

## Postface

Les textes rassemblés dans cette monographie illustrent de manière éclatante le caractère éminemment *politique* des règles qui régissent l'octroi et le retrait de la nationalité belge. La nationalité belge a été et constitue encore aujourd'hui un enjeu de pouvoir. Elle est au centre d'un véritable combat politique où la dimension migratoire a toujours été présente. Ceci apparaît tant à la lecture de l'analyse démographique que du panorama de l'évolution des textes légaux qui régissent cette matière. Retracer l'histoire de la nationalité belge à travers les chiffres et statistiques commentés dans la première partie de cet ouvrage confirme en effet le lien puissant qui existe entre la nationalité belge et le phénomène migratoire. Même les chiffres relatifs à la répartition entre hommes et femmes de l'acquisition de la nationalité belge montrent un lien avec le phénomène migratoire : lorsque l'on constate que, dans un groupe donné, davantage de femmes que d'hommes obtiennent la nationalité belge, cela tient principalement au fait que l'immigration pour ces groupes est davantage féminine. Quant à l'analyse de l'évolution des textes, magistralement dessinée dans cette monographie, elle vient pour autant que de besoin renforcer encore le lien entre nationalité et migration. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que tant lors de l'adoption en 1984 du Code de la nationalité belge que de la dernière grande réforme qui a vu le jour en 2012, le législateur a entendu lier le sort de la nationalité à celui de la migration : la loi du 24 juin 1984 évoquait déjà dans son titre la condition des étrangers, à côté de l'introduction du Code de la nationalité belge; l'importante réforme qui a vu le jour en 2012 liait également nationalité et migration tant dans le corps du texte que dans le titre de la législation.

Les analyses très riches que livre cette monographie méritent une attention soutenue. Elles constituent autant de réflexions susceptibles à leur tour d'en faire naître d'autres. Parmi les nombreuses pistes qui pourraient être évoquées, qu'il soit permis d'évoquer deux traits marquants qui apparaissent en filigrane des analyses publiées dans ce recueil.

Le premier n'est pas propre à la politique de la nationalité belge. Il n'en mérite pas moins d'être relevé. Le Code de la nationalité belge a fait l'objet de nombreuses modifications depuis son adoption. Certaines de ces modifications, ponctuelles ou d'ampleur, font suite aux constats dressés à propos de l'application concrète des textes en vigueur - ainsi la suppression en 2000 du contrôle de la volonté d'intégration des personnes de nationalité étrangère qui souhaitent devenir belges, fait suite au constat des difficultés que posait la mise en oeuvre de cette condition sur le terrain. Rares sont néanmoins les évaluations d'ensemble qui permettent de mesurer les effets concrets de modifications adoptées, pour en tirer les leçons<sup>1</sup>. Ainsi, lorsque l'on décide en 2012 de supprimer la possibilité de consolider une nationalité belge évanescence par le biais de la possession d'état, ceci n'est pas le résultat d'une quelconque évaluation des effets de cette porte d'entrée vers la nationalité belge. Au contraire, la suppression s'appuie-t-elle, pour autant qu'il soit possible de repérer une quelconque justification, sur des sentiments, voire une intuition.

Il est vrai que l'évaluation de la réglementation ne fait guère partie de la culture politique belge. De telles évaluations pourraient néanmoins apporter une plus value importante lors des modifications ultérieures. Car il est évident que tel un palimpseste, le Code de la nationalité belge sera remis sur le métier. Déjà, certaines propositions de loi annoncent des modifications à venir. Compte tenu de l'importance des changements qui ont été apportés lors de la réforme de décembre 2012, il est essentiel que celle-ci fasse l'objet d'une évaluation approfondie avant que l'édifice ne soit à nouveau soumis à une rénovation.

De telles analyses permettraient de dépasser les intuitions pour examiner l'impact réel des nombreux

---

1 Voy. néanmoins M. CL- FOGLETS, R. FOQUÉ et M. VERWILGHEN, *Devenir belge : un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1er mars 2000)*, Maklu, 2002, 849 p.

changements que subit le droit de la nationalité belge. Il est en effet à craindre que certaines modifications rapides du droit de la nationalité belge reposent au moins en partie sur des *a priori* et des prédictions dont il est difficile de dire si elles se réaliseront. Deux exemples permettront d'apercevoir l'ampleur des défis.

Le premier est lié au passé relativement récent du Code de la nationalité belge. Jusqu'au 1er janvier 2013, il était largement permis de solliciter la faveur de la naturalisation : celle-ci pouvait être sollicitée dès que l'intéressé avait atteint l'âge de 18 ans et qu'il résidait depuis au moins trois ans en Belgique. A la faveur de ces conditions très ouvertes, des milliers de personnes ont souhaité obtenir de la Chambre la faveur. Cet engouement a sans doute été l'un des éléments qui a déclenché la réforme, une partie du personnel politique estimant qu'il n'était pas opportun d'accorder la nationalité belge par cette voie à des personnes ne faisant preuve que d'un séjour de trois ans sur le territoire national. Or à notre connaissance aucune analyse poussée n'a été réalisée des personnes auxquelles la Chambre a effectivement octroyé la nationalité belge. Les chiffres présentés dans cette monographie permettent d'apercevoir quelle est la durée moyenne de résidence en Belgique pour les personnes obtenant la nationalité belge. Ces chiffres, pour intéressants qu'ils soient, ne permettent néanmoins pas de distinguer selon le mode d'acquisition de la nationalité. Or la naturalisation présentait précisément une particularité souvent mise en avant : la condition de résidence était réduite à un délai fort bref de trois ans, délai souvent décrié. Il serait dès lors pour le moins intéressant de déterminer quelle était la durée moyenne du séjour (légal) de ces personnes en Belgique au moment de leur naturalisation. Il n'est pas exclu que cette moyenne soit proche du minimum exigé par la législation de l'époque, à savoir trois ans. Rien n'exclut néanmoins que la moyenne soit bien plus élevée. Après tout, trouver le chemin de la naturalisation nécessitait déjà une bonne intégration en Belgique, dans la mesure où aucune politique publique d'accès à cette procédure n'existait. En outre, la Chambre avait développé ses propres critères d'appréciation, qui réservaient une large part à l'intégration des candidats à la nationalité belge. Ceci avait pour effet de retarder, pour bien des candidats, l'octroi de la nationalité belge. Seule une telle analyse, qui pourrait être réalisée en croisant les informations disponibles dans le Registre national avec celles publiées dans les lois de naturalisation, permettrait d'apprécier avec plus de justesse les conséquences concrètes de la politique de naturalisation appliquée jusqu'en 2013.

La réforme récente offre un deuxième exemple intéressant. Lors des travaux ayant conduit à l'adoption de cette réforme, il a été avancé que les règles nouvelles présidant à l'octroi de la nationalité belge affecteraient de manière significative les femmes et les personnes fragiles<sup>2</sup>. Cet impact proportionnellement plus grand pour ces populations tiendrait à l'importance que revêtent, dans la procédure de déclaration appelée à devenir le droit commun de l'acquisition de la nationalité belge, les critères liés à l'intégration au marché du travail et à l'éducation. Ces critiques font écho aux conclusions d'études de grande ampleur menées dans d'autres Etats, qui montrent que les politiques plus restrictives d'accès à la nationalité affectent proportionnellement plus les personnes originaires d'Etats pauvres et moins développés, alors que les personnes originaires d'Etats plus riches sont assez indifférentes aux changements dans les politiques de naturalisation<sup>3</sup>. S'il y a des limites à ce que la sociologie et l'empirisme peuvent mesurer, des analyses de ce type seraient fort utiles pour tirer les leçons des politiques adoptées.

Sans doute l'insuffisance patente des politiques d'évaluation de l'action publique en matière de nationalité est-elle à mettre en rapport avec le relatif isolement dans lequel est confiné le droit de la nationalité belge. Il est frappant en effet de constater que les débats relatifs à l'acquisition et à la perte de la nationalité belge sont dominés par des arguments *internes* à la nationalité, au premier rang desquels figurent les droits politiques associés à la nationalité. Au-delà de ces arguments

2 P. ex. E. BREMS, "Belg worden, of de survival of the fittest. Nieuwe nationaliteitswet op maat van Elite", *De Standaard*, 24 octobre 2012.

3 Voy. surtout M. P. VINK, T. PROKIC-BREUER et J. DRONKERS, "Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom?", *International Migration*, 2013, vol. 51: 1–20.

internes, fort peu de cas est fait des autres domaines dans lesquels la nationalité pourrait avoir une importance, tel par exemple la sécurité sociale. Sans doute ce relatif isolationisme est-il à mettre sur le compte d'une surestimation des effets de la nationalité. La nationalité est encore conçue, dans le débat politique et public, comme un élément fort de l'identité civile. Si ceci demeure vrai dans certains domaines et s'il ne faut pas sous-estimer l'importance symbolique de la nationalité, force est néanmoins de constater que l'impact concret de la nationalité n'a de cesse de diminuer<sup>4</sup>. Or les fonctions de la nationalité sont rarement évoquées dans le débat relatif aux conditions présidant à l'octroi de la nationalité belge. Il suffit de penser à la bipatridie. Après la disparition en 2007 de la perte automatique de nationalité pour cause d'acquisition volontaire de la nationalité belge, l'on peut dire que le droit de la nationalité belge est cohérent sous l'angle de la bipatridie : tant sous l'angle du belge devenu étranger que de l'étranger devenu belge, la bipatridie est tolérée. Les conséquences de cette politique n'en sont pas moins rarement évoquées. Si l'on met de côté l'exercice des droits politiques, qui mobilise parfois l'attention, rares sont les études d'ampleur portant sur le statut du bipatride, que ce soit au regard du droit civil, du droit administratif ou sous d'autres angles. Il est également significatif de noter qu'il n'existe pas de données précises sur le nombre de ressortissants belges possédant une autre nationalité. Des estimations peuvent être réalisées sur ce point. Les données publiées dans la présente monographie constituent à cet égard une aide précieuse. Elles méritent d'être complétées. L'absence de recherche sur ces questions n'est sans doute pas étranger aux crispations qui existent autour du statut du bipatride. La suspicion qui continue de peser sur les personnes possédant, à côté de la nationalité belge, une autre nationalité, justifie que des recherches d'ampleur soient engagées sur ce thème.

Le second point sur lequel il est permis d'attirer l'attention, constitue une autre constante dans l'évolution du droit de la nationalité belge. Les évolutions successives du cadre législatif ont certes introduit certaines ruptures avec l'oeuvre législative adoptée en 1984 - l'une des plus mystérieuses demeurant la suppression de la possibilité autrefois reconnue d'acquérir la nationalité belge par la possession d'état. Malgré tout, les évolutions n'ont pas remis en cause la cohérence globale du Code de la nationalité belge. Il reste que le droit de la nationalité belge montre une fâcheuse tendance à l'isolationisme. Les évolutions récentes qui ont profondément modifié le visage de la nationalité belge ont été pensées sans étude d'ensemble des grandes tendances du droit comparé et sans souci d'intégrer les avancées du droit international. Le droit de la nationalité belge fonctionne pour ainsi dire en vase clos.

L'on peut prendre comme exemple les dispositions relatives à la perte de la nationalité belge. Selon l'article 22 du Code, un ressortissant belge peut perdre sa nationalité par l'effet de la loi, lorsqu'il réside pendant une certaine période en dehors du territoire national, à condition de ne pas être né en Belgique et de posséder une autre nationalité. Cette disposition possède en soi une logique certaine. Elle constitue le pendant négatif de l'idée que la nationalité belge doit être accordée aux personnes possédant un lien substantiel avec la Belgique. Rédigé de manière générale, l'article 22 ne prévoit néanmoins aucune exception permettant d'écarter son application lorsque le séjour à l'étranger qui est à l'origine de la perte de nationalité, s'exerce sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, au profit de la liberté de circulation des personnes. Voilà un ressortissant belge qui possède également la nationalité américaine. Né en Italie, il s'installe à l'âge de 15 ans avec sa famille en Allemagne. S'il réside en Allemagne jusqu'à l'âge de 28 ans, il aura perdu la nationalité belge, seule nationalité européenne qu'il possède. A terme il y a un risque de voir l'application de cette disposition du Code de la nationalité belge remise en question par les autorités européennes<sup>5</sup>. L'hypothèse n'est pas une hypothèse d'école. Depuis le célèbre arrêt *Rottmann* de la Cour de justice, l'on sait que cette dernière se permet de scruter les effets qu'entraînent le droit de la nationalité des Etats membres sur la citoyenneté européenne promue au rang de "statut fondamental"<sup>6</sup>. L'on notera

4 Voy. l'analyse éclairante de E. PATAUT, *La nationalité en déclin*, Odile Jacob, 2014. 112 p.

5 Sur ce thème, voy. déjà G. R. DE GROOT, "Towards a European Nationality Law – Vers un droit européen de la nationalité", *Electronic Journal Comparative Law*, 2004.

6 CJUE (grande chambre), 2 mars 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08.

que les Pays-Bas ont depuis limité l'application de cette hypothèse de perte de la nationalité étrangère, en excluant son application lorsque l'intéressé réside dans un Etat membre (art. 15 § 1 litt. c. *Rijkswet Nederlanderschap*). Il serait opportun que le législateur belge s'inspire de cette solution salubre.

Au-delà de l'Union européenne, ce sont aussi les travaux du Conseil de l'Europe qui sont trop souvent ignorés. L'on évoquera ci-après l'importante Convention européenne sur la nationalité, pour l'instant délaissée par le législateur belge. Au-delà de cette Convention, il faut également mentionner une Recommandation adoptée en 2009, qui concerne en particulier la nationalité des enfants (Recommandation CM/Rec(2009)13). Cette recommandation, dont l'importance tient notamment au fait qu'elle a été adoptée par consensus entre les Etats du Conseil, prévoit notamment que les enfants dont la filiation est établie par reconnaissance "acquièrent la nationalité du parent concerné, sans aucune autre condition que celle du respect d'une procédure établie par leur législation interne". Or il est des situations, peu fréquentes heureusement, dans lesquelles un enfant ne pourra bénéficier de la nationalité belge de son père. Soit un enfant né en Belgique d'une mère étrangère. Si le père de l'enfant obtient la nationalité belge après la naissance de l'enfant, mais qu'il ne reconnaît l'enfant qu'ultérieurement, ce dernier ne pourra bénéficier de l'article 12 du Code, puisqu'au moment où le père est devenu belge, le lien de filiation n'était pas encore établi entre le père et l'enfant. L'article 8 du Code ne permet pas non plus à l'enfant de devenir belge puisque cette disposition vise l'hypothèse d'un enfant dont le parent possède la nationalité belge à la naissance. L'enfant aurait pu acquérir la nationalité belge si son père avait été belge à sa naissance, même si le lien de filiation n'a pu être établi que postérieurement à la naissance. L'exigence posée à l'article 8 que l'auteur de l'enfant ait possédé la nationalité belge à la naissance de ce dernier, exigence qui ne figurait pas dans le projet initial de Code de la nationalité belge<sup>7</sup>, exclut l'application de cette disposition lorsque l'auteur de l'enfant n'a acquis la nationalité belge qu'après la naissance de l'enfant. Voilà donc un enfant dont le père est belge et qui ne peut obtenir la nationalité belge, sans que cette solution soit justifiée au regard de l'absence de liens réels et véritables avec le père, avec l'Etat de la nationalité de celui-ci ou encore par l'existence d'une quelconque fraude. Sans doute cette difficulté ne concernera-t-elle que peu d'enfants. Ceux-ci pourront par ailleurs, une fois la majorité atteinte, bénéficier de la possibilité de devenir belge par déclaration. Il demeure qu'il est permis de se demander si cette conséquence qui se déduit d'une lecture combinée des articles 8 et 12 peut résister à l'examen sous l'angle de l'égalité. L'accès à la nationalité belge est en effet différent selon le mode et surtout le moment de l'établissement du lien de filiation.

Enfin, dernier exemple, la récente extension de la possibilité de déchoir de leur nationalité belge les ressortissants belges possédant également une autre nationalité, peut s'appliquer aux ressortissants belges dits de la '2ème génération'. Le nouvel article 23/2 du Code, introduit par la loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, vise en effet les personnes devenues belges sur base de l'article 11 § 2 du Code. Ce faisant, l'article 23/2 s'écarte, comme l'article 23/1, du régime général de la déchéance prévu par l'article 23. Cette disposition exclut en effet de la déchéance non seulement les personnes ayant acquis la nationalité belge à leur naissance en raison de l'existence d'un lien de filiation avec un parent belge, mais aussi toutes les personnes devenues belges sur base de l'article 11. Cette différence de traitement suscite de nombreuses questions. Dans la mesure où l'article 23 permet de déchoir de leur nationalité les personnes ayant gravement porté atteinte à leurs devoirs de citoyens belges, cette catégorie n'est-elle pas comparable aux situations visées par les articles 23/1 et 23/2? En outre et plus fondamentalement, les personnes ayant acquis la nationalité belge sur base de l'article 11 § 2 sont-ils dans une situation différente des personnes devenues belges sur pied de l'article 11 § 1? Certes, les deux catégories sont distinctes : dans un cas, il s'agit d'une personne née en Belgique d'un parent lui-même né en Belgique, ce qui suppose que le trajet

---

<sup>7</sup> Le projet précisait en effet que l'auteur de l'enfant possède la nationalité belge au moment de l'établissement du lien de filiation. Cf. Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *Doc. Parl.*, Chambre, 1983-84, n° 756/1, 17 octobre 1983, p. 37.

migratoire soit assez ancien, alors que dans le second cas, l'installation en Belgique de la cellule familiale est plus récente. A bien y regarder cependant, l'on constate que certaines des personnes concernées se trouvent dans une situation comparable aux belges dits de 'souche' quand on examine leur position sous l'angle du lien substantiel qui doit fonder la nationalité. Voici un enfant né en Belgique de parents qui y sont installés depuis 15 ans. A la naissance, l'enfant obtient la nationalité belge grâce à une déclaration de ses parents. Peut-on légitimement estimer que cette personne, qui est née et a grandi en Belgique, possède un lien moins fort avec la Belgique que la personne ayant obtenu la nationalité belge sur base de l'article 11 § 1? L'examen de ce motif de déchéance à l'aune du principe d'égalité constitue une nouveauté relative. La nouveauté de l'opération ne doit néanmoins pas empêcher de lui accorder l'attention qu'elle mérite.

Les récentes réformes du droit de la nationalité belge ont sans doute exagérément mobilisé l'attention, ne laissant subsister que peu de place pour une approche plus ouverte. Il est temps de procéder à une évaluation de grande ampleur. Celle-ci devrait être l'occasion pour la Belgique de s'interroger sur l'opportunité d'adhérer à la Convention européenne sur la nationalité adoptée en 1997. Cette Convention est sans doute le texte le plus important en droit international conventionnel de la nationalité. Alors que la plupart des conventions s'en tiennent à certains aspects ponctuels, la Convention de 1997 contient un ensemble de principes fondateurs qui couvrent tous les domaines du droit de la nationalité.

L'accès à cette Convention ne nécessiterait pas de substantielles modifications du droit de la nationalité belge. A bien y regarder, les dispositions qui suscitent le plus de difficultés sont celles relatives à la naturalisation (art. 19 CNB). Bien que la dernière réforme ait confiné cette mesure à un groupe très restreint, elle demeure le privilège de la Chambre, dont les décisions ne peuvent être critiquées devant une quelconque juridiction. Ceci n'est pas sans susciter une difficulté à l'aune de l'article 12 de la Convention, qui prévoit que les décisions concernant l'acquisition de la nationalité doivent pouvoir faire l'objet "d'un recours administratif ou judiciaire". L'absence de tout recours s'accompagne d'une toute puissance de la Chambre, qui n'est pas contrainte en droit interne, de justifier ses décisions. L'article 11 de la Convention prévoit pourtant que les décisions concernant l'acquisition de la nationalité doivent être "motivées par écrit". Il semble bien peu envisageable de modifier la pratique belge pour la rendre plus conforme aux prescrits de la Convention. A supposer même qu'il soit envisageable de réviser la Constitution, dont l'article 9 prévoit que la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral, encore faudrait-il s'interroger sur la possibilité d'ouvrir une voie de recours contre une décision de la Chambre. Il y a une manière d'antinomie radicale entre le pouvoir souverain accordé par le Constituant à la Chambre et la possibilité de contester devant une juridiction une décision de cette dernière.

Il semble néanmoins que l'existence de ces deux particularités belges ne doit pas constituer un obstacle interdisant à la Belgique d'adhérer à la Convention européenne. Contrairement à d'autres dispositions de la Convention, il est en effet possible à un Etat d'émettre une réserve à l'égard des articles 11 et 12 de la Convention. Compte tenu du caractère très restreint de la pratique de la naturalisation aujourd'hui, qui est réservée aux seuls candidats présentant des mérites exceptionnels, une telle réserve ne serait pas inconciliable avec le souhait de la Belgique de se lier au texte conventionnel. L'on remarquera d'ailleurs que le Danemark, qui réserve également au pouvoir législatif la possibilité d'accorder une naturalisation, a embrassé la Convention européenne tout en émettant une réserve sur ce point. D'autres Etats comme la Bulgarie et la Hongrie ont également émis une réserve à l'endroit des articles 11 et 12 de la Convention. Une réserve qui viserait précisément la procédure de naturalisation prévue par l'article 19 du Code de la nationalité belge n'entraînerait dès lors pas de difficulté sous l'angle des exigences posées par le droit international des traités et en particulier de l'exigence qu'une réserve ne soit pas incompatible avec l'objet et le but des traités.

Au total, le panorama que dressent les contributions rassemblées dans cet ouvrage est vivifiant et salutaire. Il rappelle et souligne avec force que le droit de la nationalité est un enjeu complexe, au centre de différentes ambitions parfois contradictoires. La combinaison des perspectives historiques, démographiques et juridiques ouvre des perspectives nouvelles. Nous formons le vœu que cet ouvrage puisse inspirer tant les décideurs politiques que les chercheurs pour que s'ouvre une ère nouvelle du droit de la nationalité belge.

Patrick Wautelet  
Université de Liège