par le SELOR qui, en cas de connaissance suffisante, délivrera un “certificat de connaissance suffisante de la langue nationale” ; 2° le fait de suivre, le cas échéant, un cours d'intégration ; 3° la signature, par l'étranger, d'une déclaration libellée comme suit : “Le soussigné déclare qu'il respecte l'État de droit démocratique et ses libertés et droits fondamentaux”. »²⁵³

Dans le commentaire de cet article, les auteurs de la proposition précisent que ces critères d'intégration vaudront pour toutes les procédures d'acquisition de la nationalité. De manière plus surprenante, ils admettent à demi-mot que la Commission des naturalisations de la Chambre n'a, en réalité, jamais totalement abandonné son contrôle sur l'intégration du candidat, à la faveur de la « marge d'appréciation » dont elle dispose²⁵⁴.

Fondamentalement, la proposition opère un glissement d'une condition qui portait sur la volonté d'intégration – exigence qui a été imposée de 1984 à 2000 (cf. *supra*) – vers une condition qui impose une intégration effective, à attester via trois critères.

²⁵⁰ Les quatre autres traits se rapportent à une exigence accrue quant à la qualité du titre de séjour, une condition renforcée de présence effective sur le territoire, des modalités de procédure d'acquisition de la nationalité plus strictes et un élargissement des causes de déchéance de la nationalité.

²⁵¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*, déposée par C. Van Cauter et consorts, DOC 53 476/1, 27 octobre 2010.

²⁵² Sur le plan de la légistique, on notera l'introduction des critères par la formule : « On entend par le fait de satisfaire aux critères d'intégration », là où l'on aurait plutôt attendu une locution du type : « Les critères d'intégration sont ». De même, au point 1°, le fait de mélanger le principe avec les modalités pratiques nuit à la lisibilité du texte.

²⁵³ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*, déposée par C. Van Cauter et consorts, DOC 53 476/1, 27 octobre 2010, p. 27-28. Précisons que la signature d'une déclaration, telle que prévue au point 3°, n'est pas une nouveauté ; cette formalité est prévue, dans le cadre de la procédure de naturalisation, par l'art. 21, § 1^{er}, actuel du Code de la nationalité belge.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 14.

En effet, le demandeur ne serait considéré comme répondant à la condition liée aux critères d'intégration (nécessaire en sus des conditions d'âge, de résidence et de séjour) que dans le cas de figure où il serait en mesure, *primo*, de fournir, dans son dossier, un certificat de connaissance suffisante de la langue nationale et une attestation de fréquentation d'un cours d'intégration (dans l'hypothèse où l'entité fédérée communautaire dont ressort la commune dans laquelle il vit a mis sur pied un tel dispositif par décret) et, *secundo*, de se prévaloir d'une absence de faits graves. Les développements de la proposition sont muets sur la justification d'un tel glissement (dont les auteurs eux-mêmes n'ont peut-être pas eu conscience), ainsi que sur celle du retour à la conception de l'octroi de la nationalité comme couronnement d'un processus d'intégration réussi (cf. *supra*).

Peu de précisions sont, par ailleurs, apportées quant à ce qu'il y a lieu d'entendre par intégration. Certes, sont donnés trois critères d'intégration et la proposition prend pour point de départ l'idée – le lieu commun, pourrait-on dire – selon laquelle « l'intégration dans la communauté locale est essentielle pour améliorer l'entente entre les différents groupes ethniques et maximiser les chances de réussite d'un modèle de société harmonieux »²⁵⁵. Mais aucune explication n'est fournie sur ce que recouvre le concept d'intégration pour les parlementaires, ni sur le rôle qu'ils entendent lui faire jouer dans notre société. Sans doute, les auteurs de l'initiative se sont-ils sentis dispensés de procéder à cette réflexion, dès lors qu'en introduisant dans le texte des critères précis, ils limitaient la marge d'appréciation des instances décisionnelles (particulièrement la Commission des naturalisations) et prévenaient ainsi le risque d'arbitraire tant dénoncé du temps de l'existence de la condition de volonté d'intégration. Si c'est certes là un progrès, il n'en demeure pas moins que l'absence de définition de la notion d'intégration, alors même qu'on projette de la réintroduire dans le Code, apparaît comme une lacune regrettable.

3.1.2. Les premières discussions au Parlement

Le sujet étant hautement sensible et son traitement éminemment polémique, les autres partis politiques représentés en Commission de la Justice de la Chambre déposent de nombreux amendements – qui constituent, pour plusieurs d'entre eux, l'écho de leur propre proposition de loi.

Les débats engagés sur la question de l'intégration révèlent au grand jour la différence de perception entre Open VLD, N-VA et MR, d'une part, et les autres partis représentés à la Commission de la Justice (PS, CD&V, SP.A, Écolo, Groen, Vlaams Belang et CDH), d'autre part : les premiers conçoivent davantage la nationalité comme le couronnement d'un long processus d'intégration, tandis que les seconds voient dans l'accès à la nationalité un moyen de tendre à une meilleure intégration de l'étranger. Toujours le même dilemme, donc, entre la nationalité comme condition ou comme conséquence de l'intégration.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 7.

Se greffe rapidement sur ce *dissensus* une autre pierre d'achoppement. Personne ne conteste qu'en termes d'intégration, il est d'abord question de connaissance linguistique. Mais très vite, sont réapparues des divergences entre ceux qui sont d'avis qu'il doit s'agir invariablement de la langue de la région dans laquelle l'étranger réside (N-VA), ceux qui considèrent que la connaissance de l'une des langues nationales suffit (les partis francophones), et ceux qui semblent, au départ du moins, accepter la seconde solution en demandant qu'en outre, s'il ne s'agit pas de la langue du lieu de résidence, l'intéressé fasse des efforts en vue d'apprendre celle-ci (CD&V). La question de cette modalité « se pose évidemment de manière particulièrement sensible en périphérie, ainsi que pour les candidats issus de l'immigration francophone » qui seraient confrontés à un risque plus élevé d'échouer à remplir cette condition en Flandre et pourraient être tentés de se diriger *de facto* vers Bruxelles et la Wallonie²⁵⁶. En fin de compte, l'option de la maîtrise de la langue de la région de résidence est retenue en commission, grâce à l'accord des partis flamands dits de droite (le CD&V abandonnant, dès lors, sa position de compromis) et au soutien – contesté jusque dans son propre parti – d'une députée du MR.

3.1.3. Les réactions des acteurs de terrain

Au moment du dépôt de la proposition de loi d'octobre 2010, les organisations issues de la société civile qui travaillent sur le terrain ont manifesté quelque effroi face à la direction prise par le législateur, qui, selon elles, vise à la fois à restreindre l'accès à la nationalité belge et à augmenter les cas de déchéance. Les associations telles que le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX) et Objectif (qui a notamment pour mission de soutenir et d'accompagner les personnes qui veulent demander la nationalité belge) ont craint notamment que les nouvelles règles en matière d'intégration créent une sélection sociale, dès lors qu'une récente étude néerlandaise a montré que « l'introduction d'un examen d'intégration et de langue a eu comme effet principal que les plus faibles socialement ne peuvent plus obtenir la nationalité »²⁵⁷. Par ailleurs, le fait de devoir faire la preuve de son intégration devrait, à leurs yeux, défavoriser à coup sûr l'étranger au chômage ou émergeant au CPAS.

La position de ces associations avait été largement prise en compte lors de l'élaboration de la loi de 2000, qui a supprimé la condition relative à la volonté d'intégration. En 2010, elles plaident à nouveau pour que, si des critères sont jugés nécessaires, ils soient limités au rôle de base de refus « pour les situations dans lesquelles la personne représente un danger actuel pour l'ordre public ou la sécurité »²⁵⁸. Pour leur part, elles envisagent l'obtention de la nationalité comme un « instrument dans le processus d'intégration économique »²⁵⁹; on retrouve donc dans cette position l'idée de la nationalité comme condition à l'intégration.

²⁵⁶ « Deux voix MR au Parlement », *La Libre Belgique*, 19 janvier 2011.

²⁵⁷ MRAX asbl et Objectif asbl, *Les organisations de terrain tirent la sonnette d'alarme*, dossier de presse relatif au colloque-débat du 21 mars 2011 « Qui sera encore Belge demain ?! », www.allrights.be.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*. Cf. également « Qui sera encore belge demain ? », *La Libre Belgique*, 22 mars 2011.

Il est à noter que les mentalités semblent évoluer. Diverses idées, qui étaient encore largement considérées comme non discutables du côté francophone en 2010-2011, ont fait leur chemin depuis lors. De nombreux acteurs de terrain (personnes physiques, morales ou institutions) acceptent aujourd'hui d'envisager de conditionner l'accès à la nationalité à l'obtention d'une forme, encore à déterminer, de « brevet » d'intégration (parcours, contrat, etc.)²⁶⁰, voire même de rendre ce parcours ou ce contrat obligatoire (cf. *supra*).

3.1.4. L'amendement du 22 juin 2011 et l'avis du Conseil d'État des 16 et 23 août 2011

Malgré la position parlementaire désormais majoritaire en faveur d'une plus grande rigidité en matière de connaissance de la langue, un amendement « récapitulatif » déposé le 22 juin 2011 – soit toujours en période d'affaires courantes – par quatre partis flamands (Open VLD, N-VA, CD&V et SP.A)²⁶¹ propose que ne soit plus imposée que la connaissance d'une des trois langues nationales. Ce pas en arrière, qui peut paraître surprenant, s'explique vraisemblablement par un compromis trouvé au sein de la Commission, qui permet aux quatre mêmes partis flamands de renforcer, voire d'ajouter, d'autres conditions : une intégration sociale (qui va au-delà du cours d'intégration éventuellement imposé, évoqué dans la proposition initiale), une participation économique ou une participation à la vie de sa communauté d'accueil et, dans l'hypothèse d'une naturalisation, des mérites exceptionnels.

C'est cet amendement – qui tend, plus largement, à remplacer l'ensemble des dispositions de la proposition initiale – et non la proposition initiale elle-même, qui est soumis à la section de législation du Conseil d'État. Celle-ci rend son avis les 16 et 23 août 2011²⁶².

L'amendement en question vise notamment à rationaliser les procédures d'acquisition de la nationalité, entre autres en supprimant l'option et en mettant en place cinq procédures qualifiées de « claires et univoques ». Ces différentes procédures peuvent se regrouper en deux modes : la déclaration de nationalité (qui connaît quatre variantes) et la naturalisation (fondée sur des mérites exceptionnels). Elles renferment des conditions spécifiques ressuscitant l'idée d'intégration, dont voici les grandes lignes :

²⁶⁰ Propos du directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, É. Delruelle : « Delruelle : “Lier l'acquisition de la nationalité au parcours d'intégration” », *op. cit.*

²⁶¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Amendement n° 124 de C. Van Cauter, T. Francken, N. Lanjri et K. Temmerman*, DOC 53 476/10, 22 juin 2011.

²⁶² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Avis du Conseil d'État n° avis 49.941/AG/2/V des 16 et 23 août 2011*, DOC 53 476/11, 21 septembre 2011.

1° Déclaration de nationalité d'un étranger né en Belgique

S'il a 18 ans et est en séjour légal en Belgique depuis sa naissance²⁶³, l'étranger concerné bénéficierait d'une présomption d'intégration.

Par conséquent, c'est en quelque sorte une formalisation de la situation actuelle qui est ici proposée, puisque, quoique présumée en l'espèce, l'intégration se maintiendrait en son principe.

2° Procédure courte de déclaration de nationalité

S'il a 18 ans et est en séjour légal en Belgique depuis cinq ans, l'étranger devrait faire la preuve de sa connaissance d'une des trois langues nationales, de son intégration sociale et de sa participation économique.

Comment prouver sa connaissance d'une des langues nationales ? Le texte proposé est muet sur ce point, de même que sur le niveau de connaissance requis. D'après la justification de l'amendement, il apparaît qu'« une attestation d'intégration sociale, telle qu'un diplôme d'enseignement, une attestation de formation ou un cours d'intégration, sera acceptée pour attester de la connaissance linguistique ». Considérant toutefois que les précisions apportées sont insuffisantes au regard de la nécessaire préservation d'une uniformité de traitement entre les demandeurs, le Conseil d'État a invité le législateur à « préciser les critères de connaissance linguistique exigée et les modes de preuve admissible(s) ».

Comment prouver son intégration sociale ? Trois solutions sont prévues : soit « par un diplôme ou certificat délivré par un établissement d'enseignement reconnu par une Communauté et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur », soit « en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente », soit encore « en ayant suivi un cours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale » (en clair, à ce stade, un programme d'*inburgering*). Le Conseil d'État a évoqué l'inconstitutionnalité potentielle d'un tel régime, qui n'admet que trois modes de preuve, dont l'un, de surcroît, n'est à ce jour ouvert qu'aux demandeurs qui ressortissent à la Communauté flamande. Il a, d'autre part, appelé de ses vœux des précisions quant à « la date à laquelle il faut se placer pour déterminer l'autorité territorialement compétente ».

Comment prouver sa participation économique ? En démontrant que l'on a « exercé un emploi à temps plein pendant deux ans au moins au cours des cinq dernières années », emploi découlant d'« un contrat de travail ou une activité professionnelle indépendante » qui doit avoir permis à l'étranger « de subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille ». Le Conseil d'État a invité le législateur à déterminer lui-même, ou à faire déterminer par le Roi, le seuil à partir duquel les montants doivent être considérés comme suffisants pour permettre à l'intéressé de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Il a, par ailleurs, attiré son attention sur le cas des personnes qui ne sont plus en âge de travailler ou qui souffrent d'un handicap.

²⁶³ L'avis du Conseil d'État illustre la difficulté de définir les contours juridiques du concept de « séjour légal (et ininterrompu) » (*Ibidem*, p. 9-11). Ceci déborde toutefois notre propos.

Enfin, il s'est étonné de ce que la situation professionnelle d'un agent statutaire dans la fonction publique ait été omise.

3° Procédure courte de déclaration de nationalité assouplie pour l'étranger dont le conjoint est belge ou qui a un enfant belge

L'étranger qui se trouve dans ce cas de figure pourrait se passer de faire la preuve de sa participation économique, mais resterait tenu de prouver sa connaissance d'une des trois langues nationales et son intégration sociale.

Ce régime ne semble toutefois que partiellement amoindrir les exigences posées, dans la mesure où celui qui choisit de faire la preuve de son intégration sociale par la voie du suivi d'une formation professionnelle de minimum 400 heures doit, en outre, avoir « exercé l'équivalent d'un emploi à temps plein pendant un an au moins au cours des cinq dernières années », ce qui n'est pas sans rappeler la condition de participation économique que l'on a formellement supprimée dans ce cas-ci.

Pour sa part, le Conseil d'État souhaite que le législateur s'explique sur ce qu'il entend par « parent d'un enfant belge », tout en suggérant que la notion d'« enfant » s'applique également aux personnes majeures.

4° Procédure longue de déclaration de nationalité

S'il a 18 ans et est en séjour légal en Belgique depuis dix ans, l'étranger qui aurait prouvé sa maîtrise de l'une des trois langues nationales pourrait se contenter de faire montre de sa participation à la vie de sa communauté d'accueil. Bien que libre, la preuve par l'étranger de cette participation à la vie de sa communauté d'accueil devrait toutefois « au moins » passer par la démonstration soit de son intégration sociale, soit de sa participation économique.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la locution « au moins ».

5° Naturalisation à titre exceptionnel

L'objectif affiché par cette cinquième procédure est d'en revenir aux fondamentaux de la naturalisation, c'est-à-dire à une faveur accordée à titre exceptionnel par la Chambre²⁶⁴. Âgé de 18 ans et séjournant légalement en Belgique (sans seuil temporel), l'intéressé devrait, *primo*, « avoir témoigné ou pouvoir témoigner à la Belgique de mérites exceptionnels dans les domaines scientifique, sportif ou socio-culturel et, de ce fait, pouvoir apporter une contribution particulière au rayonnement international de la Belgique » et, *secundo*, « motiver pourquoi il lui est quasiment impossible d'acquérir la nationalité belge par la procédure ordinaire de déclaration de nationalité ».

²⁶⁴ La perspective du retour à plus de « sévérité » en matière de naturalisation peut légitimement être considérée comme un des facteurs ayant joué dans le choix du moment du dépôt d'une demande de naturalisation par l'homme d'affaires français Bernard Arnault à la fin du mois d'août 2012.

Si la question de l'intégration semble *a priori* absente des considérations auxquelles la Chambre pourrait avoir égard au moment de délibérer sur l'octroi ou non d'une naturalisation, ce n'est en réalité pas le cas. Il est au contraire précisé, dans une disposition indépendante²⁶⁵, que « l'intégration et la connaissance d'une des trois langues nationales officielles constituent des éléments déterminants » dans la décision prise par la Commission des naturalisations, qui serait d'ailleurs tenue de préciser ces éléments dans son règlement. Le Conseil d'État relève à cet égard qu'il ne revient au législateur ni de charger la Commission des naturalisations de la Chambre de se prononcer, quant au fond, sur l'opportunité d'accorder la faveur de la nationalité, ni de lui imposer de motiver sa décision.

3.1.5. La léthargie parlementaire, l'amendement du 16 juillet 2012 et le vote en commission du 24 juillet 2012

Force est de constater que, entre le moment où le Conseil d'État rend son avis et la mi-juillet 2012 – soit durant près d'un an –, et bien que la problématique de l'intégration des étrangers fasse, une nouvelle fois, la une de l'actualité, le travail parlementaire fédéral relatif à ce dossier est quasiment au point mort²⁶⁶. Par ailleurs, la déclaration de politique générale du gouvernement Di Rupo du 7 décembre 2011 ne contient aucun élément neuf par rapport aux grandes lignes de la proposition de loi d'octobre 2010, telles que recadrées dans l'amendement de juin 2011. Il faut attendre encore plus de six mois après que le pouvoir est à nouveau exercé par un gouvernement de plein exercice pour qu'il soit mis fin à la stagnation parlementaire concernant ce dossier.

Ce n'est finalement qu'à la mi-juillet 2012 qu'un accord de majorité peut être formellement dégagé au sein de la Commission de la Justice de la Chambre²⁶⁷. Cet accord trouve trace dans l'amendement « récapitulatif » signé par les six partis de la majorité, déposé le 16 juillet et faisant à nouveau table rase des textes précédents²⁶⁸. Cet amendement, dit aussi « de majorité », maintient les grands axes du précédent amendement récapitulatif, tout en y intégrant largement les remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis d'août 2011. Ainsi, il est désormais proposé que :

²⁶⁵ Cette même disposition prévoit également que le formulaire de demande signé par l'intéressé doit comporter la mention manuscrite suivante : « Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution, aux lois du peuple belge et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

²⁶⁶ Seule une série d'amendements du Vlaams Belang a été déposée durant cette période (Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Amendements 125 à 150 de B. Schoffs*, DOC 53 476/12, 27 septembre 2011).

²⁶⁷ « Grote meerderheid voor nieuwe nationaliteitswet. Snel-Belgwet met sneltreinvaart aangepast », *De standaard*, 18 juillet 2012, www.standaard.be ; « Verstrenging snel Belgwet goedgekeurd », *Gazet van Antwerpen*, 18 juillet 2012, www.gva.be.

²⁶⁸ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Amendement n° 151 déposé par C. Van Cauter, N. Lanjri, K. Temmerman, J. Galant, C. Brotcorne et V. Déom*, DOC 53 476/13, 16 juillet 2012.

- pour toutes les procédures où une telle connaissance est imposée, le niveau de connaissance d'une des trois langues nationales correspondre « au niveau A2 du Cadre européen de référence pour les langues » (niveau explicité dans les justifications de l'amendement) et que la loi confère une délégation au Roi quant à la manière dont la preuve de la connaissance d'une de ces langues doit être rapportée ;
- dans le cadre de la procédure courte de déclaration de nationalité, l'on modifie triplement les modalités de preuve de l'intégration sociale du demandeur : *primo*, en visant plus largement les établissements d'enseignement susceptibles de délivrer un diplôme ou un certificat valable *in casu* (« organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'École royale militaire ») ; *secundo*, en précisant que le cours d'intégration suivi par le candidat doit être celui prévu « par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il débute son parcours d'intégration » ; *tertio*, en prévoyant comme quatrième mode de preuve le fait de pouvoir démontrer que l'on a travaillé de manière ininterrompue pendant cinq ans comme salarié, fonctionnaire ou indépendant ;
- toujours dans le cadre de la procédure courte de déclaration de nationalité, les conditions relatives à la preuve de la participation économique des intéressés soient également revues. Il s'agirait désormais d'avoir soit « travaillé pendant 468 journées de travail au cours des cinq dernières années en tant que travailleur salarié et/ou agent statutaire dans la fonction publique », soit « payé, en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante exercée à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins six trimestres au cours des cinq dernières années » ;
- la procédure courte de déclaration de nationalité assouplie pour l'étranger dont le conjoint est belge ou a un enfant belge prévoie désormais que les époux doivent avoir vécu ensemble pendant au moins trois ans et que l'enfant belge est un « mineur ou mineur émancipé »²⁶⁹. La preuve de l'intégration sociale du candidat connaîtrait également quelques modifications proches de celles évoquées ci-dessus pour la procédure courte de nationalité standard ;
- soit introduite une nouvelle variante (la cinquième) de déclaration de nationalité, simplifiée, pour les personnes qui ne peuvent participer à la vie économique. Celui qui a atteint 18 ans et séjourne légalement en Belgique depuis cinq ans pourrait acquérir la nationalité belge en prouvant « qu'il ne peut, en raison d'un handicap ou d'une invalidité, ni occuper un emploi ni exercer une activité économique, ou a atteint l'âge de la pension ». Les concepts de handicap et d'invalidité sont précisés dans les justifications de l'amendement. Il n'est pas prévu, dans ce cas, d'obligation de maîtrise linguistique quelconque ;

²⁶⁹ Il va de soi que, dans la mesure où le mineur est en principe non émancipé, le texte contient une erreur et aurait dû viser le « mineur ou majeur non émancipé ». Cette erreur, ainsi que d'autres, témoignent de la précipitation avec laquelle ce dossier a été traité en commission de la Justice de la Chambre à la veille des vacances parlementaires.

- la procédure longue de déclaration de nationalité précise que la justification de l'étranger quant à sa participation à la vie de sa communauté d'accueil contienne « des éléments attestant que le demandeur prend part à la vie économique, et/ou socioculturelle » de celle-ci ;
- pour toutes les procédures de déclaration de nationalité dans lesquelles l'intégration sociale doit être démontrée, si l'intéressé choisit de la prouver via l'attestation de suivi d'un cours d'intégration et qu'il fixe sa résidence principale sur le territoire d'une autre autorité compétente en cours de processus, il soit tenu d'apporter en outre « la preuve de la connaissance de la langue prévue par les autorités compétentes de sa résidence principale dans le cadre du cours d'intégration »²⁷⁰ ;
- la naturalisation soit désormais étendue à tout étranger « âgé de 18 ans accomplis qui a la qualité d'apatride en Belgique (...) et qui séjourne légalement en Belgique depuis deux ans au moins » ;
- soit supprimée toute référence à l'obligation pour la Chambre des représentants de motiver sa décision relative à l'octroi ou non de la naturalisation. En revanche, l'amendement maintient, contre l'avis du Conseil d'État – mais tout en prétendant pourtant en tenir compte –, l'habilitation législative faite à la Chambre de statuer sur l'opportunité d'accorder ainsi la nationalité. Il conserve en outre – sans plus que l'on en retrouve toutefois la trace dans ses justifications – la disposition expresse selon laquelle « l'intégration et la connaissance d'une des trois langues nationales officielles constituent des éléments importants » (mais non plus « déterminants ») dans la décision à prendre par la Chambre.

Bien qu'une série d'amendements d'origines diverses ait encore été déposée le 17 juillet 2012²⁷¹, les débats en Commission de la Justice de la Chambre ont été menés et clôturés avec une célérité peu habituelle. Le rapport fait en son nom a été présenté le 24 juillet 2012²⁷² et le vote en son sein sur la proposition de loi retouchée organisé dans la foulée. La proposition de loi ainsi adoptée en commission²⁷³ devrait être soumise à l'assemblée plénière de la Chambre dès les premiers jours de la rentrée parlementaire de l'automne 2012.

²⁷⁰ L'amendement « de majorité » ajoute également que, pour toutes les procédures de déclaration de nationalité, le formulaire de demande signé par l'intéressé doit comporter la mention manuscrite suivante : « Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution, aux lois du peuple belge et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

²⁷¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Amendements n° 152 à 193*, DOC 53 476/14, 17 juillet 2012.

²⁷² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Propositions de loi modifiant le Code de la nationalité belge. Proposition de loi instaurant le Code de la citoyenneté. Proposition de loi portant modification du Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par C. Brotcorne*, DOC 53 476/15, 24 juillet 2012.

²⁷³ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Texte adopté par la commission de la Justice*, DOC 53 476/16, 24 juillet 2012. Ce texte contient une série de rectifications, essentiellement de langage et de forme, par rapport à celui présenté dans l'amendement rectificatif du 16 juillet 2012 (cf. *supra*).

3.2. NATIONALITÉ ET CITOYENNETÉ : ESQUISSES D'UN RAPPORT À RÉINVENTER

On l'a vu, en supprimant toute condition (de volonté) d'intégration préalable à l'acquisition de la nationalité, la loi de 2000 semble avoir « instrumentalisé » la nationalité, en visant bien davantage, à travers l'octroi de celle-ci, l'attribution de droits politiques que l'appartenance à une entité étatique commune. On assiste aujourd'hui à une sorte de « retour du refoulé », c'est-à-dire à une réintroduction de l'idée d'intégration dans le processus d'accès à la nationalité.

Ces tergiversations ne constituent-elles finalement pas l'empreinte d'un vieux couple « nationalité-citoyenneté » qui gagnerait à se séparer ? Avant de lever cette interrogation, il importe de comprendre les raisons d'ordre juridique ou para-juridique qui peuvent inciter des étrangers à s'engager dans la voie de l'obtention de la nationalité. On verra que le lien essentiel qui continue d'exister entre nationalité et accès à certains droits fondamentaux, et qui implique encore souvent un détour par la première pour pouvoir exercer les seconds, pose à nouveau la question de la légitimité, dans une société réellement démocratique, de restaurer une condition (de volonté) d'intégration à l'acquisition d'un si précieux sésame.

3.2.1. Avantages liés à la qualité de Belge

En 2010, un rapport conjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et du Centre d'étude de démographie appliquée de l'UCL a montré l'impact des modifications législatives de 1984, 1991 et 2000 : « Le nombre d'étrangers devenant belge[s] est en augmentation quasi constante depuis la création du royaume. Les ruptures observées depuis 1984 sont sans précédent en termes d'impact quantitatif. Durant la seule année 1985, plus de 80 000 étrangers sont devenus belges (près de 10 % de la population étrangère de l'époque). Par après, à partir de 1992, le nombre de changements de nationalité a fortement crû avec des phases paroxysmiques aux moments des réformes en 1992, 2000 et 2001. De fait, depuis 1985 et jusqu'en 2007, ce sont 707 109 étrangers qui sont devenus belges. Depuis 2003, le nombre de changements de nationalité est revenu à un niveau plus faible (...). En 2007, on observe une légère reprise des changements de nationalité mais il est encore trop tôt pour savoir s'il s'agit d'une tendance de long terme ou plus conjoncturelle. »²⁷⁴

Ainsi, le nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité en 1991 est de 8 134, contre 46 644 en 1992, année de l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 1991 simplifiant l'accès à la nationalité aux enfants des deuxième et troisième générations. De même, depuis l'entrée en vigueur de la « *snel-Belg-wet* », le 1^{er} mai 2000, force est de constater que les demandes de nationalité ont connu un nouveau *boom* significatif. Ainsi, entre

²⁷⁴ Centre d'étude de démographie appliquée (UCL) et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Études statistiques et démographiques 2009. Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique* [www.diversite.be], Bruxelles-Louvain-la-Neuve, 2010, p. 115.

1999 et 2000, le nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge est passé de 24 196 à 61 980²⁷⁵. Les dernières statistiques disponibles concernent l'année 2007 et font état de 37 113 demandes²⁷⁶.

Au-delà de raisons symboliques et psychologiques, quels sont donc les motifs juridiques qui peuvent pousser des étrangers à vouloir acquérir la nationalité belge ? Quels sont, autrement dit, les avantages liés exclusivement au statut de Belge, et non à celui d'étranger admis au séjour illimité en Belgique ?

La raison la plus évidente est sans doute la reconnaissance des droits politiques (dont le droit de vote et d'éligibilité), puisque seul le droit de vote aux élections communales a été accordé aux étrangers non européens, et ce en 2004. C'est d'ailleurs un des motifs principaux de la modification législative de 2000 : plutôt que de reconnaître certains droits politiques aux étrangers non européens, il a été décidé de leur faciliter l'accès à la nationalité belge (cf. *supra*) – à charge pour eux de franchir ce pas, s'ils désirent pouvoir voter et être élus.

À première vue, ce point semble constituer la principale différence entre Belges et étrangers admis au séjour illimité, tant il est vrai que les différences en matière de droit du travail et de droit de la sécurité sociale, par exemple, ont à peu près disparu. Pourtant, à y regarder de plus près – et bien au-delà des seuls droits politiques –, la qualité de Belge offre une série d'avantages très concrets : il est plus facile de se marier, puisqu'on ne pourrait soupçonner un mariage entre Belges d'être de complaisance²⁷⁷ ; les règles relatives au regroupement familial sont plus souples²⁷⁸ ;

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 117.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 117.

²⁷⁷ Au sens de l'art. 146 bis du Code civil.

²⁷⁸ Comparer les art. 10 et suivants et 40 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Il importe toutefois de souligner que ces avantages se sont récemment amenuisés, suite à l'entrée en vigueur, le 22 septembre 2011, d'une loi du 8 juillet 2011 (loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, *Moniteur belge*, 12 septembre 2011) qui assortit le regroupement familial pour des Belges de conditions plus strictes que celles applicables aux autres citoyens de l'Union européenne. Ainsi, il est notamment prévu (nouvel article 40 ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) que le regroupement familial avec un Belge est subordonné à la condition que ce dernier dispose « de moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers ». Cette condition, précise encore la nouvelle loi, « est réputée remplie lorsque les moyens de subsistance sont au moins équivalents à cent vingt pour cent du montant visé à l'article 14, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale [soit, à titre exemplatif, 1 256,97 euros par mois pour un isolé]. L'évaluation de ces moyens de subsistance : 1^o tient compte de leur nature et de leur régularité ; 2^o ne tient pas compte des moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires, à savoir le revenu d'intégration et le supplément d'allocations familiales, ni de l'aide sociale financière et des allocations familiales ; 3^o ne tient pas compte des allocations d'attente ni de l'allocation de transition et tient uniquement compte de l'allocation de chômage pour autant que le conjoint ou le partenaire concerné puisse prouver qu'il cherche activement du travail » (cf. L. HANSEEUW, « Les enjeux de la nouvelle loi sur le regroupement familial », *Itinera Institute Analyse*, 18, 25 mai 2011, www.itinerainstitute.org, spécialement p. 11 et s). Plusieurs recours en annulation portant sur certaines dispositions de cette loi et déposés le 13 mars 2012 (après rejet de la demande de suspension, cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 14/2012, 2 février 2012) sont toutefois encore pendants devant la Cour constitutionnelle. Notons que, dans son avis du 4 avril 2011 sur la proposition de loi, le Conseil d'État avait attiré l'attention du législateur sur les risques que comporte ce nouveau système au regard de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, en tant qu'il a pour objet d'assimiler le Belge aux étrangers non ressortissants de l'Union

la circulation et, surtout, l'établissement dans l'espace Schengen s'en trouvent grandement facilités ; en outre, dans ce cas, l'exportabilité des prestations sociales du travailleur devenu belge est garantie²⁷⁹. Notons encore que dans le cadre d'un procès civil, le demandeur étranger peut être tenu de payer une caution, dite *cautio adjudicatum solvi*²⁸⁰. Surtout, l'obtention de la qualité de Belge permet de « pérenniser » tous les avantages dont l'étranger bénéficie en Belgique en vertu de son séjour légal : il ne risque plus de perdre son droit de séjour suite, par exemple, à des condamnations pénales ; il bénéficie d'un « droit de retour » en Belgique, même après une longue absence ; il peut transmettre tous ces avantages à ses enfants.

On le voit, le désir de devenir belge peut naître de motifs peu ou prou étrangers à un quelconque sentiment d'appartenance à la nation belge. Pareille attitude ne surprend toutefois guère, dès lors que l'accès à des droits aussi fondamentaux que le droit de vivre en famille, le droit de se marier ou le droit de participer à la vie politique du pays où l'on a construit sa vie sont mieux garantis aux Belges qu'aux étrangers, ces derniers fussent-ils admis au séjour illimité. Ce risque avait d'ailleurs été perçu dès les débats parlementaires au Sénat autour de l'adoption du Code de la nationalité en 1984 : « Il faut (...) veiller (...) à ne pas promouvoir une politique d'assimilation et à ne pas négliger le fait que si ces dispositions peuvent favoriser l'intégration, il ne faudrait pas que les immigrés se sentent obligés de se faire naturaliser pour échapper aux aspects négatifs de la condition d'étranger. »²⁸¹

3.2.2. Nationalité et citoyenneté : deux concepts à distinguer

En réalité, le problème de l'utilisation instrumentale de la nationalité se situe peut-être dans l'imbrication inextricable, et sans doute un peu surannée, entre nationalité et citoyenneté. La nationalité, c'est-à-dire le lien de droit qui rattache un individu à un État et qui a pour objet de lui conférer un statut (ensemble de droits et

européenne en ce qui concerne le regroupement familial. D'après le Conseil d'État, la proposition examinée « n'assurerait pas aux Belges les mêmes droits qu'aux autres citoyens de l'Union, en particulier le droit au respect de la vie familiale (...) ». Dans de telles conditions, les Belges, en tant que citoyens de l'Union européenne, seraient de fait, comme l'observe la Cour de Justice, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union » (Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial des ressortissants de pays non membre de l'UR. Avis du Conseil d'État n° 49 346/4 du 4 avril 2011*, DOC 53 443/15, 13 avril 2011, p. 5-6).

²⁷⁹ En effet, en vertu du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 166, 30 avril 2004 et L 200, 7 juin 2004), les prestations familiales, de vieillesse, de maladie, d'invalidité et de décès doivent continuer d'être payées à leurs bénéficiaires, citoyens européens, qui résident dans un autre État membre ou qui sont retournés dans leur pays d'origine.

²⁸⁰ Cf. art. 851 du Code judiciaire. Cf. aussi A. DECROËS, « La caution de l'étranger demandeur : analyse critique au regard du principe de non-discrimination », in J. RINGELHEIMN, dir., *Le droit et la diversité culturelle*, op. cit., p. 455-468.

²⁸¹ Sénat, *Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Delruelle-Ghobert*, DOC 660/2, 12 juin 1984, p. 95.

d'obligations)²⁸², demeure, à l'heure actuelle, la condition *sine qua non* posée à l'accès à une citoyenneté pleine et entière, c'est-à-dire à l'obtention à la fois d'un statut actif, qui a pour objet de permettre à l'individu de participer, par l'exercice de droits politiques, à la gestion des affaires publiques, et d'un statut passif, qui a pour objet de lui garantir toutes les libertés opposables à l'État²⁸³.

Il est certes indéniable que ces deux concepts partagent une histoire commune. L'historien français Pierre Rosanvallon écrit à cet égard : « Il n'y a pas de citoyen représentable (...) si l'étranger n'est pas désigné et circonscrit avec précision. L'ouverture du procès d'égalisation (...) se double de la stricte fermeture du critère d'appartenance. Il n'y a là rien de propre à l'histoire française ou occidentale du XIX^e siècle. C'est une donnée indissociablement logique et anthropologique, qui joue un rôle fondateur dans les représentations politiques de Rome, de la Grèce antique ou de Sumer. Aussi ne peut-on séparer une histoire de la citoyenneté d'une appréhension du concept de nationalité. »²⁸⁴

Cependant, les grandes vagues migratoires de la seconde moitié du XX^e siècle, qui ont eu pour effet l'installation durable de populations d'origine étrangère sur les territoires des États européens, et l'intégration européenne, avec l'apparition consécutive de la notion de « citoyenneté européenne », sont venues récemment remettre en question le caractère absolu de ce lien – et, notamment, la figure même de l'« étranger » : un « étranger » établi en Belgique depuis des décennies en est-il encore réellement un ?

Un processus de dissociation partielle a d'ailleurs déjà été amorcé, notamment lorsque le constituant a autorisé le législateur fédéral à octroyer le droit de vote d'abord aux « citoyens de l'Union européenne », en vertu du droit européen, puis à certains « résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne » (article 8, al. 3 et 4, de la Constitution)²⁸⁵.

²⁸² C.-L. CLOSSET, B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, op. cit., p. 5. Voir aussi affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Cour internationale de Justice, 6 avril 1955, www.unhcr.org ; H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, tome II : *Les personnes*, 4^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 200 ; P. LAGARDE, *La nationalité française*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1988, p. 1.

²⁸³ H. DUMONT, « État, nation et Constitution. De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'État belge », in H. DUMONT, C. FRANCK, F. OST, J.-L. DE BROUWER, dir., *Belgitude et crise de l'État belge. Actes du colloque, organisé le 24 novembre 1988 par la faculté de Droit des Facultés universitaires Saint-Louis*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1989, p. 93. Cf. aussi J.-M. DENQUIN, « Citoyenneté », in D. ALLAND, S. RIALS, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 198-200 ; D. LOCHAK, « Citoyenneté », in *Encyclopædie Universalis*, Paris, 1990, p. 243-246.

²⁸⁴ P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard (Bibliothèque des histoires), 1992, p. 422-423.

²⁸⁵ Cf. également les art. 20-25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (*Moniteur belge*, 23 mars 2004). À cet égard, cf. B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *Administration publique - trimestriel*, 1999, p. 119-182 (et plus particulièrement p. 172-182).

CONCLUSION

La nationalité est perçue comme indissociable de la citoyenneté et de l'intégration. Toutefois, ces corrélations sont en train d'évoluer dans des sens diamétralement opposés. Autant le lien entre nationalité et citoyenneté se distend à la faveur, d'une part, du développement du concept de citoyenneté européenne et, d'autre part, des modifications constitutionnelles relatives aux droits politiques des étrangers établis en Belgique, autant le lien entre nationalité et intégration, que l'on a prétendu rompre de façon radicale en 2000 – à tout le moins en théorie –, fait aujourd'hui un retour en puissance. Le Parlement fédéral prépare en effet un ambitieux projet de réforme du Code de la nationalité belge, qui devrait notamment conditionner à nouveau l'accès à la nationalité belge – par quelque voie que ce soit – à une forme d'intégration à la nation belge.

Les modalités relatives à cette exigence d'intégration ne sont pas encore définitivement fixées ; la nature même de l'intégration que l'on prétend évaluer demeurera, pour sa part, vraisemblablement floue. Il n'en demeure pas moins que l'on peut s'attendre à assister à l'avènement d'un système dans lequel différents niveaux de pouvoir seront appelés à collaborer. Dès lors que la nationalité est affaire de droit national, tandis que les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés sont du ressort de certaines entités fédérées, le système d'acquisition de la nationalité belge voulu par le législateur ne fonctionnera que si les différentes instances compétentes sont prêtes à travailler ensemble.

Le risque existe que les « parcours » d'intégration (au sens large) instaurés par les entités fédérées – soit qu'ils existent déjà (Communauté flamande), soit qu'ils soient en gestation (Région wallonne, COCOF et COCOM) – se voient conférer un contenu différent. Si c'est le cas, dans la mesure où le suivi préalable de ces parcours conditionnerait à l'avenir l'accès à la nationalité belge, le législateur fédéral mettrait en place un mécanisme proprement discriminatoire.

Pour éviter cet écueil, une solution réside dans la fixation concertée, entre entités fédérées compétentes en matière d'intégration des immigrés, du contenu minimal de leur parcours d'intégration respectif, garanti par un accord de coopération conclu entre elles et avec l'État fédéral. On obtiendrait alors une conception assez homogène du seuil minimal d'intégration requis pour obtenir la nationalité belge, ce qui est une garantie essentielle sur le plan de l'égalité entre les candidats à la nationalité. Sur le plan pratique, un accord de coopération s'avérerait sans doute indispensable, afin que les entités fédérées compétentes communiquent aux instances fédérales

impliquées dans le processus d'octroi de la nationalité belge le suivi régulier du parcours prévu, ou son abandon en cours de route, par les candidats.

On terminera en rappelant l'importance qu'il y a à marquer nettement la distinction entre intégration et assimilation. En effet, il n'est pas éthiquement concevable de penser un « socle minimal d'intégration » exigible d'un candidat à la nationalité belge qui n'ait égard au droit qui est le sien de voir son altérité foncièrement respectée. Lors des discussions parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2000, cette considération était d'ailleurs déjà bien présente : « L'intégration doit venir des deux côtés. Il est clair que la volonté d'intégration de la communauté immigrée est parfois plus grande que les possibilités qui lui sont offertes par notre société. Ce manque de possibilités peut donc avoir un effet démotivant (par exemple, à cause des longues listes d'attente pour les cours de langue). Une véritable intégration suppose également une certaine responsabilité de la part des Belges, qui doivent être disposés à prendre une série de mesures plus audacieuses pour lutter contre la discrimination. Il importe de prendre ses responsabilités et de veiller à ce que l'offre réponde à la demande »²⁸⁶. Avec Bernadette Renauld (FUCAM), on ajoutera que « la nationalité mérite mieux que de servir d'éternelle monnaie d'échange dans les discussions relatives à la politique migratoire. Elle mérite même mieux que d'être instrumentalisée pour favoriser une intégration qui est d'abord affaire de vivre ensemble et d'éducation mutuelle à l'accueil de l'autre »²⁸⁷.

Peut-être ce pas vers l'autre implique-t-il également un changement de regard. Il est courant de parler de « problématique » de l'intégration, notion qui appelle presque naturellement celle de « solution », maintenant de la sorte l'objet de la thématique à une distance rassurante du sujet amené à la traiter. Mais on pourrait aussi voir dans ces questions un enjeu au sens fort du terme, qui ne peut être réellement perçu qu'à travers une mise en risque, une mise en jeu du sujet appelé à l'appréhender. Il ne s'agit pas que d'une coquetterie sémantique : voir l'intégration comme un enjeu, c'est accepter qu'on ne puisse en saisir tous les contours qu'en acceptant d'en être, soi-même, transformé.

²⁸⁶ Sénat, *Projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Kaçar et M. Istasse*, DOC 2-308/3, 9 février 2000, p. 28-29.

²⁸⁷ B. RENAULD, « L'évolution du Code de la nationalité », intervention lors du colloque-débat du 21 mars 2011 « Qui sera encore Belge demain ?! », www.allrights.be.

Derniers numéros parus

- 2150-2151 La préparation des élections communales et provinciales
du 14 octobre 2012
Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter et Jean Faniel
- 2148-2149 La nouvelle gouvernance économique européenne
Christophe Degryse
- 2146-2147 Implantation syndicale et taux de syndicalisation (2000-2010)
Jean Faniel et Kurt Vandaele
- 2144-2145 Les négociations communautaires et la formation du gouvernement
Di Rupo (juin 2010-décembre 2011)
Serge Govaert
- 2143 La régulation des OGM en Wallonie et en Flandre
Yoan Lollo
- 2142 Le projet de circonscription électorale fédérale
Dave Sinardet
- 2140-2141 Les cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire
Caroline Sägerser
- 2138-2139 Action publique et responsabilité gouvernementale : la gestion
de la grippe A(H1N1) en 2009
François Thoreau, Cédric Cheneviere et Nicolas Rossignol
- 2137 La politique pénitentiaire
Philippe Mary
- 2135-2136 Grèves et conflictualité sociale en 2011
Iannis Gracos
- 2133-2134 L'évolution du CDH (2004-2011). II. Décembre 2007-décembre 2011
Paul Wynants

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES

CRISP

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président honoraire : Xavier Mabille

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vincent de Coorebyter (*directeur général*), Jean Faniel, Valérie Géonet, Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, Anne Vincent, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Xavier Mabille (*président honoraire*), Roland Michel (*administrateur délégué*), Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants