

Doctrine

Le Code de la nationalité belge, version 2013
- De « Sois Belge et intègre-toi »
à « Intègre-toi et sois Belge »...
(première partie), par D. de Jonghe
et M. Doutrepoint 313

Jurisprudence

■ Compétence d'attribution - Objet
de la demande - Qualification juridique
par le demandeur
Cass., 3^e ch., 5 novembre 2012,
observations de M. Baetens-Spetchinsky
et J.-S. Lenaerts 320

Chronique

La vie du palais - Bibliographie -
Parallèlement - Coups de règle.

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hébergement, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031



Journal des tribunaux

http://jt.larcier.be
4 mai 2013 - 132^e année
17 - N° 6519
Georges-Albert Dal, rédacteur en chef

Doctrine

Le Code de la nationalité belge, version 2013

De « Sois Belge et intègre-toi » à « Intègre-toi et sois Belge »... (première partie)*

Le droit de la nationalité vient de subir de profonds bouleversements : exigence accrue quant au titre de séjour, retour du concept d'intégration, durcissement généralisé des conditions et formalités d'obtention, élargissement des causes de déchéance... La présente contribution, qui s'étalera sur trois numéros, propose un état des lieux de la matière, à travers une présentation du Code de la nationalité belge millésime 2013. L'accent y est mis sur les modifications apportées par la loi du 4 décembre 2012. La première partie, développée ci-dessous, détaillera les grands axes de la réforme (chapitre 1) et les modalités relatives à l'obtention de la nationalité belge par attribution (chapitre 2.A). La deuxième partie, au sommaire du numéro de la semaine prochaine, se concentrera sur le second mode d'obtention de la nationalité belge, l'acquisition (chapitre 2.B). Le numéro suivant comportera la troisième partie, qui traitera de la perte (chapitre 3) et du recouvrement (chapitre 4) de la nationalité belge, avant de décrire brièvement les mesures transitoires prévues par le nouveau système (chapitre 5) et de s'interroger enfin sur les raisons d'aspirer à devenir Belge aujourd'hui (chapitre 6).

I Introduction

1. La nationalité est une notion de droit national. L'article 8, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que « la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ». La loi fondamentale réserve donc au législateur fédéral — en l'occurrence aujourd'hui à la Chambre des représentants — la compétence de régler les conditions et procédures liées à l'obtention, à la perte et au recouvrement de la nationalité belge. En vertu de l'article 9 de la Constitution, le pouvoir législatif fédéral dispose, en outre, de la compétence d'octroyer la nationalité par naturalisation, selon les modalités fixées par la loi.

C'est le Code de la nationalité belge (ci-après abrégé « C.N.B. ») qui constitue la « loi civile » actuellement en vigueur en matière de nationalité. Les nombreuses lois qui ont vu le jour postérieurement à l'adoption du Code n'ont eu de cesse de le modifier ou le compléter, sans toutefois jamais jusqu'à aujourd'hui procéder à une réflexion d'ensemble.

Le constat était hautement paradoxal : alors que la nationalité devrait être une matière particulièrement stable, dès lors qu'elle constitue indiscutablement un des piliers de l'État, force est de constater que le Code qui y est consacré n'a cessé d'être détricoté et rafistolé à la faveur de lois prises à la va-vite, à la cohérence douteuse ou poursuivant d'autres buts que celui affiché. La législation sur la nationalité n'a pas manqué d'être utilisée « comme un outil au service de la politique d'intégration des étrangers résidents en Belgique, laquelle est conçue, au niveau fédéral, comme la contrepartie des mesures restrictives de la politique d'immigration »¹. Sur certains aspects, tel le sort particulier de la condition liée à la volonté d'intégration — formellement supprimée en 2000 — cette intrusion de la politique migratoire dans le droit de la nationalité s'est doublée d'une autre question politique éminemment sensible, celle du droit de vote des étrangers.

2. Cette instrumentalisation systématique de la législation sur la nationalité a fini par être déplorée par le législateur lui-même. Depuis quelques années, la majorité des initiatives parlementaires a renoué avec l'idée que la nationalité, conçue comme le lien juridique qui relie un individu à un

(*) Une table des matières sera publiée à la fin de l'article, dans le numéro du 18 mai.

