

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 16 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des projets d'amendements du Gouvernement à la proposition de loi "modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation", a donné le 21 septembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 16 september 1998 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de ontwerpen van de amendementen van de Regering op het wetsvoorstel "tot wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit wat de naturalisatieprocedure betreft", heeft op 21 september 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATION GENERALE

L'article 12bis du Code de la nationalité belge fixe les conditions de fond et règle la procédure d'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité.

Celui qui remplit ces conditions et fait cette déclaration devant l'officier de l'état civil du lieu de sa résidence principale acquiert la nationalité belge au terme d'un délai de deux mois.

Le procureur du Roi peut toutefois s'y opposer dans le même délai "s'il y a un empêchement résultant de faits personnels graves". Dans cette hypothèse, "après avoir entendu ou appelé l'intéressé, le tribunal de première instance statue sur le bien-fondé de l'opposition".

L'article 15 du même Code règle l'acquisition de la nationalité belge par option. Cette acquisition doit recevoir l'agrément du tribunal de première instance. Celui-ci se prononce "sur avis du procureur du Roi, l'intéressé entendu ou appelé" et refuse l'agrément "si un empêchement résultant de faits personnels graves qu'il doit préciser dans les motifs de sa décision, ou s'il y a des raisons qu'il doit également préciser, d'estimer que la volonté d'intégration du déclarant est insuffisante".

.../...

Les amendements du Gouvernement unifient les deux procédures et suppriment l'intervention du tribunal de première instance.

Cette procédure serait la suivante.

Si le procureur du Roi, à qui la déclaration de nationalité ou d'option est transmise pour avis, estime qu'il y a un empêchement résultant de faits personnels graves ou, dans le cas de l'option, que la volonté d'intégration du déclarant est insuffisante, le dossier est communiqué à la Chambre des représentants, cette communication tenant lieu de demande de naturalisation.

L'article 21, § 4, en projet, prévoit que dans cette hypothèse, un mémoire peut être déposé par le déclarant devenu demandeur de naturalisation, et que la Chambre des représentants peut demander aux instances visées au paragraphe 3 une enquête complémentaire sur les motifs qui ont fondé l'avis négatif et sur les éléments invoqués par le demandeur dans son "mémoire en réponse".

La Constitution consacre deux dispositions à l'attribution de la nationalité belge.

L'article 8, alinéa 1er, prévoit que "la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile".

L'article 9 dispose que "la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral".

.../...

La naturalisation est "conçue comme une faveur qui peut être octroyée par l'Etat à un étranger, elle fait l'objet d'une appréciation discrétionnaire de la part des autorités publiques et ne saurait à cet égard faire l'objet d'une contestation devant les tribunaux" (1). Elle ne doit comporter aucune motivation (2).

Par contre, il a toujours, jusqu'à présent, été considéré qu'à l'exception de la naturalisation, l'acquisition de la nationalité belge était, dans tous les autres cas, un droit réglé par la loi "civile", en vertu de l'article 8, alinéa 1er, de la Constitution.

L'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité ou d'option est soumise à diverses conditions, celles prévues aux articles 12bis, 13, 14 et 15 du Code de nationalité belge.

Celui qui les remplit dispose d'un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité belge (3).

(1) F. Delpérée, "Droit constitutionnel", tome I, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 126. Voir dans le même sens, Ch.-L. Closset, "Traité de la nationalité en droit belge", Bruxelles, Larcier, 1993, p. 293; P. De Visscher, "Droit public, tome I, p. 130. Voir aussi C.A., arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998, Moniteur belge, 7 juillet 1998.

(2) C.A., arrêt n° 61/96 du 7 novembre 1996, point B.12.1, Rec., p. 774.

(3) A. Beirlaen, "Belgisch Staatsrecht", I, Bruges, Die Keure, 1988, p. 119; E. Sluys, "Het gerechtelijk toezicht op de nationaliteitskeuze", T.P.R., 1991, 1089.

En cas de contestation sur l'existence de ce droit, celle-ci est, dans l'état actuel de la législation, tranchée par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Par contre, s'agissant de l'acquisition de la nationalité belge par naturalisation, le fait pour l'intéressé de remplir les conditions prévues à l'article 19 du Code de la nationalité belge, ne lui confère aucun droit; il appartient à la Chambre des représentants d'apprécier souverainement s'il y a lieu ou non de lui accorder la faveur sollicitée. Cette décision n'est pas susceptible de faire l'objet d'un contrôle de la part des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Les amendements proposés par le Gouvernement rompent avec cette distinction. En effet, dès l'instant où le procureur du Roi a émis un avis négatif sur la déclaration de nationalité ou d'option, cette déclaration est assimilée purement et simplement à une demande de naturalisation avec la conséquence que l'intéressé ne peut plus prétendre avoir un droit à obtenir celle-ci; ce devient une faveur qu'il sollicite de la Chambre des représentants. L'avis négatif a, en quelque sorte, pour effet de le priver d'un droit.

