

I. Edito

Aménagements du Code de la nationalité au milieu du jeu de quilles

Le 7 juin 2018 a été adopté par la Chambre une loi consacrée pour partie au Code de la nationalité. Si la majorité des amendements proposés ne manquent pas d'intérêt pour la pratique, on regrette le manque d'implication du législateur face à l'application d'un Code qui suscite encore bien des interrogations plus de 5 ans après son entrée en vigueur.

Comme à l'accoutumée en cette période pré-estivale, une loi « fourre-tout » est en passe d'être promulguée.¹ Discutée à vive allure, compte tenu de l'ampleur du texte, entre février et juin, la loi propose des mesures diverses passant, entre autres choses, de la modernisation de l'état civil et de la création d'une banque de données des actes de l'état civil à la modification des dispositions en matière de copropriété ou de médiation. Au milieu des centaines de pages des travaux préparatoires, le lecteur attentif y décèlera quelques-unes² consacrées à la « réparation³ » du Code de la nationalité.

Les praticiens de la nationalité se réjouiront d'apprendre que des adaptations, tant attendues, sont apportées à un Code qui pose encore moult questions d'interprétation. Toutefois, bien que la plupart des amendements proposés soient substantiels, l'enthousiasme risque d'être refroidi au constat d'une certaine avarice dans le travail du législateur et de l'impact restrictif de certaines dispositions. Toutes les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la réforme de 2012 n'ont pas été abordées, loin de là, et celles qui l'ont été ont parfois été traitées de façon parcellaire.

Nous passerons ici en revue l'essentielle des modifications relatives à la procédure d'acquisition par déclaration de nationalité. Notons toutefois que le législateur propose quelques autres amendements qui intéresseront la pratique, mais leur examen n'a pu trouver place dans le cadre modeste de cet édit⁴.

Restriction de la possibilité de recourir au document équivalent à l'acte de naissance

Pour rappel, le candidat à la nationalité qui n'est pas en mesure de déposer son acte de naissance, document pourtant indispensable à toute demande de nationalité, peut recourir à la cascade de documents supplétifs organisée par le Code de la nationalité en son article 5. Le premier échelon de cette cascade est la production d'un document équivalent à l'acte de naissance délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays de naissance de l'intéressé⁵.

D'après les travaux préparatoires de la loi du 4 décembre 2012 réformant le Code, le souhait du législateur était de restreindre le recours aux documents équivalents à l'acte de naissance aux ressortissants de certains pays. Cette restriction n'a pourtant pas été intégrée à l'article 5. Seul a été ajouté un alinéa autorisant le Roi à dresser une liste de pays dont les ressortissants sont dispensés de rapporter la preuve de l'impossibilité de produire leur acte de naissance, sésame pour l'accès à la cascade des documents supplétifs. Quatre pays ont été listés par l'AR du 17 janvier 2013⁶. Dès lors, jusqu'ici, il convenait de lire l'article 5 comme autorisant

1 Projet de loi adopté en séance plénière, portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, Doc. 54 2919/001. <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=54&dossierID=2919>

2 Parmi les 263 pages de l'exposé des motifs, voyez les pages, 160 et 161 et 178 à 195, Doc. 54 2919/001.

3 Doc. 54 2919/001, p. 3.

4 Outre les modifications ci-après abordées, le projet de loi réintroduit : une procédure de déclaration de nationalité adaptée pour les enfants de moins de 12 ans nés en Belgique de la seconde génération (nouvel art. 11bis CNB), la possibilité de devenir belge par possession d'état (notamment via une déclaration au poste consulaire – nouvel art. 15 CNB) et ce, pour la personne qui s'est vu attribuer la nationalité par erreur administrative ou qui l'a perdue à son insu tout en continuant à être belge (Doc. 54 2919/001, p. 190), pour autant qu'elle ait disposé de la nationalité belge de bonne foi durant 10 ans (nouvel art. 17 CNB). Il supprime la perte de nationalité pour les Belges qui, résidant à l'étranger entre 18 et 28 ans, n'ont pas fait de déclaration expresse de conservation de nationalité dès lors qu'ils se sont vu délivrer un passeport ou un carte d'identité belge (nouvel art. 22, §1, 5 CNB). Il autorise le Parquet, en cas de recouvrement de nationalité, à dispenser de la condition de séjour et de résidence en Belgique lorsque la perte de la nationalité a eu lieu suite à l'absence de déclaration expresse de conservation (art. 24, al. 3 CNB), auquel cas, il permet le dépôt de la déclaration de recouvrement de l'étranger (nouvel art. 15 CNB). Il ouvre l'accès à la naturalisation pour les mineurs émancipés (nouvel art. 19 CNB). Enfin, il supprime l'art. 11bis, §2 CNB et adopte divers aménagements techniques.

5 Le second échelon est la possibilité de se procurer un acte de notoriété devant le juge de paix, le troisième est l'autorisation de prêter serment.

6 Afghanistan, Angola (enclave Cabinda), Somalie et Soudan du Sud.

toute personne dans l'impossibilité (présumée ou non) de produire son acte de naissance à y suppléer par un document équivalent émanant du poste diplomatique ou consulaire de son pays de naissance. Toutefois, dans la formulation de certaines dispositions des instruments réglementaires adoptés dans le sillage de la réforme du Code⁷, l'allusion au vœu de restriction du législateur ne faisait pas de doute, troublant la correcte interprétation de l'article 5 du Code avec lequel ils semblaient dès lors en porte-à-faux.

Désormais, l'article 5 est modifié et la possibilité de produire des documents équivalents sera réservée aux ressortissants des quatre pays de la liste. Les autres, s'ils démontrent l'impossibilité de déposer leur acte de naissance, n'auront accès qu'à la procédure d'acte de notoriété devant le juge de paix de leur résidence, second échelon de la cascade⁸. Une telle procédure peut se révéler longue et compliquée et contrariera l'accès à la nationalité. Il est évident qu'il est plus simple, à plus d'un titre, de s'adresser à une autorité administrative que d'entamer une procédure judiciaire.

De plus, on ignore la raison pour laquelle le choix a été limité aux quatre pays visés par l'arrêté royal dont la liste n'a jamais été réévaluée depuis son adoption en 2013⁹. En effet, n'y figurent pas certains pays dont l'instabilité politique est notoire, comme la Syrie ou l'Irak. Par ailleurs, pour les autres pays, cette méfiance systématique des autorités belges à l'égard des documents équivalents n'aurait-elle pas pu faire place à une consultation des différentes autorités diplomatiques étrangères en Belgique afin de s'informer sur la manière dont l'état civil y est organisé ?

Reconnaissance de l'effet déclaratif de certains droits de séjour

La déclaration de la nationalité, mode ordinaire d'acquisition de la nationalité, requiert que le candidat soit en mesure de faire valoir un droit de séjour ininterrompu depuis une période déterminée. La définition de la notion de séjour est inscrite à l'article 7*bis* du Code de la nationalité et la liste des titres de séjour susceptibles de satisfaire à cette définition est visée par l'Arrêté royal du 14 janvier 2013. Dès sa publication, cette liste a fait l'objet de controverses au motif qu'un certain nombre de titres de séjour, conformes à la définition du séjour légal de l'article 7*bis*, n'y figurait pas. C'est notamment le cas de l'attestation d'immatriculation (AI), document généralement délivré le temps de l'examen d'une demande de séjour par l'autorité compétente. Depuis, la jurisprudence s'est penchée sur le caractère exhaustif de cette liste et sur sa contrariété aux normes supérieures telles qu'à l'article 7*bis* du Code de la nationalité et au principe constitutionnel d'égalité¹⁰.

Une lecture stricte de cette liste qui ne permettrait pas de prendre en compte la durée de séjour sous AI entraîne, pour la personne qui aurait détenu successivement des droits de séjour de nature différente, une interruption dans le suivi de ses titres de séjours. On pense par exemple à l'étudiant sous carte A qui ensuite obtient, après la délivrance d'une AI, une carte F en tant que regroupé. Cette interprétation méconnaît de ce fait l'effet déclaratif de certains droits de séjour. Celui-ci permet de considérer rétroactivement la personne comme détentrice du droit de séjour dès le moment de la demande de séjour et non pas uniquement à partir du jour où ce droit lui a été reconnu. Cette interprétation stricte a fini par donner lieu, ces dernières années, à une jurisprudence unanime^{11,12} retenant le caractère déclaratif de la carte F et du statut de réfugié et, dès lors, validant la période de séjour passée sous l'attestation d'immatriculation délivrée le temps que les conditions d'examen de la demande de séjour soient évaluées.

Cet effet déclaratif, bien qu'il repose sur des instruments européens et internationaux¹³ et qu'il soit confirmé par les juges belges tant du nord que du sud du pays, n'est pas pour autant reconnu par l'ensemble des autorités intervenant dans le domaine de la nationalité, Parquets et Officiers de l'état civil. Dans ce sens, la

7 Le rapport au Roi de l'AR du 17 janvier 2013, l'art. 5 de l'AR du 14 janvier 2013 et la Circulaire du 8 mars 2013.

8 Notons que l'intéressé dispose également de l'opportunité de recourir aux systèmes de remplacement de l'acte de naissance organisés dans son pays de naissance, selon la procédure locale.

9 Suite aux remarques d'acteurs de terrain tels que Myria, une proposition d'amendement (non retenu) suggérait d'adopter la liste de pays par voie de circulaire afin d'en faciliter son actualisation. Voyez l'amendement n° 73, Doc. 54 2919/003, p. 111 et les auditions, Doc. 54 2919/006, p. 157.

10 Voyez, Trib. fam. Bruxelles, 9/11/2017, RDE 195, p. 64.

11 Notamment, Trib. fam. Antwerpen, 11/06/2015, Trib. fam. Mons, 29/04/2014, <http://www.agji.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak>, Trib. fam. Gent, 21/04/2016, Newsletter ADDE, n° 122, juillet 2016.

12 Notamment, Trib. fam. Liège (div. Verviers), 23/02/2015 (note de Patrick Wautelet), www.diprbe, 2016/2, p. 37; Trib. fam. Liège, 9/03/2018, RDE 197, p. 170.

13 Directive 2011/95/UE (considérant n° 21), Directive 2004/83/CE (considérant n° 14), Convention de Genève de 1958

loi en projet intègre dorénavant l'effet déclaratif dans la définition du séjour visée à l'article 7bis du Code de la nationalité. Elle le rend incontournable, à tout le moins pour les ressortissants européens, les membres de leur famille et les réfugiés. Pour ces catégories de personne, « la période entre la date d'introduction de leur demande et la date à laquelle ce droit de séjour est reconnu est assimilé à un séjour autorisé »¹⁴. Dès lors, l'ensemble des documents délivrés pendant cette période (annexes 19, 19ter, 25, 26, AI) attestent valablement d'un séjour de plus de 3 mois tel que requis dans le cadre d'une demande de nationalité.

Toutefois, on comprend mal la réserve du législateur à limiter l'inscription dans le Code de la reconnaissance de l'effet déclaratif aux Européens, leur famille et aux réfugiés. En effet, l'effet déclaratif a été admis dans d'autres cas d'espèce tant à l'égard des membres de famille de Belges¹⁵ que des membres de famille de ressortissants d'Etats tiers¹⁶. Un amendement a été déposé en ce sens en faveur des membres de famille de Belges¹⁷, mais il a été balayé sans autre forme de procès. Une fois encore¹⁸, force est de constater qu'hors contrainte européenne, l'Etat ne témoigne d'aucun égard à l'attention de ses propres ressortissants. Pour les membres de famille de Belges ou de ressortissants d'Etats tiers qui voudraient, dans le cadre de leur demande de nationalité, faire valoir la durée de leur séjour sous AI, le conseil de joindre à leur dossier la jurisprudence publiée en faveur de l'effet déclaratif reste de mise. Néanmoins, on peut craindre que la reconnaissance dans le Code de la nationalité de l'effet déclaratif à l'attention de certains ne renforce la conviction des autorités qu'il ne doit pas être admis pour d'autres.

Du cours d'intégration au parcours d'intégration

Le suivi d'un cours d'intégration est le moyen ultime, pour les candidats ne pouvant attester de la réussite d'études de niveau CESS ou supérieur, du suivi d'une formation professionnelle ou de 5 ans de travail ininterrompus, de démontrer la preuve de son intégration sociale, condition requise dans le cadre de la déclaration de nationalité.

Lors de la dernière réforme du Code qui a introduit cette condition d'intégration en 2012, le législateur a été peu loquace sur ce qu'il entendait par « cours d'intégration », laissant le soin aux autorités compétentes en matière d'intégration de définir le concept. Relevant de la compétence d'entités fédérées - les Communautés et la Région wallonne -, les cours d'intégration n'ont pas été organisés de façon uniforme dans les différentes parties du pays. La disparité du contenu des cours composant le parcours, qu'il s'agisse du volet primaire ou secondaire, et la diversité des attestations délivrées ont favorisé le développement de positions divergentes au sein des Parquets¹⁹. Ainsi, bien qu'il ne relève pas du fait des Parquets d'apprécier leur validité, certains cours ne sont (ou n'étaient pas) acceptés comme valant preuve de l'intégration sociale.

Animée par la volonté de garantir une égalité de traitement quel que soit le lieu de résidence du candidat à la nationalité²⁰, la loi en projet vient préciser que l'intégration sociale du candidat sera valablement démontrée par « le suivi avec succès d'un trajet/parcours d'intégration ou d'accueil »²¹. Le choix du terme « parcours » sous-entend que les deux volets du parcours, primaire et secondaire, devront avoir été suivis et harmonisés dès lors la preuve de l'intégration sociale sur l'attestation de suivi des deux volets. En effet, l'essentiel des divergences de contenu entre les différents cours se trouve au niveau des volets primaires. L'adoption du double vocable « intégration et accueil » embrasse les différentes terminologies utilisées par les autorités compétentes. En 2016, la Région wallonne avait requalifié son parcours d'accueil en parcours d'intégration suite aux refus de différents Parquets de valider celui-ci en tant que preuve de l'intégration sociale²². Aujourd'hui, seul le parcours bruxellois francophone est dénommé parcours d'accueil. Quant à ce qu'il y a lieu d'entendre par « suivi avec succès », les travaux préparatoires renvoient à la compétence de chacune des autorités organisant les parcours²³.

14 Art. 7bis, §2 du CNB tel que modifié par l'art. 138 du projet de loi.

15 CCE, 28/05/2010, n° 44 247. Pour les aspects procéduraux du regroupement familial, la loi belge assimile les Belges aux Européens. Le membre de famille d'un Belge se voit délivrer une carte F à l'instar du membre de famille d'un Européen (cfr. Art. 52 de l'AR du 8 octobre 1981).

16 CCE, 29/06/2015, n° 148 687; CCE, 25/02/2010, n° 39 369.

17 Amendement n° 72, Doc. 54 2919/003, p. 110.

18 En matière de regroupement familial déjà, le Belge sédentaire et ses membres de famille sont soumis à des conditions plus strictes que l'Européen protégé par le principe de la libre circulation.

19 Confusion renforcée par la Circulaire du 8 mars 2013 (M.B. 14/03/2013) qui utilise les termes « parcours d'intégration ».

20 Doc. 54 2919/001, p. 184.

21 Nouvel art. 12bis CNB.

22 Art. 3 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 2016, M.B. 16/01/2017.

23 Doc. 54 2919/006, p. 60.

Mais cet aménagement lexical ne garantit pas pour autant une égalité de traitement entre tous. En effet, en Région bruxelloise le parcours francophone organisé par la Cocof n'est pas ouvert à tous contrairement aux autres parcours d'intégration, mais est réservé aux primo-arrivants²⁴. Les autres ressortissants étrangers, souhaitant postuler à la nationalité belge ou simplement intéressés par le suivi d'un (par)cours d'intégration, viennent gonfler la liste d'attente chez BON, organisme du dispositif flamand de l'intégration, accessible à l'ensemble des personnes étrangères domiciliées sur le territoire bruxellois. Afin de limiter ce déséquilibre, la Cocof a reconnu comme équivalent au suivi d'un cours d'intégration, le suivi d'un cours à la citoyenneté organisé par une des six asbl²⁵ dans le cadre de la cohésion sociale. Le contenu et le volume horaire de ces cours ont été jugés comparables au parcours d'accueil de la Cocof. La nouvelle référence du Code de la nationalité au terme « parcours » d'intégration/d'accueil risque pourtant de compromettre l'acceptation par les Parquets des attestations délivrées à l'issue de ces « cours » à la citoyenneté (sauf à considérer une redénomination de ces cours en parcours).

Bien que sensibilisé sur ce point par des acteurs de terrains²⁶, le législateur a maintenu la nouvelle disposition en l'état. Il a toutefois intégré une disposition transitoire stipulant que les attestations délivrées dans le cadre du suivi d'un « cours » d'intégration resteront admises pour autant que le candidat à la nationalité ait entamé ce cours dans les trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi²⁷. Dès lors, les personnes qui auront débuté dans les trois prochaines années les cours à la citoyenneté assimilés au cours d'intégration pourront encore démontrer leur intégration sociale dans le cadre de leur demande de nationalité par ce biais.

Travail bâclé !

La lecture de loi, dans ses aspects relatifs à la nationalité, nous laisse sur notre faim. La réforme du Code de 2012 aurait mérité une évaluation approfondie de sa mise en œuvre. En effet, nombreuses sont encore les difficultés d'interprétation pour lesquelles le candidat à la nationalité restera contraint de solliciter les juridictions. On pense entre autres²⁸ au champ d'application de la définition de la journée de travail visée par l'article 1, §2, 7° du Code à laquelle ne répond ni le travail en tant que fonctionnaire européen, ni celui en tant que fonctionnaire belge²⁹. Il fait l'objet d'une intéressante décision publiée dans cette Newsletter³⁰. Dès lors, on appelle les autorités administratives à faire preuve d'humilité dans l'exercice de leur mission de contrôle de l'exhaustivité des dossiers et les Parquets à apporter toute l'attention qu'il se doit aux jurisprudences adoptées.

De manière générale, tant au regard de l'étendue des modifications proposées que du contexte de leur adoption, le gouvernement a, faut-il l'admettre, négligé sa mission législative. Intégrer ces modifications dans une loi fourre-tout comportant, qui plus est, une réforme majeure et novatrice de l'état civil n'a certainement pas favoriser la visibilité des amendements envisagés. En outre, les brefs délais accordés aux discussions³¹ interpellent aussi, sérieusement, quant à la qualité du processus démocratique.

Caroline Apers, juriste ADDE a.s.b.l., caroline.apers@adde.be

24 Personnes majeures de moins de 65 ans qui séjournent légalement en Belgique depuis moins de 3 ans, inscrits sur le territoire de la Région bruxelloise avec un titre de séjour de plus de trois mois, Art. 2 Ordonnance du 11 mai 2017, *M.B.* 30/05/2017.

25 L'asbl Convivialités, Démocratie Plus, Solidarité Savoir, l'Institut kurde de Bruxelles, le Centre culturel Omar Khayyam et le Ciré.

26 Voyez notamment l'intervention de Myria, Doc. 54 2919/006, p. 155.

27 Nouvel article 31 CNB.

28 Mais aussi à la prise en compte des titres de séjours spéciaux (cfr. Trib. fam. Namur, 17/05/2017, *Newsletter ADDE*, n° 133, juillet 2017; Trib. fam. Bruxelles, 9/11/2017, *op. cit.*), à la notion de formation professionnelle de 400h (cfr. Trib. fam. Bruxelles, 20/02/2018, *RDE*, n° 197, p. 161), au caractère exhaustif des listes combinées de faits personnels graves (Trib. fam. Bruxelles, 18/01/2018, *Newsletter ADDE*, n° 141, avril 2018).

29 Il ne fait pourtant aucun doute quant à la prise en compte, par le Code de la nationalité, du travail du fonctionnaire belge en tant que preuve de la participation économique.

30 Trib. fam. Bruxelles, 8/05/2018, *Newsletter ADDE*, n° 143, juin 2018.

31 Doc. 54 2919/006, p. 17.