(1) B. RENAULD, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge - De réformes en réformes... », *R.B.D.C.*, 2000, p. 43.

ACTUALITÉS DE DROIT
DES PERSONNES
ET DES FAMILLES

248 p. • 80,00 €
Édition 2013

ACTUALITÉS DE DROIT DES
PERSONNES ET DES FAMILLES

Sous la direction de
Yves-Henri Leleu, Didier Pire

LA LUTTE CONTRE
LE BLANCHIMENT
EN DROIT BELGE, SUISSE,
FRANÇAIS, ITALIEN ET
INTERNATIONAL

526 p. • 115,00 €
Édition 2013

LA LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT EN DROIT BELGE,
SUISSE, FRANÇAIS, ITALIEN ET
INTERNATIONAL

Incrimination et confiscation,
prévention, entraide judiciaire

Sous la coordination de Maria Luisa Cesoni

L'ENSEIGNANT
FACE AU FISC

156 p. • 25,00 €
2^e édition 2013

L'ENSEIGNANT FACE AU FISC

Vos charges professionnelles : un
maître-atout dans votre déclaration

Philippe Meurée, Marc Van Loo

commande@deboekservices.com
c/o De Boeck Services srl
Fond Jean-Pâques 4 • 1348 Louvain-la-Neuve • Belgique
0800/99 613 • 0800/99 614

strada lex

Ouvrages disponibles en
version électronique sur
www.stradalex.com

larcier

BRUYANT

www.larcier.com

www.bruylant.be

État, n'a pas à faire l'objet de marchandages politiques, mais constitue, au contraire, un enjeu qui mérite d'être traité de manière globale et indépendante. La loi du 4 décembre 2012, qui vient de modifier profondément le Code de la nationalité belge, se veut de cette trempe-là.

C'est la première proposition déposée à la Chambre durant la présente législature — en octobre 2010, soit en période d'affaires courantes — celle de l'Open VLD (n° 53-476/1)², qui a constitué le point de départ de la discussion sur la récente réforme du Code de la nationalité belge. Cette proposition, à laquelle ont été jointes cinq autres (déposées respectivement par le CD&V, la N-VA, le MR, le Vlaams Belang et le PS), visait expressément à « objectiver à nouveau l'obtention de la nationalité et à la rendre neutre au niveau de l'immigration »³ et se présentait sous cinq traits particuliers : exigence accrue quant à la qualité du titre de séjour, condition renforcée de présence effective sur le territoire, « réintégration » de l'idée d'intégration, modalités de procédure d'acquisition de la nationalité plus strictes et élargissement des causes de déchéance de la nationalité.

Cette proposition n'a pas manqué de susciter des discussions animées en commission de la justice de la Chambre, avant de passer à l'arrière-plan du chantier législatif au profit d'un amendement « récapitulatif » déposé le 22 juin 2011 par quatre partis flamands (Open VLD, N-VA, CD&V et SP.A)⁴. C'est cet amendement flamand — qui tend, plus largement, à remplacer l'ensemble des dispositions de la proposition initiale — et non la proposition initiale elle-même, qui a constitué dès ce moment la base de la réflexion des députés et qui a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, rendu les 16 et 23 août 2011⁵.

Force est de constater que, entre le moment où le Conseil d'État a rendu son avis et la mi-juillet 2012 — soit durant près d'un an — et bien que le pouvoir ait à nouveau été exercé par un gouvernement de plein exercice depuis décembre 2011, le travail parlementaire fédéral est resté quasiment au point mort. À la mi-juillet 2012, toutefois, la machine s'est emballée : un accord de majorité a pu être dégagé au sein de la commission de la justice de la Chambre et formalisé dans le nouvel amendement « récapitulatif » signé par les six partis de la majorité, déposé le 16 juillet et faisant à nouveau table rase des textes précédents⁶. Cet amendement, dit aussi « de majorité », a maintenu les grands axes du précédent amendement récapitulatif, tout en y intégrant largement les remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis d'août 2011. C'est ce second amendement « récapitulatif » qui a donné naissance, moyennant quelques ultimes amendements mais sans évocation de la part du Sénat, à la loi du 4 décembre 2012 *modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*⁷. Celle-ci est

entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le même jour que l'arrêté royal d'exécution de ladite loi, qui a pourtant été pris le 14 janvier 2013⁸.

