

« ÉTAT DES LIEUX DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ »

Laurent Weyers

Juge au Tribunal de première instance francophone de Bruxelles

Section Famille

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

2. Les empêchements résultant de faits personnels graves

Procédure d'acquisition de la nationalité belge < art. 15 CNB (bref rappel)

- Phase administrative de la procédure

- ✓ Déclaration devant l'OEC de la résidence

< art. 15, §2 : « *examine l'exhaustivité de la déclaration* »

- ✓ Transmission d'une copie du dossier au ministère public pour avis

< art. 15, §3: « *peut émettre un avis négatif [...] s'il existe un empêchement résultant de faits graves [...] ou lorsque les conditions de base [...] ne sont pas remplies* »

- ✓ Notification de l'avis négatif à l'OEC et à la personne concernée

- ✓ Demande de transmission du dossier au tribunal

- Phase judiciaire de la procédure

- ✓ Décision du tribunal

< art. 15, §5 : « *statue par voie de décision motivée [...] sur l'avis négatif* »

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

Q1: Est-ce que le tribunal doit statuer en ayant égard aux seuls éléments contenus dans le dossier initialement constitué devant l'OEC ou est-ce que le tribunal peut – doit – avoir également égard aux pièces et éléments produits ultérieurement dans le cadre de la phase judiciaire de la procédure ?

Q2: Que peut (ou doit) faire le tribunal s'il apparaît que la demande n'est pas fondée, examinée sous l'angle de la base légale invoquée dans la déclaration, mais pourrait être fondée sur une autre base légale que celle invoquée dans la déclaration ?

Q3: Est-ce que le procureur du Roi peut faire valoir à l'audience de nouveaux motifs pour s'opposer à ce qu'une personne acquière la nationalité belge ?

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

Q1: Est-ce que le tribunal doit statuer en ayant égard aux seuls éléments contenus dans le dossier initialement constitué devant l'OEC ou est-ce que le tribunal peut – doit – avoir également égard aux pièces et éléments produits ultérieurement dans le cadre de la phase judiciaire de la procédure ?

- Hypothèse n°1: Les conditions de base pour acquérir la nationalité belge sont remplies à la date du dépôt de la déclaration devant l'officier de l'état civil mais toutes les preuves ne sont pas jointes au dossier constitué devant l'officier de l'état civil.
- Hypothèse n°2 : Les conditions sont remplies à la date où le juge statue mais elles n'étaient pas remplies lors du dépôt de la déclaration devant l'officier de l'état civil.

Extrait d'un jugement de la 18^{ème} ch. du Tribunal de la famille francophone de Bruxelles

*« Les conditions pour pouvoir acquérir la nationalité belge qui sont déterminées par l'article 12 bis, § 1er du Code de la nationalité belge **doivent être remplies au moment de la déclaration**. En effet, selon cette disposition, le candidat à la nationalité belge doit avoir "atteint l'âge de dix-huit ans", séjourner "légalement en Belgique depuis cinq [ou dix] ans", etc. pour pouvoir acquérir la nationalité belge et faire "une déclaration conformément à l'article 15" à cette fin. Ceci est confirmé par l'arrêt royal du 14 janvier 2013 [...] qui impose de joindre à la déclaration toutes les preuves établissant que les conditions prévues par l'article 12 bis, § 1, du Code de la nationalité belge sont remplies. La logique de la procédure mise en place par la loi pour l'acquisition de la nationalité belge requiert que les conditions légales soient remplies à la date de la déclaration. Le procureur du Roi est en effet habilité à examiner la déclaration et ses annexes, puis à remettre un avis négatif "lorsque les conditions de base ... ne sont pas remplies" (art. 15, § 3, du Code de la nationalité belge). À son tour, le tribunal "statue par voie de décision motivée [...] sur l'avis négatif" du procureur du Roi (art. 15, §5, al. 2 du Code de la nationalité belge), décision par laquelle, le cas échéant, "l'avis négatif est déclaré non fondé" (art. 15, §5, al. 6 du Code de la nationalité belge). Si la décision du tribunal passe en force de chose jugée, un acte de nationalité est établi par l'officier de l'état civil "sur base de la déclaration" (art.22, §4 du Code de la nationalité belge). »*

