



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.588/2
du 27 décembre 2012

advies 52.588/2
van 27 december 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de la loi du
4 décembre 2012 modifiant le
Code de la nationalité belge
afin de rendre l'acquisition de
la nationalité belge neutre du
point de vue de l'immigration'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
wet van 4 december 2012 tot
wijziging van het Wetboek van
de Belgische nationaliteit
teneinde het verkrijgen van de
Belgische nationaliteit
migratieneutraal te maken'

Le 18 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 décembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2012.

*

Op 18 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 december 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2012.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Gelet op de dringende noodzakelijkheid ingegeven door het feit dat de wet van 4 december 2012 in werking treedt op 1 januari 2013, dat deze wet niet kan toegepast worden indien niet is bepaald hoe het bewijs van de kennis van één van de landstalen moet worden geleverd, welke feiten moeten gekwalificeerd worden als gewichtige feiten eigen aan de persoon, welke verblijfsdocumenten in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in hoofde van de aanvrager, welke akten en stavingstukken bij de nationaliteitsverklaring moeten worden gevoegd, met welk formulier door de ambtenaar van de burgerlijke stand kennis moet worden gegeven van de ontbrekende stukken evenals met welk formulier een verzoek tot naturalisatie moet worden ingediend, zodat het dringend geboden is dat de reglementaire bepalingen van dit besluit samen met de wet in werking kunnen treden ».

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' ne constitue pas le fondement de l'arrêté en projet. Sa mention sera dès lors omise du préambule.

2. En ce qui concerne la référence à l'article 15, § 2, du Code la nationalité belge, il convient de mentionner plus précisément les alinéas 2 et 7 de cette disposition.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 en projet trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, du Code de la nationalité belge, tel que modifié par la loi du 4 décembre 2012. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« La liste des faits personnels graves visés au 4° peut être complétée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

L'article 2 en projet fixe dès lors une liste de faits qui doivent être considérés comme des « faits personnels graves ». Cette liste comporte notamment les hypothèses suivantes :

« 1° toute condamnation pénale menant à une peine d'emprisonnement ferme qui figure dans le casier judiciaire, à moins qu'une réhabilitation n'ait été obtenue ;

2° tout fait susceptible de donner lieu à une condamnation telle que visée au 1° et au sujet duquel une information a été ouverte par le parquet dans l'année qui précède la déclaration ou la demande et qui est toujours pendante ;

3° tout fait susceptible de donner lieu à une condamnation telle que visée au 1° et au sujet duquel une instruction judiciaire est toujours pendante ».

La question se pose de savoir si, en raison de la généralité des termes utilisés (« tout fait susceptible »), les 2° et 3° en projet ne sont pas disproportionnés par rapport à la notion de « faits personnels graves » au sens du Code de la nationalité dès lors que sont visées des situations dans lesquelles il n'y a encore eu aucune condamnation.

Il convient que le rapport au Roi soit complété par une justification appropriée, spécialement en ce qui concerne le 2° qui vise une information judiciaire ouverte et toujours pendante.

2. Au 5°, il est fait référence à la notion de « cohabitation de complaisance ou forcée ». L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le texte légal prévoyant cette notion est toujours à l'état de projet de loi ¹.

Annexes

Chacune des annexes doit être précédée d'un entête mentionnant qu'elle constitue « l'annexe [...] de l'arrêté royal du [...] portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant

¹ Voir avis 52.283/AG donné les 26 et 27 novembre 2012 sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code civil, le Code pénal, le Code judiciaire, le Code de droit international privé, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance'.

le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration »².

Elles doivent également porter, *in fine*, la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté royal du [...] portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration »³.

*

²⁻³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 172 et 174 et formule F-4-8-1.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van spoedeisende karakter ervan.

De brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Gelet op de dringende noodzakelijkheid ingegeven door het feit dat de wet van 4 december 2012 in werking treedt op 1 januari 2013, dat deze wet niet kan toegepast worden indien niet is bepaald hoe het bewijs van de kennis van één van de landstalen moet worden geleverd, welke feiten moeten gekwalificeerd worden als gewichtige feiten eigen aan de persoon, welke verblijfsdocumenten in aanmerking moeten worden genomen als bewijs van het wettelijk verblijf in hoofde van de aanvrager, welke akten en stavingstukken bij de nationaliteitsverklaring moeten worden gevoegd, met welk formulier door de ambtenaar van de burgerlijke stand kennis moet worden gegeven van de ontbrekende stukken evenals met welk formulier een verzoek tot naturalisatie moet worden ingediend, zodat het dringend geboden is dat de reglementaire bepalingen van dit besluit samen met de wet in werking kunnen treden”.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

RECHTSGROND

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit. De vermelding ervan in de aanhef dient dan ook te vervallen.
2. Wat betreft de verwijzing naar artikel 15, § 2, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, behoort meer in het bijzonder melding te worden gemaakt van het tweede en zevende lid van deze bepaling.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 2 ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 1, § 2, tweede lid, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, zoals het gewijzigd is bij de wet van 4 december 2012. Die bepaling luidt als volgt:

“De lijst van gewichtige feiten eigen aan de persoon die in het 4° bedoeld worden, kan aangevuld worden door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Het ontworpen artikel 2 stelt derhalve een lijst vast van feiten die beschouwd moeten worden als “gewichtige feiten eigen aan de persoon”. In die lijst worden inzonderheid de volgende gevallen vermeld:

1° elke strafrechtelijke veroordeling voor een effectieve gevangenisstraf die voorkomt in het strafregister, tenzij er eerherstel werd bekomen;

2° elk feit dat kan leiden tot een veroordeling zoals bedoeld in 1° en waarvoor bij het parket een opsporingsonderzoek werd geopend in het jaar voorafgaand aan de verklaring of het verzoek en dat nog hangende is;

3° elk feit dat kan leiden tot een veroordeling zoals bedoeld in 1° en waarvoor een gerechtelijk onderzoek nog hangende is”.

De vraag rijst of de ontworpen punten 2° en 3°, wegens de algemeenheid van de gebezigde bewoordingen (“elk feit dat kan leiden tot”), niet onevenredig zijn met het begrip “gewichtige feiten eigen aan de persoon” als bedoeld in het Wetboek van de Belgische nationaliteit, daar verwezen wordt naar situaties waarin er nog geen veroordeling is geweest.

Het verslag aan de Koning moet worden aangevuld met een gepaste verantwoording, inzonderheid wat betreft punt 2° waarin sprake is van een opsporingsonderzoek dat geopend is en nog steeds hangende is.

2. In punt 5° is er sprake van “schijnsamenwoning of gedwongen wettelijke samenwoning”. De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat de wettekst waarin die begrippen worden gebezigd zich nog steeds in het stadium van wetsontwerp bevindt¹.

BIJLAGEN

Elk van de bijlagen moet voorafgegaan worden door een opschrift waarin vermeld wordt dat het gaat om de “bijlage [...] bij het koninklijk besluit van [...] tot uitvoering van de wet

¹ Zie advies 52.283/AV, gegeven op 26 en 27 november 2012, over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek, het Wetboek van Internationaal Privaatrecht, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 31 december 1851 betreffende de consulaten en de consulaire rechtsmacht met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijnwettelijke samenwoningen’.

van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken”².

Aan het eind van de bijlagen moet eveneens het volgende worden vermeld :
“Gezien om gevoegd te worden bij het koninklijk besluit van [...] tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken”³.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab ‘Wetgevingstechniek’, aanbevelingen 172 en 174 en formule F 4-8-1.

³ *Ibid.*