3. Les statistiques dévoilent que, depuis une bonne décennie, près de 40.000 personnes obtiennent chaque année la nationalité belge. Les « nouveaux Belges » proviennent majoritairement des pays européens, tandis que l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne représentent respectivement les deuxième et troisième principales régions d'origine, devant l'Asie. Il est plus que probable que la réforme de 2012 entraîne, dans les mois et années à venir, une réduction importante des obtentions de la nationalité belge, singulièrement des acquisitions.

L'objectif de la présente contribution est de brosser un aperçu le plus complet possible du C.N.B. dernière mouture, c'est-à-dire tel qu'il a été modifié par la loi du 4 décembre 2012. Nous commencerons par passer en revue les différents objectifs mis en avant par la loi (chapitre 1), puis nous suivrons la logique du C.N.B. pour examiner successivement comment, à l'heure actuelle, on obtient la nationalité belge (chapitre 2), comment on la perd (chapitre 3) et comment on la recouvre (chapitre 4). Nous clôturerons ce tour d'horizon par un mot sur les dispositions transitoires prévues par la loi (chapitre 5) et une brève analyse des différents motifs qui persistent à pousser de nombreux étrangers à solliciter l'obtention de la nationalité belge (chapitre 6).

1 Les objectifs affichés par la loi du 4 décembre 2012

4. Les grands axes de la récente et importante réforme du droit de la nationalité belge réalisée par la loi du 4 décembre 2012 proviennent d'un compromis politique coulé dans l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011⁹, après avoir reçu une première formulation dans la proposition de loi précitée d'octobre 2010. Ces objectifs sont les suivants.

A. Une exigence accrue quant au titre de séjour à posséder

5. L'étranger ne peut désormais devenir Belge que s'il jouit préalablement d'un statut de séjour stable sur le territoire (titre de séjour légal à durée illimitée, séjour long et ininterrompu)¹⁰. Il s'agit d'éviter que la nationalité puisse constituer, dans le chef de l'étranger, un moyen d'obtenir un titre de séjour ou de consolider son statut administratif. C'est l'objectif

(2) Proposition de 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, déposée par C. Van Cauter et crts, *Doc. parl.*, Ch., 2010-2011, n° 53-476/1. L'empressement de l'Open VLD à déposer sa proposition en la matière constitue, sans aucun doute, une tentative de « neutraliser » les effets du compromis politique ayant accouché de la loi de 2000, singulièrement à la suite de l'abandon de la condition de la volonté d'intégration (*cf. infra*, point 1.B.).

(3) Proposition de 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, précitée, p. 3.

(4) Proposition de 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, amendement n° 124 déposé par C. Van Cauter et crts, *Doc. parl.*, Ch., 2010-2011, n° 53-476/10.

(5) Proposition de 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, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch., 2010-2011, n° 53-476/11.

(6) Proposition de 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, amendement n° 151 déposé par C. Van Cauter et crts, *Doc. parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-476/13.

(7) Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012, 2^e éd., p. 79998. Cette loi a déjà fait l'objet d'une double modification formelle à la faveur de la loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses, spécialement en matière de justice (1), *M.B.*, 31 décembre 2012, 2^e éd., p. 88936. Pour de plus amples développements sur la genèse de la loi du 4 décembre 2012, voy. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, C.H. Crisp, n° 2152-2153, Bruxelles, Crisp, 2012, pp. 58-68.

(8) Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 21 janvier 2013, 2^e éd., p. 2596, *errat.*, *M.B.*, 18 février 2013, p. 9236, ci-après dénommé « l'arrêté royal d'exécution ». Celui-ci reprend, en un seul corps, les différents aspects de la réglementation délégués au Roi, sauf un : l'élaboration d'« une liste des pays pour lesquels l'impossibilité ou

les difficultés sérieuses » de se procurer un acte de naissance et un document équivalent « sont admises » (nouvel article 5, § 1^{er}, alinéa 2, du C.N.B.). Ce dernier aspect est visé dans un second arrêté, l'arrêté royal du 17 janvier 2013 portant la liste des pays où l'obtention d'actes de naissance est impossible ou pose des difficultés sérieuses, *M.B.*, 30 janvier 2013, p. 4739, entré en vigueur le 9 février dernier. Cette liste, singulièrement courte, ne comporte que quatre pays : l'Afghanistan, l'Angola (seule l'enclave de Cabinda), la Somalie et le Soudan du Sud. Il n'est pas certain que cela signifie que seuls les ressortissants de ces pays pourront se prévaloir de la difficulté ou de l'impossibilité de se procurer un acte de naissance, ou qu'ils bénéficieront d'une présomption réfragable ou irréfragable quant à ce. La justification de cet article 5, § 1^{er}, alinéa 2, nouveau, dans les travaux préparatoires, précise simplement : « Cet article complète l'article 5 du Code de la nationalité belge par une disposition permettant l'établissement par le Roi d'une liste de pays pour lesquels l'impossibilité ou des difficultés sérieuses de se procurer un acte de naissance sont admises » (proposition de 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, rapport fait au nom de la commission de la justice par Ch. Brotcorne, *Doc. parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-476/15, p. 96). Il semble donc que le terme « admises » fasse écho à une présomption, éventuellement réfragable, dont bénéficieraient les ressortissants de ces quatre pays, mais que rien ne s'oppose à ce que des étrangers ressortissants d'autres États, non repris dans la liste de l'arrêté royal, fassent valablement la preuve de l'impossibilité ou des difficultés sérieuses à se procurer un acte de naissance.

(9) Accord du gouvernement du 1^{er} décembre 2011, p. 134. Selon cet accord, « le séjour ininterrompu et l'intégration pourront mener à l'acquisition de la nationalité et pas inversement. La réforme rendra la législation plus neutre sur le plan migratoire, introduira des exigences de connaissance de langue et d'intégration des candidats à la nationalité. La participation économique pourra être un élément d'appréciation de l'intégration. La naturalisation via la Chambre restera possible mais sera une procédure d'exception. Enfin, un droit d'enregistrement sera prévu et les possibilités de déchéance de la nationalité belge seront élargies ».

(10) Les documents à prendre en considération pour prouver le séjour légal sont détaillés aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal d'exécution.

principal de la réforme : rendre le bénéfice de la nationalité belge « neutre du point de vue de l'immigration » (*cfr* intitulé de la loi).

C'est que la question du « séjour légal » exigé par le C.N.B. s'est transformée, au fil des ans et des modifications du Code, en une véritable bouteille à encre, les différentes modifications législatives intervenues dans le but de clarifier cette notion ayant eu elles-mêmes pour effet d'engendrer de nouvelles controverses jurisprudentielles.

Pour mémoire, le législateur de 1991¹¹ introduisit la possibilité, pour « l'étranger né en Belgique et y ayant sa résidence principale depuis sa naissance », d'acquérir la nationalité belge par simple déclaration effectuée devant l'officier de l'état civil du lieu de sa résidence principale. En 2000, le législateur étendit cette possibilité, d'une part, à « l'étranger né à l'étranger dont l'un des auteurs possède la nationalité belge au moment de la déclaration », d'autre part, à « l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans, et qui, au moment de la déclaration, a été admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume, ou a été autorisé à s'y établir »¹².

La question de savoir si cette « résidence principale » devait ou non être couverte par un titre de séjour donna lieu à une véritable saga, tant en jurisprudence qu'en doctrine¹³. Par un arrêt du 16 janvier 2004, la Cour de cassation répondit à cette question par la négative¹⁴. Le législateur contre-attaqua cependant rapidement et adopta, quelques mois plus tard, une disposition interprétative destinée à clarifier les choses : d'après l'article 299 de la loi-programme du 29 décembre 2004, l'article 12bis, § 1^{er}, 3^o, du C.N.B. devait être compris comme s'appliquant exclusivement aux étrangers qui pouvaient se prévaloir de sept ans de résidence principale en Belgique, couverts par un séjour légal¹⁵. La Cour d'arbitrage valida par la suite la qualification de « loi interprétative » conférée par le législateur à cette disposition¹⁶.

Par souci de clarté, le législateur intervint cependant une nouvelle fois en 2006¹⁷ afin d'insérer dans le C.N.B. un nouvel article 7bis, en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier dernier. Son premier paragraphe disposait : « Pour pouvoir introduire une demande ou une déclaration visant à l'obtention de la nationalité belge, l'étranger doit être en séjour légal au moment de l'introduction de cette demande ou de cette déclaration », tandis que son second paragraphe précisait : « On entend par séjour légal, la situation de l'étranger admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou autorisé à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Mais, loin d'apporter l'apaisement judiciaire poursuivi, cette nouvelle disposition relança la controverse. En effet, la déclaration introduite sur la base de l'article 12bis, § 1^{er}, 3^o, du C.N.B. était à présent soumise à une double condition : d'une part, le déclarant devait prouver sept années de résidence principale en Belgique, couverte par un titre de séjour; d'autre part, il devait démontrer en outre qu'au moment de l'introduction de la déclaration de nationalité, il était autorisé ou admis au séjour en Belgique pour plus de trois mois.

L'ambiguïté provenait de ce que l'article 7bis du C.N.B. n'avait trait qu'à la nature du séjour du déclarant *au moment de l'introduction de la déclaration* : à ce moment-là, et seulement à ce moment-là, le déclarant devait pouvoir présenter un titre de séjour de plus de trois mois, tandis que les sept années de « résidence principale couverte par un séjour légal » exigées par l'article 12bis, § 1^{er}, 3^o, du C.N.B. recevaient quant à elles, et en vertu de la loi interprétative de 2004, une interprétation plus large. En d'autres termes, les mots « séjour légal » recevaient une interprétation différente au sein de la même loi, selon qu'il s'agissait du séjour légal visé *avant* ou *au moment* de l'introduction de la déclaration de nationalité¹⁸. Cette situation menait donc à ouvrir la procédure d'acquisition de nationalité par déclaration à des étrangers dont le séjour pouvait avoir été couvert, durant sept années, par des titres de séjour précaires, pour autant qu'au moment de l'introduction de la déclaration, ils aient été admis ou autorisés au séjour de plus de trois mois en Belgique. En outre, la question de savoir si le séjour de sept années devait avoir été ininterrompu ou non — et donc, si plusieurs périodes de séjour légal, éventuellement étalées sur une période de plus de sept ans, pouvaient être additionnées — restait également irrésolue¹⁹.

6. La volonté affichée du législateur de 2012 a donc été de mettre fin une fois pour toutes à plus d'une décennie d'hésitations quant au contenu à conférer à cette notion de « séjour légal ». La nouvelle mouture de l'article 7bis du C.N.B. précise ainsi à présent, en son paragraphe 1^{er} : « Pour l'application des dispositions du présent Code en matière d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité belge, l'étranger doit avoir fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal, et ce aussi bien au moment de l'introduction de sa demande ou déclaration que durant la période la précédant immédiatement. Tant le séjour légal que la résidence principale doivent être ininterrompus ».

En outre, le nouveau paragraphe 3 de cette disposition entend mettre un terme à l'autre interminable controverse jurisprudentielle portant sur la question de savoir à partir de quand le séjour en Belgique de l'étranger est « interrompu ». Le législateur a en effet établi que le caractère « ininterrompu » du séjour de l'étranger ne serait pas affecté par des absences temporaires de six mois au maximum, et ce pour autant que ces absences ne dépassent pas au total une durée d'un cinquième des délais requis par le C.N.B. dans le cadre de l'acquisition de la nationalité.

Lors des discussions en commission de la justice de la Chambre, d'aucuns avaient plaidé pour une acception plus souple de cette notion, en avançant entre autres que des motifs d'études ou de travail pouvaient amener une personne à résider à l'étranger pour une période supérieure à six mois, sans que cela n'entraîne une interruption de ses attaches avec la Belgique. Il avait également été souligné qu'il importait de tenir compte d'interruptions qui ne sont pas dues à l'intéressé, mais à l'administration, comme lorsque l'Office des étrangers tarde à renouveler un titre de séjour²⁰.

Ces remarques faisaient écho à des discussions bien connues des prétoires²¹. Il est cependant regrettable, à notre sens, que n'ait pas été envisagée dans la nouvelle loi la question des interruptions de séjour im-

(11) Loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 596 et 628 du Code judiciaire, *M.B.*, 3 septembre 1991, article 4.

(12) Loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 6 avril 2000, article 4.