Il appartient au Gouvernement d'apprécier si pour obtenir le résultat escompté, à savoir la simplification et l'accélération des procédures prévues en cas de déclaration de nationalité ou d'option, il est concevable de rompre de manière aussi nette avec les conceptions traditionnelles en

.../...

matière de nationalité et de voir s'il n'existe pas d'autres moyens d'atteindre ce résultat (1).

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Amendement à l'article 2

A l'article 12bis, § 2, alinéa 4 en projet, il convient, dans le texte français, d'écrire "A l'expiration du délai de deux mois et à défaut d'avis négatif ou ...".

Amendement à l'article 3

Au 1°, la seule modification apportée au texte de l'article 15, § 1er, alinéa 1er actuel, consiste à insérer les mots "pour avis" entre les mots "communiquée" et "par l'officier de l'état civil".

Cette modification devrait également être apportée à l'alinéa 2 du même paragraphe.

(1) On relève également que la Convention européenne sur la nationalité, adoptée par le Conseil de l'Europe le 4 décembre 1997 mais non encore ratifiée par la Belgique, dispose que les décisions concernant, notamment, l'acquisition de la nationalité doivent être motivées par écrit et demande aux Etats parties à la convention de prévoir, conformément à leurs droits internes, la possibilité de recours administratif ou judiciaire contre lesdites décisions (articles 11 et 12 de la Convention). Les amendements examinés ne répondent pas à cette double préoccupation.

Au 2°, dans le texte français, on écrira "Le paragraphe 1er, dernier alinéa, ...".

Au 3°, il y aurait lieu de prévoir au paragraphe 2 du même article en projet que le procureur du Roi émet un avis négatif également dans le cas où il estime que les conditions prévues aux articles 13 et 14 ne sont pas remplies.

Dans la législation actuelle en effet, le tribunal de première instance, lorsqu'il agrée la déclaration d'option, est appelé à vérifier que ces conditions sont remplies (1). A défaut de prévoir que le procureur du Roi vérifie ces conditions lorsqu'il est appelé à émettre un avis, cette vérification incombera au seul officier de l'état civil. Or celle-ci peut, contrairement à celle prévue à l'article 12bis, § 1er, s'avérer relativement délicate. C'est du reste pour cette raison que la loi actuelle requiert un agrément par le tribunal de première instance de la déclaration d'option.

En outre, d'autres dispositions du Code, que ni la proposition, ni les amendements en projet ne modifient, renvoient à la procédure de l'article 15. Il s'agit des articles 16 (acquisition de la nationalité belge par le conjoint étranger d'une personne belge), 17 (acquisition de la nationalité belge en raison de la possession d'état de Belge) et 24 (recouvrement de la nationalité belge). Il ne peut se concevoir que l'appréciation des conditions prévues

(1) Ch.-L. Closset, op. cit., p. 273.

à ces articles ne fasse pas l'objet d'un examen approfondi et contradictoire.

En tout état de cause, il conviendra de modifier également l'article 24 du Code de la nationalité belge, qui, outre son renvoi à la procédure de l'article 15, prévoit que "le tribunal peut agréer le recouvrement après avoir apprécié, outre les éléments indiqués à l'article 15, § 2, premier alinéa, les circonstances dans lesquelles le déclarant a perdu la nationalité belge et les raisons pour lesquelles il veut la recouvrer". A défaut, les deux dispositions seront inconciliables (1).

Amendement ajoutant un article 5

Au 1°, il y a lieu, dans le texte français, de viser "le paragraphe 1er, alinéa 1er, ...".

(1) L'article 25 du Code de la nationalité belge devrait être également adapté dans la mesure où il se réfère à des décisions définitives prises en application des articles 15 et 24.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 12bis van het Wetboek van de Belgische nationaliteit bepaalt de grondvoorwaarden en regelt de procedure voor de verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring.

Degene die voldoet aan die voorwaarden en die deze verklaring aflegt voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van de plaats waar hij zijn hoofdverblijf heeft, verkrijgt na een termijn van twee maanden de Belgische nationaliteit.

De procureur des Konings kan zich evenwel binnen dezelfde termijn hiertegen verzetten "wanneer er een beletsel is wegens gewichtige feiten, eigen aan de persoon". Indien dit het geval is, "doet de rechtbank van eerste aanleg, na de belanghebbende te hebben gehoord of opgeroepen, uitspraak over de gegrondheid van het verzet".

Artikel 15 van hetzelfde Wetboek regelt de verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitskeuze. Die nationaliteitskeuze moet ingewilligd worden door de rechtbank van eerste aanleg. Deze doet, "na het advies van de procureur des Konings te hebben ingewonnen en de belanghebbende te hebben gehoord of opgeroepen, uitspraak over de inwilliging van de nationaliteitskeuze" en weigert

.../...

inwilliging "wanneer er een beletsel is wegens gewichtige feiten, eigen aan de persoon, die zij in de motivering van haar beslissing nader dient te omschrijven, of als er redenen zijn, die zij eveneens dient te omschrijven, om te oordelen dat de integratiewil van de belanghebbende onvoldoende is".

Met de amendementen van de Regering worden de twee procedures tot één herleid en wordt het optreden van de rechtbank van eerste aanleg uit de wet weggelaten.

Die procedure zou de volgende zijn.

Wanneer de procureur des Konings, aan wie de nationaliteitsverklaring of de nationaliteitskeuze voor advies is overgezonden, meent dat er een beletsel is wegens gewichtige feiten, eigen aan de persoon, of, in het geval van de nationaliteitskeuze, dat de belanghebbende onvoldoende blijkt geeft van integratiewil, wordt het dossier overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, welke verzending geldt als verzoek om naturalisatie.

Het ontworpen artikel 21, § 4, bepaalt dat in dat geval een memorie kan worden ingediend door de belanghebbende, die aanvrager van de naturalisatie is geworden, en dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de in paragraaf 3 bedoelde instanties kan verzoeken een bijkomend onderzoek te laten uitvoeren naar de redenen waarop het negatieve advies is gestoeld en naar de gegevens die de aanvrager in zijn "memorie van antwoord" heeft aangevoerd.

.../...

Twee bepalingen van de Grondwet zijn gewijd aan de toekenning van de Belgische nationaliteit.

Artikel 8, eerste lid, bepaalt dat "de staat van Belg (...) verkregen, behouden en verloren (wordt) volgens de regelen bij de burgerlijke wet gesteld".

In artikel 9 wordt bepaald dat "naturalisatie wordt verleend door de federale wetgevende macht".

De naturalisatie "est conçue comme une faveur qui peut être octroyée par l'Etat à un étranger, elle fait l'objet d'une appréciation discrétionnaire de la part des autorités publiques et ne saurait à cet égard faire l'objet d'une contestation devant les tribunaux" (1). De beslissing tot naturalisatie dient geen enkele motivering te bevatten (2).

Tot nu toe heeft men daarentegen altijd aangenomen dat, met uitzondering van de naturalisatie, de verkrijging van de Belgische nationaliteit, in alle andere gevallen, een door de "burgerlijke" wet geregeld recht was, naar luid van artikel 8, eerste lid, van de Grondwet.

(1) F. Delpérée, "Droit constitutionnel", boekdeel I, Brussel, Larcier, 1980, blz. 126. Zie in dezelfde zin Ch.-L. Closset, "Traité de la nationalité en droit belge", Brussel, Larcier, 1993, blz. 293; P. De Visscher, "Droit public", boekdeel I, blz. 130. Zie eveneens Arbitragehof, arrest nr. 75/98 van 24 juni 1998, Belgisch Staatsblad, 7 juli 1998.

(2) Arbitragehof, arrest nr. 61/96 van 7 november 1996, punt B.12.1, Verz., blz. 774.

De verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring of door nationaliteitskeuze is onderworpen aan verschillende voorwaarden, die bepaald zijn in de artikelen 12bis, 13, 14 en 15 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

De verkrijging van de Belgische nationaliteit is een subjectief recht voor wie die voorwaarden vervult (1).

Ingeval er betwisting rijst over het bestaan van dat recht, wordt die betwisting bij de huidige stand van de wetgeving beslecht door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

Wanneer het daarentegen gaat om de verkrijging van de Belgische nationaliteit door naturalisatie, doet het vervullen van de in artikel 19 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit bepaalde voorwaarden voor de belanghebbende geen enkel recht ontstaan; het komt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe soeverein te beslissen of er grond is om de belanghebbende al dan niet de gevraagde gunst toe te staan. Die beslissing kan niet worden getoetst door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

In de door de Regering voorgestelde amendementen wordt dat onderscheid niet meer gemaakt. Zodra de procureur des Konings een negatief advies heeft uitgebracht over de nationaliteitsverklaring of de nationaliteitskeuze, wordt

(1) A. Beirlaen, "Belgisch Staatsrecht", I, Brugge, Die Keure, 1988, blz. 119; E. Sluys, "Het gerechtelijk toezicht op de nationaliteitskeuze", T.P.R., 1991, 1089.

die verklaring immers gewoon gelijkgesteld met een verzoek om naturalisatie, met het gevolg dat de belanghebbende niet meer kan aanvoeren dat hij een recht op naturalisatie bezit; de naturalisatie wordt een gunst die de belanghebbende aan de Kamer van volksvertegenwoordigers vraagt. Het negatieve advies heeft als het ware tot gevolg dat hem een recht wordt ontzegd.

Het komt aan de Regering toe te oordelen of het met het oog op het verwachte resultaat, namelijk de vereenvoudiging en versnelling van de procedures waarin voorzien is in geval van nationaliteitsverklaring of nationaliteitskeuze, denkbaar is dat zo duidelijk wordt gebroken met de traditionele opvattingen inzake nationaliteit, en na te gaan of er geen andere middelen bestaan om dat resultaat te bereiken (1).

(1) Er dient eveneens te worden opgemerkt dat in het Europees Verdrag inzake de nationaliteit, aangenomen door de Raad van Europa op 4 december 1997, maar nog niet geratificeerd door België, bepaald wordt dat de beslissingen die inzonderheid betrekking hebben op de verkrijging van de nationaliteit schriftelijk met redenen omkleed moeten worden en dat de Lid-Staten die partij zijn bij het verdrag verzocht worden om, conform hun interne recht, te voorzien in de mogelijkheid van een administratieve of rechterlijke toetsing van de genoemde beslissingen (artikelen 11 en 12 van het Verdrag). De onderzochte amendementen voldoen niet aan die tweeledige voorwaarde.

BIJZONDERE OPMERKINGENAmendement op artikel 2

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 12bis, § 2, vierde lid, behoort te worden geschreven "A l'expiration du délai de deux mois et à défaut d'avis négatif ou ...".

Amendement op artikel 3

In onderdeel 1° is de enige wijziging die wordt aangebracht in de huidige tekst van artikel 15, § 1, eerste lid, de invoeging van de woorden "voor advies" tussen de woorden "ambtenaar van de burgerlijke stand" en het woord "overgemaakt".

Die wijziging behoort eveneens te worden aangebracht in het tweede lid van dezelfde paragraaf.

In onderdeel 2° van de Franse tekst dient te worden geschreven "Le paragraphe 1er, dernier alinéa, ...".

In onderdeel 3° behoort in paragraaf 2 van hetzelfde ontworpen artikel te worden bepaald dat de procureur des Konings eveneens een negatief advies uitbrengt in de gevallen waarin hij meent dat aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 13 en 14 niet is voldaan.

In de huidige wetgeving immers dient de rechtbank van eerste aanleg, wanneer ze uitspraak doet over de inwilliging van de nationaliteitskeuze, na te gaan of aan

.../...

die voorwaarden voldaan is (1). Doordat niet bepaald is dat de procureur des Konings nagaat of aan die voorwaarden voldaan is wanneer hij een advies dient uit te brengen, zal alleen de ambtenaar van de burgerlijke stand dat onderzoek behoren te verrichten. Dat onderzoek kan evenwel, in tegenstelling tot het onderzoek bedoeld in artikel 12bis, § 1, zeer delicaat blijken. Om die reden overigens schrijft de huidige wet de inwilliging van de nationaliteitskeuze door de rechtbank van eerste aanleg voor.

Bovendien wordt in andere bepalingen van het Wetboek, die noch door het voorstel, noch door de ontworpen amendementen worden gewijzigd, verwezen naar de procedure bepaald in artikel 15. Het gaat om de artikelen 16 (verkrijging van de Belgische nationaliteit door de vreemde echtgenoot van een Belg), 17 (verkrijging van de Belgische nationaliteit wegens het bezit van de staat van Belg) en 24 (herkrijging van de Belgische nationaliteit). Men kan zich niet indenken dat bij de beoordeling van de naleving van de in die artikelen bepaalde voorwaarden geen grondig onderzoek op tegenspraak zou worden gedaan.

In elk geval behoort eveneens artikel 24 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit te worden gewijzigd, welk artikel niet alleen verwijst naar de procedure bepaald in artikel 15, maar eveneens bepaalt dat de rechtbank de herkrijging kan inwilligen nadat zij, benevens de in artikel 15, § 2, eerste lid, vermelde gegevens, de omstandigheden heeft beoordeeld waarin de belanghebbende de

(1) Ch.-L. Closset, op. cit., blz. 273.

Belgische nationaliteit heeft verloren, alsmede de redenen waarom hij die wil herkrijgen". Indien geen wijziging wordt aangebracht, zijn de twee bepalingen niet met elkaar bestaanbaar (1).

Amendement waarbij een artikel 5 wordt toegevoegd

In onderdeel 1° behoort in de Franse tekst te worden geschreven "le paragraphe 1er, alinéa 1er, ...".

(1) Artikel 25 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit dient eveneens te worden aangepast in zoverre het verwijst naar de met toepassing van de artikelen 15 en 24 genomen definitieve beslissingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN