

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

21 FEBRUARI 1990

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de artikelen 19 en 21
van de wet van 28 juni 1984
betreffende sommige aspecten van de
toestand van de vreemdelingen en
houdende invoering van het wetboek
van de Belgische nationaliteit**

(Ingediend door de heren Verhofstadt en Gol)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het Regeerakkoord van december 1981 bepaalde onder meer : « De Regering is van oordeel dat België een onthaalland is en moet blijven. Zij zal de integratie van vreemdelingen bevorderen, onder meer door de naturalisatie en andere vormen van nationaliteitsverwerving. »

De voornoemde wet van 28 juni 1984 heeft een groot aantal vreemdelingen de gelegenheid gegeven op korte tijd de Belgische nationaliteit te verwerven. Op 1 januari 1986 — één jaar na het in voege treden van de nieuwe modaliteiten inzake verwerving van de Belgische nationaliteit — daalde het aantal vreemdelingen in ons land met meer dan 50 000 eenheden.

Door de nieuw ingevoerde bepalingen inzake nationaliteitskeuze en naturalisatie werd de duur van de procedure met ongeveer vijf maanden ingekort. Aan de voorwaarden om de naturalisatie te mogen aanvragen, heeft de wetgever sinds 1984 echter niet veel veranderd. Deze zijn, wat de gewone naturalisatie betreft, zeer eenvoudig en beperkt. In feite beperken zij zich tot twee : achttien jaar oud zijn en

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

21 FÉVRIER 1990

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les articles 19 et 21 de la loi
du 28 juin 1984 relative à certains
aspects de la condition des étrangers
et instituant le Code de
la nationalité belge**

(Déposée par MM. Verhofstadt et Gol)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accord de gouvernement de décembre 1981 précisait notamment ce qui suit : « Le Gouvernement considère que la Belgique est et doit rester un pays d'accueil. Le Gouvernement favorisera l'intégration des étrangers notamment par la naturalisation et les autres formes d'acquisition de la nationalité. »

La loi précitée du 28 juin 1984 a permis à un grand nombre d'étrangers d'acquérir à bref délai la nationalité belge. Le 1^{er} janvier 1986, soit une année après l'entrée en vigueur des nouvelles modalités en matière d'acquisition de la nationalité belge, le nombre d'étrangers résidant dans notre pays avait diminué de plus de 50 000 unités.

Les nouvelles dispositions concernant le choix de la nationalité et la naturalisation ont écourté la procédure d'environ 5 mois. Depuis 1984, le législateur n'a cependant guère modifié les conditions relatives à la demande de naturalisation. Celles-ci sont très simples et très limitées en ce qui concerne la naturalisation ordinaire. Il n'y en a fait que deux : être âgé de 18 ans et avoir sa résidence principale en Belgique depuis

sedert ten minste vijf jaar zijn hoofdverblijf in België hebben (artikel 9 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit).

Daar waar men van iemand die de Belgische nationaliteit wenst te bekomen zou verwachten dat hij het bewijs zou leveren van zijn wil tot integratie, zegt de Belgische wetgeving hieromtrent niets. Weliswaar stelt de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement waar de aanvrager verblijft, een onderzoek in naar zijn verleden en zijn gedrag. Ook wordt om het advies van het parket gevraagd (artikel 15, § 2). Desalniettemin is de beoordelingsvrijheid van de magistratuur groot bij gebrek aan nauwkeurigheid van de wet.

Niemand twijfelt eraan dat de magistraten het onderzoek objectief uitvoeren en zowel het belang van de aanvrager als het voordeel van zijn immigratie voor België voor ogen hebben. Doch bij gebrek aan precieze richtlijnen, mag men wel veronderstellen of vrezen dat het onderzoek niet overal op dezelfde wijze geschiedt, dat men in een bepaalde streek milder en toegeeflijker zal zijn dan in een andere, dat tenslotte iedereen niet op dezelfde wijze wordt behandeld.

Door de Belgische naturalisatie aan te vragen geeft de vreemdeling te kennen zich in de Belgische samenleving te willen integreren. Maar welke bepaling van « integratie » zal de magistratuur of de ambtenaar toepassen om de wil of de wens van de vreemdeling te beoordelen ?

In hetzelfde Regeerakkoord kan men nog lezen : « De Regering wil de integratie in onze nationale gemeenschap van vreemdelingen die dit wensen vergemakkelijken door het verwerven van de Belgische nationaliteit, met alle rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. »

Wat is integratie ?

De Oosthoek Encyclopedie bepaalt het als « het opnemen in een geheel ». Integratie kan leiden tot veelvuldige omgang, een versterking van het gevoel van verbondenheid of de aanvaarding van gemeenschappelijke opvattingen.

Integratie behoort tot de sociologie, ook tot de politologie, evenals tot het culturele en de communicatie. Op het gebied van de sociologie veronderstelt integratie het tot stand komen van contacten met anderen.

(1) Taal als integratiemiddel

Het gebruik van eenzelfde taal is de beste en doeltreffendste — ja zelfs de enige — wijze waarop deze contacten met anderen kunnen gelegd worden.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wetgeving van vele landen van de Europese Gemeenschap, en ook andere, de kennis van de taal van het land als een expliciete voorwaarde stelt om de naturalisatie aan te vragen en te bekomen.

cinq ans au moins (article 19 du Code de la nationalité belge).

Alors qu'on pourrait attendre d'une personne qui souhaite obtenir la nationalité belge qu'elle prouve sa volonté d'intégration, la législation belge est muette à ce sujet. Le tribunal de première instance de l'arrondissement dans lequel le demandeur réside ouvre certes une enquête sur son passé et sur sa conduite et l'avis du parquet est demandé (article 15, § 2). Le magistrat jouit néanmoins d'une liberté d'appréciation considérable du fait que la loi manque de précision.

Nul ne met en doute le fait que les magistrats effectuent leur enquête avec objectivité et prennent en compte tant l'intérêt du demandeur que celui de la Belgique. Mais en l'absence de directives précises, on peut craindre que l'enquête ne s'effectue pas partout de la même manière, que l'on soit plus accommodant et plus conciliant dans une région que dans l'autre et que, finalement, tout le monde ne soit pas traité de la même façon.

En demandant la naturalisation, l'étranger manifeste sa volonté de s'intégrer dans la société belge. Mais quel contenu le magistrat ou le fonctionnaire donneront-ils à la notion d'« intégration » pour apprécier la volonté ou le souhait de l'étranger ?

On peut encore lire, dans l'accord de gouvernement précité, que le Gouvernement entend faciliter l'intégration des étrangers qui le souhaitent dans notre communauté nationale, grâce à l'acquisition de la nationalité belge, avec tous les droits et devoirs que cela comporte.

Qu'est-ce que l'intégration ?

L'encyclopédie Oosthoek la définit comme étant une incorporation à un ensemble (« het opnemen in een geheel »). L'intégration peut entraîner une multiplication des contacts, un renforcement du sentiment de solidarité ou l'acceptation de conceptions communes.

L'intégration relève du domaine de la sociologie et de la politologie, ainsi que de la culture et de la communication. Du point de vue sociologique, l'intégration suppose l'établissement de contacts avec autrui.

(1) La langue en tant que moyen d'intégration

L'emploi d'une même langue constitue le moyen le plus adéquat et le plus efficace — voire le seul moyen — d'établir ces contacts.

Il n'est dès lors pas étonnant que la législation de nombreux pays de la Communauté européenne, et aussi d'autres pays, subordonne explicitement la demande de naturalisation et l'obtention de celle-ci à la connaissance de la langue du pays.

Zo bepaalt artikel 8-d van de Rijkswet op het Nederlandschap :

« Voor de verlening van het Nederlandschap overeenkomstig artikel 7 komen slechts in aanmerking verzoekers die in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving als ingeburgerd kunnen worden beschouwd op grond van het feit dat zij beschikken over een redelijke kennis van de Nederlandse taal, dan wel — indien zij in de Nederlandse Antillen of Aruba wonen — de taal die op het eiland van inwoning naast het Nederlands gangbaar is, en zij zich ook overigens in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving hebben doen opnemen. »

Ook Frankrijk heeft de taalkennis als voorwaarde tot naturalisatie gesteld. De nationaliteitskeuze en naturalisatie worden zoals bij ons geregeld door de Code de la Nationalité française. (wet van 7 januari 1973).

Artikel 69 van deze code luidt : « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française ».

Portugal heeft een gelijkaardige regeling getroffen. Een voldoende kennis van de Portugese taal is de derde voorwaarde na de meerderjarigheid en het verblijf.

Een omzendbrief van 1 juni 1983 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Denemarken stelde dat « de fundamentele voorwaarde voor het bekomen van de Deense nationaliteit, is de grondige kennis van de Deense taal, bekomen door het verblijf in Denemarken en die hem zal toelaten zich in de Deense maatschappij te integreren. » Integratie zonder grondige taalkennis is dus in Denemarken uitgesloten.

De hierboven aangehaalde zienswijze wat betreft Nederland, Frankrijk, Portugal en Denemarken is ook van toepassing in Groot-Brittannië. Onder de voorwaarden om de naturalisatie te bekomen staat als derde vermeld : « *that he has a sufficient knowledge of the English, Welsh or Scottish Gaelic language.* »

Indien problemen als nationaliteitskeuze en naturalisatie tot nog toe door de staten beschouwd werden als behorend tot de specifieke en uitsluitende bevoegdheid van de nationale regeringen, toch zal men in de toekomst beleid en procedure in Europees verband op elkaar moeten afstemmen. Dit zal vooral het geval zijn wanneer op 1 januari 1993 het vrij verkeer van personen binnen de twaalf landen van de Europese Gemeenschap werkelijkheid zal worden.

Daarom achten wij het nuttig nu reeds te stellen in de wet, dat een van de voorwaarden die de vreemdelingen moeten vervullen indien zij een naturalisatieaanvraag indienen, de kennis van één der landstalen is.

Ainsi, aux Pays-Bas, l'article 8-d de la « Rijkswet op het Nederlandschap » (Loi sur la nationalité néerlandaise) dispose ce qui suit :

« Sont seuls susceptibles d'obtenir la nationalité néerlandaise conformément à l'article 7, les demandeurs pouvant être considérés comme intégrés respectivement à la communauté néerlandaise, à la communauté des Antilles néerlandaises ou à celle d'Aruba parce qu'ils ont une connaissance raisonnable de la langue néerlandaise ou, s'ils vivent aux Antilles néerlandaises ou à Aruba, de la langue utilisée en plus du néerlandais dans l'île où ils résident, et parce qu'ils se sont en outre fait assimiler respectivement à la communauté néerlandaise, à la communauté des Antilles néerlandaises ou à celle d'Aruba. »

En France également, la naturalisation est subordonnée à la connaissance de la langue. Le choix de la nationalité et la naturalisation sont, comme chez nous, régis par le Code de la nationalité française (loi du 7 janvier 1973).

L'article 69 de ce code est libellé comme suit : « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française ».

Le Portugal a adopté une réglementation analogue. Une connaissance suffisante du portugais est la troisième condition imposée pour la naturalisation après celles relatives à la majorité et au séjour.

Au Danemark, une circulaire du Ministère de l'Intérieur datée du 1^{er} juin 1983 prévoit que « la condition fondamentale d'acquisition de la nationalité danoise est la connaissance approfondie de la langue danoise, acquise par le séjour au Danemark et qui permettra (au demandeur) de s'intégrer dans la société danoise ». Au Danemark, l'intégration sans connaissance approfondie de la langue nationale est donc exclue.

Les règles que nous venons d'énumérer, et qui sont en vigueur aux Pays-Bas, en France, au Portugal et au Danemark, ont également leur pendant en Grande-Bretagne. La troisième des conditions d'obtention de la naturalisation est en effet : « *that he has a sufficient knowledge of the English, Welsh or Scottish Gaelic language.* »

Si des problèmes tels que le choix de la nationalité et la naturalisation ont été considérés jusqu'ici par les Etats comme étant de la compétence spécifique et exclusive des gouvernements nationaux, il conviendra, à l'avenir, d'harmoniser les politiques et les procédures dans le contexte européen, et ce, particulièrement dans la perspective du 1^{er} janvier 1993, date d'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté européenne.

C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il faut dès à présent prévoir dans la loi que l'une des conditions à remplir par les étrangers qui introduisent une demande de naturalisation est la connaissance de l'une des langues nationales.

(2) Een snellere procedure

Artikel 21 van de voornoemde wet van 28 juni 1984 voorziet dat het verzoek om naturalisatie aan de Minister van Justitie wordt gericht. Daarna volgt een onderzoek door het Parket van de woonplaats van de belanghebbende.

Wanneer het onderzoek is afgehandeld wordt het dossier aan de Wetgevende Kamers overgezonden. Zonder overdrijving mag men aannemen dat het administratief en juridisch onderzoek minimum een jaar in beslag neemt. Het onderzoek in de Kamer- en Senaatscommissies voor de Naturalisatie duurt tenminste twee jaar. De commissies komen slechts twee of driemaal per jaar samen en er wordt slechts tweemaal per zitting in plenaire vergadering over de voorstellen van de Commissie gestemd. In werkelijkheid zou het onderzoek van de naturalisatieaanvragen niet langer aan de Wetgevende Kamers moeten worden toevertrouwd. Kamerleden en Senatoren brengen doorgaans hun stem uit zonder veel overtuiging. De plenaire vergaderingen waar deze geheime stemmingen over naturalisatieaanvragen plaatsvinden, zijn meer een tijdverlies dan een ernstige parlementaire werkzaamheid. In de meeste Westeuropese landen bestaat dergelijke procedure trouwens niet of niet meer.

Maar een dergelijke hervorming kan slechts doorgevoerd worden mits een herziening van de Grondwet. Collega's Mayeur en Eerdekens hebben een voorstel in de hierboven aangehaalde zin ingediend. (Stuk n° 10/5 - 942/1, zitting 89/90 - dd. 20 oktober 1989). Het voorziet de opheffing van artikel 5 van de Grondwet. Hun toelichting vermeldt o.a. : « Om de thans ingewikkelde en logge voorwaarden te kunnen versoepelen waaronder de Belgische Nationaliteit wordt toegekend dient artikel 5 van de Grondwet te worden herzien. »

Het is evenwel meer de duur van de procedure dan de voorwaarden zelf die dient ingekort te worden.

In afwachting dat de grondige hervorming, door na genoeg iedereen gewenst, zou kunnen doorgevoerd worden, zijn wij van mening dat het opleggen van een redelijke termijn aan de diensten van de uitvoerende en rechterlijke machten, de afhandeling van de dossiers reeds zou bespoedigen. Daarom stellen wij voor een termijn van zes maanden op te leggen en hiervoor § 4 van artikel 21 van het wetboek van de Belgische nationaliteit te wijzigen.

G. VERHOFSTADT
J. GOL

(2) Une procédure plus rapide

L'article 21 de la loi précitée du 28 juin 1984 prévoit que la demande de naturalisation est adressée au Ministre de la Justice. Vient ensuite l'enquête du Parquet de l'endroit où le demandeur a sa résidence.

Lorsque l'enquête est terminée, le dossier est transmis aux Chambres législatives. On peut affirmer, sans exagérer, que l'enquête administrative et juridique exige au moins un an. L'enquête au sein des commissions des Naturalisations de la Chambre et du Sénat dure au moins deux ans. Les commissions ne se réunissent que deux ou trois fois par an et les assemblées plénières ne votent que deux fois par session sur les propositions des commissions. En réalité, l'examen des demandes de naturalisation ne devrait plus être confié aux Chambres législatives. Les députés et les sénateurs votent en général sans beaucoup de conviction. Les séances plénières consacrées à des scrutins secrets sur les demandes de naturalisation constituent plus une perte de temps qu'une activité parlementaire sérieuse. Cette procédure n'existe d'ailleurs pas ou plus dans la plupart des pays d'Europe occidentale.

Une telle réforme n'est toutefois possible que moyennant une révision de la Constitution. Nos collègues, MM. Mayeur et Eerdekens, ont déposé une proposition en ce sens (Doc. n° 10/5-942/1, 1989-1990, du 20 octobre 1989). Cette proposition prévoit la suppression de l'article 5 de la Constitution. Il est notamment précisé dans les développements : « Pour permettre cet assouplissement des conditions d'octroi de la nationalité belge, actuellement très complexes et lourdes, il s'impose d'adapter l'article 5 de la Constitution. »

Mais plus qu'un allègement des conditions d'octroi, c'est une réduction de la durée de la procédure qui est nécessaire.

En attendant que cette réforme profonde, quasi unanimement souhaitée, puisse être réalisée, nous estimons que l'on pourrait dès à présent accélérer l'instruction des dossiers en imposant un délai raisonnable aux services des pouvoirs exécutif et judiciaire. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'imposer un délai de six mois et de modifier en ce sens l'article 21, § 4, du Code de la nationalité belge.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 19 van de wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het wetboek van de Belgische nationaliteit wordt aangevuld met het volgende lid : « De belanghebbende moet het bewijs leveren van een voldoende kennis van één der landstalen. »

Art. 2

Artikel 21, § 4, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende paragraaf :

« § 4. Het dossier van het verzoek wordt — tenzij bijzondere redenen die door de Minister zullen beoordeeld worden — ten laatste binnen zes maanden te rekenen van de indiening van het verzoek, overgemaakt aan de Wetgevende Kamers samen met alle stukken van het onderzoek en het advies van de procureur-generaal. »

1 februari 1990.

G. VERHOFSTADT
J. GOL
E. BEYSEN
A. DE DECKER

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 19 de la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge est complété par l'alinéa suivant : « L'intéressé doit justifier d'une connaissance suffisante d'une des langues nationales. »

Art. 2

L'article 21, § 4, de la même loi est remplacé par le paragraphe suivant :

« § 4. Le dossier de la demande est transmis aux Chambres législatives, avec toutes les pièces de l'instruction et l'avis du procureur général, dans les six mois de l'introduction de la demande, sauf motifs particuliers à apprécier par le Ministre. »

1^{er} février 1990.