Extrait d'un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 9 juillet 2021

« [...] à l'audience, l'intimé dépose une attestation du Forem du 20 septembre 2020 lui octroyant un Visa Langues en Français, niveau A2, [...] La condition de preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales est donc établie mais [...] postérieurement à la déclaration d'acquisition de la nationalité du 25 février 2020. La cour dispose d'une compétence de plein contentieux qui lui permet d'évaluer tous les éléments de droit comme de fait du litige qui lui sont soumis. La question qui se pose est celle de savoir si la cour doit se placer, pour évaluer les différentes conditions, au moment de l'introduction de la demande (déclaration d'acquisition de la nationalité belge – « ex tunc ») ou au moment où elle statue (« ex nunc »). L'article 15 § 5 alinéa 2 du Code de la nationalité belge mentionne [que] le tribunal de la famille statue par voie de décision motivée [...] sur l'avis négatif du ministère public, ce qui conduit à se placer au moment de l'introduction de la demande. Toutefois, dès lors que la condition de la connaissance d'une des trois langues nationales [...] est désormais acquise, il suffirait à celui-ci d'introduire une nouvelle demande d'acquisition de la nationalité belge devant l'officier de l'état civil après un arrêt de rejet de cette cour. Ce formalisme – à une époque où l'on recherche la simplification administrative – paraît excessif (J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, « Section 5 – Nationalité », in *Droit des étrangers, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 275, nr. 286*), de sorte que la cour entend exercer dans le cadre de sa compétence de plein contentieux un pouvoir d'évaluation au moment où elle statue. »

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

Q2: Que peut (ou doit) faire le tribunal s'il apparaît que la demande n'est pas fondée, examinée sous l'angle de la base légale invoquée dans la déclaration, mais pourrait être fondée sur une autre base légale que celle invoquée dans la déclaration ?

Extrait d'un jugement du Tribunal de la famille francophone de Bruxelles (>< 18è ch.)

« Lorsqu'elle a signé sa déclaration de nationalité, la déclarante a choisi d'acquérir la nationalité sur la base de l'article 12 bis, § 1, 2°, du Code de la nationalité belge. En effet, cette déclaration précise expressément que l'intéressée a déclaré à l'officier de l'état civil "séjourner légalement en Belgique depuis 5 ans ; apporter la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales ; prouver son intégration sociale ; prouver sa participation économique ...". [...] Par ailleurs, le Code de la nationalité belge ne permet pas au Tribunal de connaître d'une demande d'acquisition de la nationalité fondée sur une base légale différente de celle visée dans la déclaration. L'article 12 bis, § 1, du Code de la nationalité belge vise en effet cinq cas de figure qui ne sont pas interchangeables et à propos desquels l'arrêté royal du 14 janvier 2013 [...] requiert des preuves distinctes (cf. les art. 6 à 10 de l'arrêté), qui sont successivement vérifiées par l'officier d'état civil compétent puis par le procureur du Roi (cf. art. 15, § 2 et 3, du Code de la nationalité belge), avant d'être éventuellement soumises au juge. »

Extrait d'un jugement du Tribunal de la famille de Namur du 17 mai 2017

- « [...] saisi d'un recours suite à l'émission d'un avis négatif sur une demande d'acquisition de la nationalité belge, le juge ne doit pas se contenter de vérifier le bien-fondé ou non du recours mais il doit également vérifier si la demande de l'étranger n'est pas fondée sur un autre mode d'acquisition prévu à l'article 12bis du C.N.B., à défaut pour l'officier de l'état civil de l'avoir fait. Il s'agit de l'une des facettes de l'office du juge, qui lui impose de relever d'office les moyens de droit dont l'application est commandée par les faits spécialement invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions. » (JLMB, 2019/22)

Extrait d'un arrêt du Conseil d'Etat du 31 janvier 2019

« L'acte attaqué déclare la demande de la requérante irrecevable au motif que son premier titre de séjour date du 20 janvier 2011 et n'établit donc pas un séjour légal de dix ans. Ce faisant, la partie adverse n'a justifié sa décision qu'au regard de l'article 12bis, § 1er, 5°, du Code de la nationalité belge. Or, avec un titre de séjour remontant au 20 janvier 2011, soit il y a plus de cinq ans, la requérante pouvait éventuellement prétendre obtenir la nationalité belge sur le fondement de l'article 12bis, § 1er, 2°, du Code de la nationalité belge. Dès lors qu'elle était saisie d'une déclaration basée sur l'ensemble de l'article 12bis, § 1er, du Code de la nationalité, la partie adverse devait, pour motiver adéquatement la décision entreprise, expliquer à la requérante pourquoi elle ne démontrait pas qu'elle remplissait l'une des hypothèses visées par les points 1° à 5° de l'article précité. Tel n'est pas le cas en l'espèce. »

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

Q3: Est-ce que le procureur du Roi peut faire valoir à l'audience de nouveaux motifs pour s'opposer à ce qu'une personne acquière la nationalité belge ?

- Hypothèse n°1: Le procureur du Roi invoque pour la première fois à l'audience un motif d'opposition qu'il aurait déjà pu faire valoir au moment où il a émis son avis initial.
- Hypothèse n°2 : Le procureur du Roi invoque pour la 1^{ère} fois à l'audience un motif d'opposition dont il ne pouvait PAS avoir connaissance au moment où il a émis son avis initial.

Extrait d'un jugement du Tribunal de la famille francophone de Bruxelles (>< 18è ch.)

« Le déclarant et le ministère public s'opposent sur le point de savoir si le jugement [...] du 29 mars 2004 condamnant le déclarant à une peine d'emprisonnement de deux mois [...] peut être pris en considération : il n'est pas mentionné dans l'avis négatif [initial du ministère public] alors que le ministère public en avait connaissance lors de la rédaction de son avis. Les textes applicables ne règlent pas expressément cette question. Le législateur a souhaité que, sous le contrôle du ministère public et des juridictions judiciaires, les personnes ayant commis des faits personnels graves se voient refuser la nationalité belge. C'est toutefois au ministère public qu'il appartient de retenir de tels faits contre le déclarant ; il dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière, l'article 15, §3, al. 1, du Code de la nationalité belge énonçant que « le procureur du Roi peut émettre un avis négatif... ». L'article 15, § 3, al. 1, du Code de la nationalité belge prévoit cependant un délai de quatre mois au terme duquel le ministère public doit avoir émis (et notifié) son avis négatif, le cas échéant en y mentionnant les faits personnels graves retenus. Tout avis négatif notifié au-delà de ce délai est irrecevable, puisque la déclaration de nationalité doit alors être « inscrite d'office » dans le registre tenu par l'officier de l'état civil en application de l'article 15, §3, al.4 du Code de la nationalité belge, soit un résultat similaire à ce que la loi prévoit lorsqu'un jugement ou un arrêt déclarant un avis négatif non fondé est rendu. Ce délai légal impose de considérer que les faits personnels graves susceptibles d'être invoqués par le ministère public lorsqu'il émet son avis négatif écrit mais non retenus par lui à cette occasion, ne peuvent plus être opposés au déclarant à l'audience. Le ministère public a en effet disposé du temps prévu par la loi pour exercer son pouvoir d'appréciation en connaissance de cause. Cela signifie en l'espèce que le jugement du 29 mars 2004, figurant au casier judiciaire du déclarant et donc connu du ministère public à la date de la rédaction de l'avis négatif (24 mai 2016), ne peut plus être invoqué contre le déclarant. »

1. Un regard sur certains aspects de la procédure d'acquisition de la nationalité belge

Q3: Est-ce que le procureur du Roi peut faire valoir à l'audience de nouveaux motifs pour s'opposer à ce qu'une personne acquière la nationalité belge ?

- Hypothèse n°1: Le procureur du Roi invoque pour la première fois à l'audience un motif d'opposition qu'il aurait déjà pu faire valoir au moment où il a émis son avis initial.
- Hypothèse n°2 : Le procureur du Roi invoque pour la 1^{ère} fois à l'audience un motif d'opposition dont il ne pouvait PAS avoir connaissance au moment où il a émis son avis initial.

Extrait d'un jugement du Tribunal de la famille francophone de Bruxelles (>< 18è ch.)

- « *Ce délai légal [le délai de 4 mois] impose de considérer que les faits personnels graves susceptibles d'être invoqués par le ministère public lorsqu'il émet son avis négatif écrit mais non retenus par lui à cette occasion, ne peuvent plus être opposés au déclarant à l'audience. Le ministère public a en effet disposé du temps prévu par la loi pour exercer son pouvoir d'appréciation en connaissance de cause. [...] **En revanche, il serait évidemment déraisonnable et contraire à l'objectif poursuivi par le législateur d'appliquer la même solution pour les faits personnels graves qui ne sont connus du ministère public qu'après que l'avis négatif a été émis.** Dans un tel cas, le ministère public n'a en effet pas pu prendre position en connaissance de cause, puisque – par hypothèse – il ignorait les faits concernés lors de la rédaction de son avis. Cela signifie en l'espèce que les deux dossiers ouverts à l'information judiciaire (août 2016 et février 2017) contre le déclarant après la rédaction de l'avis négatif écrit peuvent être invoqués par le ministère public – en plus donc des faits personnels graves mentionnés dans l'avis écrit. »*

Extrait d'un jugement du Tribunal de la famille d'Arlon du 18 juin 2021

*« **L'article 2 de cet arrêté royal précise que** constituent un fait personnel grave : 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;** (...) En l'espèce, le Ministère Public ne produit aucune pièce prouvant que l'information aurait été ouverte dans l'année précédant la déclaration d'acquisition de la nationalité belge du 19 juin 2020; Au contraire, comme le souligne le requérant en termes de conclusions, il ressort de l'enquête réalisée dans le cadre de la demande d'acquisition de la nationalité belge (voir le PV 5972/2020 du 13/10/2020 figurant en pièce 5 du dossier déposé par le Ministère Public le 8/12/20) que le dossier litigieux aurait été ouvert le 1^{er} août 2020, soit postérieurement à sa déclaration ; **Il n'y a donc pas lieu de constater un empêchement sur cette base; »***

2. Les empêchements résultant de faits personnels graves

Q1: Le procureur du Roi fonde son avis négatif sur le fait que le juge correctionnel a déclaré Monsieur ou Madame coupable d'avoir commis une infraction pénale. Mais le juge pénal a toutefois décidé de suspendre le prononcé de la condamnation. Le tribunal peut-il déclarer l'avis du procureur du Roi fondé ?

Q2: Est-ce qu'un avis négatif du procureur du Roi est nécessairement fondé dès lors que les faits qui y sont repris sont visés par l'article 1^{er} du Code ou par l'article 2 de l'AR 2013 ?

Extrait de l'arrêt de la Cour de cassation (FR) du 17 juin 2022

« En confiant au Roi le soin de compléter la liste de faits personnels graves qu'il avait lui-même élaborée, le législateur a entendu que cette liste et celle que dresserait le Roi forment l'énumération limitative des seuls faits personnels graves pouvant motiver l'avis négatif du procureur du Roi sur l'acquisition de la nationalité belge par le déclarant. Le moyen, qui repose tout entier sur le soutènement contraire, manque en droit. »

Extrait d'un jugement de la 18^e chambre du Tribunal de la famille francophone de Bruxelles

« En vertu de l'article 1^{er}, §2, 4^o du Code de la nationalité belge, il y a lieu d'entendre par faits personnels graves : [...] L'article 1^{er} stipule, en son dernier alinéa, que "la liste des faits personnels graves visés au 4^o peut être complétée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres". Conformément à cette habilitation légale, l'arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge prévoit, en son article 2, que : [...] De toute évidence, le ministère public estime que ces listes ne sont pas exhaustives dès lors que, pour maintenir son avis négatif concernant l'acquisition de la nationalité belge par le requérant, il retient des circonstances qui sont autres que celles qui sont visées par le législateur à l'article 1^{er} du Code de la nationalité belge ou par le Roi à l'article 2 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013. Deux arrêts prononcés par la Cour de cassation viennent à l'appui de cette position du ministère public. Effectivement, la Cour de cassation a assez récemment considéré que les dispositions précitées du Code de la nationalité belge et de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 contiennent une énumération "[t]er verduidelijking [...] van dergelijke omstandigheden" et que cette énumération "is niet exhaustief, maar heeft slechts de bedoeling een aantal gevallen te vermelden die zonder meer een beletsel vormen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen". (Cass., 24 octobre 2019, C.19.0159.N et Cass., 27 avril 2020, C.19.0487.N). Les motifs qui ont amené à cette conclusion n'ont toutefois pas été explicités par la Cour dans ces arrêts et le tribunal n'aperçoit pas de manière évidente en quoi celle-ci s'impose nécessairement.

Extrait d'un jugement de... (suite)

***D'une part**, la Cour semble avoir estimé que les cas expressément repris dans les listes de faits personnels graves constituent nécessairement ("zonder meer") un empêchement à l'acquisition de la nationalité belge alors que l'article 15, §3 du Code de la nationalité belge parle d' "un empêchement résultant de faits personnels graves, [que le ministère public] doit préciser dans les motifs de son avis". Cela laisse donc penser qu'un fait, même expressément repris dans l'une ou l'autre liste, n'est jamais, en soi, un empêchement à l'acquisition de la nationalité belge. Par ailleurs, si ce n'est pas en ce sens qu'il faut comprendre la conclusion à laquelle est arrivée la Cour de cassation, le tribunal n'aperçoit pas – en supposant toujours qu'il faille considérer les énumérations comme seulement illustratives ("ter verduidelijking") – l'effet utile des précisions données par le législateur, et après lui par le Roi, à propos de la notion de faits personnels graves. Si ce qui importe est en définitive seulement de savoir s'il résulte d'une circonstance quelconque – correspondant ou non à l'une des hypothèses visées par le législateur ou par le Roi – un empêchement à l'acquisition de la nationalité belge, quelle est alors l'utilité des listes qui ont été établies ? **D'autre part**, le tribunal relève que le mot « notamment » a été employé dans l'article 1er du Code de la nationalité –, laissant très clairement la possibilité que la liste qu'il contient soit étendue, encore que le législateur a pris le soin de préciser que cette extension doit être opérée "par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres" –, mais non dans l'article 2 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, lequel ne mentionne pas que son énumération est ouverte ou exemplative. [...] En complétant la liste ouverte prévue par le législateur, le pouvoir exécutif semble donc avoir souhaité conférer à la liste ainsi complétée un caractère exhaustif, ce qui est conforme aux objectifs de sécurité juridique et d'égalité de traitement des étrangers faisant une déclaration d'acquisition de la nationalité belge, objectifs poursuivis par la loi du 4 décembre 2012. »*

2. Les empêchements résultant de faits personnels graves

Q1: Le procureur du Roi fonde son avis négatif sur le fait que le juge correctionnel a déclaré Monsieur ou Madame coupable d'avoir commis une infraction pénale. Mais le juge pénal a toutefois décidé de suspendre le prononcé de la condamnation. Le tribunal peut-il déclarer l'avis du procureur du Roi fondé ?

Q2: Est-ce qu'un avis négatif du procureur du Roi est nécessairement fondé dès lors que les faits qui y sont repris sont visés par l'article 1^{er} du Code ou par l'article 2 de l'AR 2013 ?

Extrait d'un arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019

« [...] il résulte de l'article 15, § 3, précité, du Code de la nationalité belge que le ministère public 'peut' émettre un avis négatif, et de l'article 15, § 4, que cet avis doit être motivé. Le ministère public n'est donc pas tenu de suivre les informations qu'il reçoit de la Sûreté de l'État. Par ailleurs, aux termes de l'article 15, § 5, du même Code, le tribunal de la famille, saisi par la personne qui a fait l'objet d'un avis négatif, statue, par voie de décision motivée et après avoir entendu l'intéressée, sur l'avis négatif visé à l'article 15, § 3 ».