

Le juge, la loi et la nationalité belge - Quel rôle et quelle marge de manoeuvre pour le juge?

Patrick Wautelet

Introduction

- Réforme de 2012 :
 - Nouveau rôle et visage de l'intégration
 - Réforme en profondeur de l'acquisition par déclaration
 - Importance accrue de la déchéance
- → Interrogation sur le rôle du juge suite à cette réforme
- (Position du ministère public et de l'OEC)

IFJ Juin 2013

Introduction

- Examen en 2 temps :
 - 1. Cadre général - acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?
 - 2. Application – trois catégories d'éléments soumis à l'appréciation du juge

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Quel est le *rapport* qu'un étranger candidat à la nationalité entretient avec la nationalité belge?
 - Titulaire d'un droit subjectif?
 - Quémandeur d'une faveur?
 - Autre rapport?
- Distinction selon les différents modes d'acquisition

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- 1ère hypothèse : *attribution* de la nationalité (artt. 8-12 CNB)
 - Pas de démarche volontaire
 - Conditions objectives et précises – pas/peu d'appréciation (*rem.* : conditions liées à l'attribution, ex. existence d'un lien de filiation, peuvent laisser marge d'appréciation)
- Conclusion → droit subjectif (ferme)
- Réforme 2012 : pas de changement
- → approche du juge : automaticité de l'acquisition si conditions remplies

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- 2ème hypothèse : acquisition par *naturalisation*
- Pouvoir souverain de décision du Parlement – 'faveur'
- Conséquences:
 - Même si conditions remplies, pas d'automaticité
 - Pas de (véritable) motivation des décisions
 - Pas de recours judiciaire

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Evolution en 2012 : cadre législatif plus précis/contraignant
 - Définition précise des “mérites exceptionnels” (art. 19) (avant 2012 : liste de critères)
 - “intégration et connaissance d'une des trois langues nationales constituent des éléments importants” (art. 21 § 5 *in fine*)
- mouvement modeste vers une limitation du pouvoir d'appréciation absolument discrétionnaire de la Chambre – mais on reste dans la sphère de la “faveur”

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- 3ème hypothèse : acquisition par *déclaration*
- Avant la réforme : “L'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité ... est soumise à diverses conditions ... Celui qui les remplit dispose d'un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité belge” (CE 1998)
- Réforme 2012 : déclaration a subi les modifications les plus importantes → nouvelles conditions, nouvelles hypothèses
- Changement de perspective?

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Appréciation: pas de changement - acquisition par déclaration demeure un droit subjectif
 - Pas de volonté en sens contraire dans 'travaux préparatoires'
 - Déclaration nouvelle mouture : conditions précises, trajet très bien balisé et contrôle judiciaire → on reste dans le domaine du droit subjectif

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Conséquences
 - *Politique de la nationalité* fixée par le législateur, pas le juge – juge doit se conformer aux choix politiques du législateur
 - Exclu qu'un juge (ou parquet) s'octroie un pouvoir d'appréciation en équité – ex. :
 - Une personne qui répond aux conditions légales “ne la mérite pas”
 - Une personne qui ne répond pas aux conditions “mérite quand même” la nationalité belge

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Analyse droit subjectif/faveur :
apporte un *début de réponse*
- Caractérisation d'une prétention
comme droit subjectif ou faveur ne
suffit néanmoins pas – multitude de
droits subjectifs, certains plus
fermes que d'autres (droit d'obtenir
un permis de conduire vs. droit de
se marier)

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Pour dépasser l'analyse 'droit subjectif/faveur' : tenir compte des critères et conditions posées par la loi
- Critères de nature très diverse - distinction (ex.) :
 - 18 ans pour déclaration → peu d'espace pour appréciation
 - "Participation à la vie de sa communauté d'accueil" (art. 12*bis* §1-5° *in fine*) → a priori plus grande marge de manoeuvre aux autorités

IFJ Juin 2013

1. Acquisition de la nationalité : droit subjectif ou faveur?

- Constat : diversité des critères et éléments qui forment le puzzle de l'acquisition → pouvoir d'appréciation différent selon les cas
- Approche générale? Lettre et esprit de la loi
 - _ Lettre (texte précis, réglementaire)
 - _ Esprit? Objectifs de la loi (neutralité migratoire, objectivation procédures, lien acquisition et intégration) – quid des objectifs généraux du CNB?

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Focus sur l'*acquisition par déclaration*
- Pas de réponse univoque à la marge de manoeuvre du juge (parquet)
- Examen de 3 catégories d'éléments qui font partie du raisonnement qui doit mener (ou non) à l'acquisition

2. Application – trois catégories d'éléments

- 1ère catégorie : régime de la preuve documentaire fermée
- Sont concernés:
 - Connaissance linguistique
 - Intégration sociale
 - Participation économique
 - Séjour légal
 - Preuve que l'intéressé ne peut occuper un emploi, ni exercer une activité économique
 - etc.

2. Application – trois catégories d'éléments

- Principalement conditions liées à *l'intégration*
- Approche du législateur?
- Pas d'approche générale et non précisée de l'intégration – laissant au juge le soin d'apprécier librement l'intégration (*comp.* système du CNB 1984 et test d'*idoinité* qui l'a précédé)

2. Application – trois catégories d'éléments

- Intégration n'est pas définie – mais définition très précise des conditions (1) et des modes de preuves (2)
- 1°) Définition des conditions substantielles dans la loi - ex. :
 - art. 1 § 2-5° CNB : maîtrise de la langue niveau A2
 - art. 1 § 2-7° CNB : définition 'journée de travail'

2. Application – trois catégories d'éléments

- 2°) Système utilisé pour la preuve:
 - Système documentaire : preuve par documents (intégration → éléments du passé, documents témoignant du trajet d'intégration)
 - Système fermé : souci d'objectivité, énumération limitative (et précise) des documents acceptés

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Ex. : Connaissance linguistique
 - _ Exigence posée dès le début du processus de réforme – mais sans précision ni sur niveau d'acquisition, ni sur preuve
 - _ Crainte exprimée : appréciation par tous les moyens légaux – mission périlleuse pour OEC?
 - _ 1er élément de preuve : certificat SELOR; ouverture vers d'autres documents
 - _ Suggestion CECchances : "Beaucoup de situations, de diplômes, de compétences, d'attestations obtenus... par la voie de l'enseignement, de l'intégration, du travail, etc. devront être acceptés comme des preuves suffisantes qu'une personne ... maîtrise à un certain niveau la connaissance d'une des langues nationales"

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Système retenu:
 - Art. 1 § 2-5° CNB : “Cette preuve doit être rapportée par les moyens de preuve définis dans un AR...”
 - Art. 1 AR 14.01.2013 : “Les documents à prendre en considération en tant que preuve de connaissance minimale d'une des trois langues nationales... sont...” (8 catégories)

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Conséquences?
 - Si candidat dispose d'un document pertinent : preuve est rapportée, pas de marge de manoeuvre – présomption irréfragable (même si en pratique doute sur la connaissance de la langue) – ex. : attestation d'*inburgering* → niveau A1, mais figure dans la liste de l'AR : document doit être accepté...
 - Absence de document pertinent : preuve n'est pas rapportée – on ne peut sortir du système (très large)

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Examen de ces conditions (principalement liées à l'exigence d'intégration) :
 - Législateur a anticipé sur l'appréciation, vidant le pouvoir d'appréciation du juge par l'adoption de critères précis et d'un système de preuve fermé
 - Législateur a mis le juge 'hors jeu' pour cette partie de l'appréciation

2. Application – trois catégories d'éléments

- 2ème catégorie : liberté de preuve
- ex.: “participation à la vie de sa communauté d'accueil” (art. 12*bis* § 1-5° *in fine*)
- “Cette preuve peut être rapportée par toutes voies de droit et contient des éléments attestant que le demandeur prend part à la vie économique et/ou socioculturelle de cette communauté d'accueil”

2. Application – trois catégories d'éléments

- Régime?
 - _ Pas de liste préconstituée de documents pertinents
 - _ Toutes les pièces justificatives pertinentes – documents ou autres (témoignages)
 - _ Juge dispose d'un pouvoir d'appréciation – peser les éléments en présence
 - _ Guide?
 - Texte précis (“vie économique et/ou socioculturelle”)
 - Acquisition par déclaration voie longue (10 ans) – participation à la communauté d'accueil est d'une moindre intensité que intégration sociale et participation économique?

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- 3ème catégorie : liberté encadrée
- A mi-chemin entre le système documentaire et la liberté d'appréciation
- ex. : faits personnels graves

2. Application – trois catégories d'éléments

- Faits personnels graves
 - Avant réforme : pas de définition légale, mais précision dans travaux préparatoires (pouvoir d'appréciation du juge fort étendu)
 - Jurisprudence abondante et dans l'ensemble cohérente (points de discussion – ex. : information sans poursuites)

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Réforme 2012:
 - Définition non exhaustive (art. 1 § 2-4° CNB - “notamment”) - liste peut être “complétée” par AR
 - Art. 2 AR : liste longue (extension catégorie) – pas d'indication sur caractère fermé ou exemplatif

2. Application – trois catégories d'éléments

- Conséquences :
 - Listes sont des guides importants
 - parquet et juge perdent une partie de l'appréciation en opportunité – encadrement plus rigoureux de la notion
 - Liberté demeure : “peut” (art. 15 § 3) / juge statue sur “bien-fondé” (art. 15 § 5)

2. Application – trois catégories d'éléments

- Juge peut moyennant motivation :
 - Considérer que des faits non repris dans la liste sont des faits graves (ex. : déclaration de culpabilité sans condamnation – dépassement délai raisonnable)
 - Refuser de considérer un fait repris dans les listes comme suffisamment grave (ex. : fait ancien)

IFJ Juin 2013

2. Application – trois catégories d'éléments

- Juge pourrait-il prendre argument de l'absence de connaissance d'une des langues nationales et considérer ceci comme un fait personnel grave?
- Interprétation difficilement défendable:
 - D'une part reviendrait à contourner le système de la preuve documentaire fermée pour cet élément
 - D'autre part, indications données par le législateur montrent que fait personnel grave doit être d'une gravité certaine – pas certain qu'une méconnaissance de la langue suffise

En guise de conclusion

- Position du juge dans le nouveau CNB?
 - Pas 'créateur' de la politique de la nationalité
 - Marge de manoeuvre limitée dans de nombreux cas (preuve documentaire) – 'intégration'
 - Marge de manoeuvre plus grande dans un nombre limité de cas

IFJ Juin 2013