



COMMISSION FEDERALE DE DEONTOLOGIE

Avis n° 2018/2 du 1^{er} octobre 2018

Avis d'initiative relatif aux règles sur le traitement des dossiers de naturalisation

Conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics, la Commission fédérale de déontologie prend l'initiative de formuler un avis à caractère général relatif aux règles qui doivent être respectées lors du traitement des dossiers de naturalisation.

La commission d'enquête parlementaire "Transaction pénale" de la Chambre des représentants demande dans les recommandations relatives au volet "Naturalisation", adoptées en séance plénière de la Chambre le 26 avril 2018, "à la Commission fédérale de déontologie d'examiner l'opportunité de rendre un avis concernant les règles qui doivent être respectées lors du traitement de ces dossiers personnels" (Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2179/007, n° 253).

1. Commission d'enquête parlementaire

La commission fédérale de déontologie a pris connaissance du rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur les circonstances ayant conduit à l'adoption et l'application de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, en ce qui concerne la transaction pénale (Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2179/007, daté du 16 avril 2018).

Sous les intitulés "Lobbying" (Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2179/007, n° 666) et « Transparence et déontologie » (idem, n° 671), le rapport de la commission d'enquête parlementaire commente brièvement l'affaire spécifique traitée par la commission d'enquête; des recommandations sont également formulées en matière de transparence, de déontologie et de lobbyisme.

La commission d'enquête parlementaire a également formulé des recommandations en ce qui concerne, en particulier, les naturalisations (idem, n^{os} 252 à 254).

La recommandation n° 253 est rédigée comme suit:

« Afin de préserver le caractère objectif du traitement des demandes de naturalisation, la commission d'enquête propose de reprendre dans un index tous les documents et toutes les interventions en rapport avec un dossier de naturalisation de la Chambre. La commission d'enquête demande à la Commission fédérale de déontologie d'examiner l'opportunité de rendre un avis concernant les règles qui doivent être respectées lors du traitement de ces dossiers personnels. »

Par lettre du 17 mai 2018, la présidente de la Commission fédérale de déontologie a informé les rapporteurs de la commission d'enquête parlementaire de la décision prise lors de la réunion du 14 mai 2018, à savoir qu'il a été demandé à l'une de ses chambres d'examiner la demande précitée et de faire rapport à ce sujet à la commission. La décision de la commission s'inscrit dans le cadre de sa mission consistant à rendre « des avis et recommandations à caractère général, d'initiative.

L'objectif n'est pas d'analyser des dispositions légales portant sur la naturalisation.

2. Projet de Code de déontologie et Code de déontologie des membres de la Chambre

La Commission fédérale de déontologie a été instituée par la loi du 6 janvier 2014.

La Commission Constitution de la Chambre a adopté le 20 juin 2018 un projet de Code.

Ce projet a été légèrement amendé par la commission, d'une part suite aux remarques du Conseil d'Etat (*Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2098/006*), d'autre part en complétant également « l'intérêt général » par la notion de « l'intérêt de la population ».

L'assemblée plénière de la Chambre a adopté le Code le 5 juillet 2018 et celui a été publié au *Moniteur belge* le 26 juillet 2018 comme annexe à la loi du 15 juillet 2018. La loi et le Code sont entrés en vigueur le 5 août 2018.

Le Code de déontologie rédigé par la commission est applicable aux mandataires publics fédéraux, mais pas aux membres de la Chambre et du Sénat, qui relèvent d'un Code de déontologie adopté par leur assemblée respective (voir, en ce qui concerne la Chambre, le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, annexé au Règlement, établi en application de l'article 163*bis* du Règlement de la Chambre et adopté en séance plénière le 19 décembre 2013).

Le Code de déontologie décrit l'objectif et le statut du code même et explicite les principes fondamentaux qui reflètent les valeurs censées être à la base de l'exercice des fonctions des mandataires publics, à savoir l'intérêt général, l'égalité et la dignité.

Le Code comprend la définition explicite des notions d'« intégrité » et de « conflits d'intérêts » reprises dans la section intitulée « Règles de comportement » et revêt de toute évidence une importance essentielle en ce qui concerne l'appréciation du comportement de la personne intéressée.

La plupart de ces éléments figurent évidemment aussi dans le code de déontologie applicable aux membres de la Chambre.

Le code de déontologie applicable aux membres de la Chambres des représentants reprend tous les principes, toutes les règles de conduite et tous les usages que doivent respecter les membres de la Chambre dans l'exercice de leur mandat.

L'article 163bis, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Chambre stipule ce qui suit : « *Chaque membre de la Chambre s'engage à respecter le code de déontologie des membres de la Chambre des représentants annexé au présent Règlement.* ».

Il y aurait lieu de mieux faire connaître les obligations inscrites dans ce code de déontologie (adopté lors de la séance plénière du 19 décembre 2013), et en particulier les « principes généraux » qu'il comprend.

C'est particulièrement le cas des articles 3 (« *Les membres de la Chambre ne peuvent faire usage de leur titre ou de leurs prérogatives à d'autres fins que celles liées à l'exercice de leur mandat. Ils ne peuvent se présenter, ni dans l'exercice de leur fonction ni en dehors de celui-ci, comme un service de médiation ou comme un service de plainte.* ») et 4 (« *Lors de leurs interventions au sein du Parlement et en dehors de celui-ci, ainsi que dans leurs contacts avec des citoyens, des groupes et des institutions, les membres de la Chambre donnent priorité à l'intérêt général sur les intérêts particuliers.* »).

Ces prescriptions ont été reprises dans la proposition de loi portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie en vue d'y insérer le Code de déontologie des mandataires publics (*Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2098/001*).

3. Règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations de la Chambre et procédure de naturalisation

Un règlement d'ordre intérieur de la commission des Naturalisations a été adopté par la Chambre lors de la séance plénière du 28 février 2002.

Ce règlement détaillé couvre tous les aspects du traitement des demandes de naturalisation, l'organisation des travaux de la commission ainsi que les missions confiées aux rapporteurs chargés des dossiers individuels.

La définition de ce que l'on entend par "intervention" revêt une importance particulière dans le cadre du présent avis.

L'article 10 du Code de déontologie prévoit qu' « *une intervention est un acte accompli par un membre de la Chambre, en faveur d'un ou de plusieurs citoyens, dans le cadre du traitement d'un dossier individuel ou de la prise d'une décision administrative ou juridictionnelle* ».

Il est expressément mentionné que la demande d'informations (sous réserve de la restriction visée à l'article 8 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants) ne constitue pas une intervention au sens du chapitre IV "Intervention" du Code de déontologie (articles 10 à 12).

Les rapports relatifs aux demandes de naturalisation que la commission transmet à l'assemblée plénière de la Chambre, précisent expressément ce qui suit :

« Les membres de la Chambre ont la possibilité de consulter tant les dossiers pour lesquels la commission propose d'octroyer la naturalisation que ceux pour lesquels elle propose le rejet de la demande, et ce, chaque jour ouvrable, entre 9 et 12h30 et de 14 à 17h30, au service des Naturalisations, rue de Louvain n° 48. Les observations éventuelles, sur l'une ou l'autre proposition, doivent être transmises par écrit au Président de la Chambre au plus tard 5 jours avant la séance plénière, au cours de laquelle la Chambre se prononcera. ».

D'après les renseignements fournis par les services, des membres de la commission des Naturalisations consulteraient régulièrement des dossiers, surtout des dossiers qui sont encore en cours de traitement et dans lesquels la commission doit prendre une décision.

Il est, en revanche, exceptionnel que d'autres membres de la Chambre, qui ne font pas partie de la commission, consultent des dossiers en cours de traitement.

4. Législation relative à la naturalisation et fonctionnement de la commission des Naturalisations

Sans procéder à une analyse approfondie de la législation, il peut être renvoyé à la disposition de l'article 9 de la Constitution aux termes duquel la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral.

On peut affirmer que l'évolution de la législation obéit davantage à des considérations politiques qu'à des motivations juridiques.

Après des modifications répétées - par le biais, notamment, des lois du 13 avril 1995 (laquelle, conformément à la modification de la Constitution consécutive à la quatrième réforme de l'État de 1993, a établi que la compétence d'octroyer la naturalisation revenait exclusivement à la Chambre), du 1^{er} mars 2000 et du 27 décembre 2006 - on a finalement abouti à la loi du 4 décembre 2012, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

La motivation de la loi du 4 décembre 2012 transparaît dans son intitulé même, qui s'énonce comme suit : *« loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration »*. On en revient à la loi du 1^{er} mars 2000 qui visait à accélérer la procédure de naturalisation. Avec la loi du 4 décembre 2012, l'évolution de la législation relative à la nationalité belge prend une tournure décisive.

Bien que ce ne soit ni le but, ni le lieu pour analyser la motivation des différentes lois qui ont régi cette matière, force est de constater que certaines conditions ont été assouplies et qu'il y a eu une volonté d'objectiver l'acquisition de la nationalité et de la rendre neutre du point de vue de l'immigration.

Il importe dès lors de disposer d'une analyse du fonctionnement de la commission des Naturalisations, amplement commentée dans un règlement de la Chambre parfaitement documenté (on a vérifié si le Sénat qui, à l'époque, était également compétent, en tant que deuxième chambre, pour l'octroi de naturalisations, avait rédigé un règlement à cet égard, mais il semble que non). Le fonctionnement de cette commission au Sénat suivait les règles générales du règlement relatif au traitement des dossiers de naturalisation.

Ce qu'il faut bien souligner, c'est que le traitement des dossiers intervient, sur le plan législatif, au moment du dépôt de la demande.

Il s'ensuit que, selon les rapports récents de la commission des Naturalisations, certains dossiers ont encore été traités conformément à l'ancienne législation, qui n'est plus en vigueur. Dans le même temps, force est de constater que certains demandeurs qui avaient un dossier pendant sous l'ancienne législation introduisent une nouvelle demande sur la base de la nouvelle législation, ce qui surcharge le travail de la commission en question.

5. Lobbyisme: influencer le processus législatif

Vis-à-vis des lobbyistes professionnels, le groupe de travail Renouveau politique de la Chambre est parvenu à un consensus sur le point suivant, notamment:

« Il est prévu d'instaurer un registre des lobbies efficace (en termes de coût) et praticable, et ce, au moins pour la Chambre des représentants et le Sénat. Plusieurs autres États membres de l'Union européenne disposent déjà d'un tel dispositif. Le registre des lobbies est public, il est publié sur un site internet spécifique et est géré par un service désigné à cette fin. Il est souhaitable d'utiliser les mêmes six catégories que celles utilisées au Parlement européen. Le registre des lobbies contient, outre les coordonnées personnelles du lobbyiste en question... » (Doc. Parl., Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2584/001, p. 34).

6. Conclusions

6.1 La Commission estime que les règles actuelles en application sont suffisantes pour autant que chacun les connaisse et les applique avec objectivité, rigueur et diligence. Cela aurait pour effet d'éviter que la Chambre vote une naturalisation sur des bases "erronées et incomplètes" (voir le rapport de la commission d'enquête : *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, 2017-2018, n° 2179/007, n° 237);

6.2 La Commission estime que les recommandations de la Commission d'Enquête contribueront à améliorer l'application des règles actuelles.