(13) Voy. à ce sujet, entre autres, B. BILQUIN, « Développement récent dans le Code de la nationalité belge : la résidence principale revisitée par la dernière loi-programme, cadeau du Père Noël ou du Père fouettard? », *Rev. dr. Ulg.*, 2005, pp. 97-118; S. BOUCKAERT, « Illegaal verblijf telt mee bij verwerving Belgische nationaliteit », *Juristenkrant*, 2004, n° 89, p. 6; S. BOUCKAERT, « Kunnen kandidaat-Belgen perioden van illegaal verblijf mee in rekening brengen bij de verwerving van de Belgische nationaliteit? », *NJW*, 2005, p. 1272; B. CUVELIER, « Séjour précaire et déclaration de nationalité », *R.R.D.*, 2004, pp. 140-141; P. HERBOTS, « Enkel wettelijk hoofdverblijf van zeven jaar kan tot Belgische nationaliteit leiden », *Juristenkrant*, 2005, n° 102,

p. 4; M. VAN DE PUTTE et J. CLEMENT, « Nationaliteitsverwijzing en wettigheid van het vereiste verblijf : een verhaal zonder einde? », *T. Vreemd.*, 2005, pp. 221-223; P. POPLIER, « Nationaliteitsverklaring en de vereiste van een wettig hoofdverblijf in België : analyse van een interpretatieve wet », *T. Vreemd.*, 2005, pp. 368-371.

(14) Cass. (1^{re} ch.), 16 janvier 2004, R.G. n° C.03.0370.F, *www.cass.be*. En d'autres termes, un séjour illégal pouvait entrer en ligne de compte pour le calcul du délai de séjour de sept ans précédant l'introduction de la déclaration. Pour un commentaire, voy., entre autres, A. CHOMIK et Z. MAGLIONI, « Résidence principale et déclaration de nationalité : et si la loi était (enfin) claire? », note sous Cass. (1^{re} ch.), 16 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2004, pp. 902-906; A. DETHEUX, « La controverse autour de la notion de résidence principale telle que visée à l'article 12bis, § 1^{er}, 3^o, du Code belge de la nationalité », note sous Cass. (1^{re} ch.), 16 janvier 2004, *Rev. dr. étr.*, 2004, pp. 23-26; T. ROBERT, « Het begrip "hoofdverblijf" in het WBN : dis-

cussie (voorlopig) gesloten », note sous Cass. (1^{re} ch.), 16 janvier 2004, *T.B.B.R.*, 2005, pp. 260-262.

(15) Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004, article 299.

(16) C.A., 21 juin 2006, *R.W.*, 2006-2007, pp. 645 et 646 et note P. POPLIER, « Het Arbitragehof over interpretatieve wetten en het Wetboek van de Belgische nationaliteit : een aangepaste definitie, een ongepast resultaat ».

(17) Loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *M.B.*, 28 décembre 2006, article 379.

(18) Cette approche différenciée fut confirmée par une circulaire du 25 mai 2007 relative aux modifications du Code de la nationalité belge introduites par la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses I, *M.B.*, 4 juin 2007. Selon son point 2.2., « Le contenu à donner à la notion de séjour légal varie en fonction du contexte endéans lequel il trouvera à s'appliquer. Concrètement il y aura [lieu] de distinguer si la condition de séjour légal est requise

au moment de l'introduction de la demande ou de la déclaration ou si elle a trait aux périodes qui ont précédé la demande ».

(19) Pour une analyse détaillée de ces différentes controverses, voy. M. DOUTREPONT, « De praktijk inzake verwerving van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring : een overzicht van enkele hete hangijzers in een blik op de toekomst », *T. Vreemd.*, 2012, pp. 280-283.

(20) Proposition de 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, rapport fait au nom de la commission de la justice par Ch. Brotcorne, *Doc. parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-476/15, p. 49.

(21) Ainsi, pour certaines juridictions, un séjour de plus de six mois à l'étranger était constitutif d'une interruption du séjour (Anvers, 24 juin 2003, *NJW*, 2003, p. 1226), tandis que, pour d'autres, une absence de huit mois et demi (Liège, 11 février 2003, *Rev. dr. étr.*, 2003, p. 222) ou un voyage de

putables à une erreur ou un retard de l'administration, circonstances qui sont pourtant légion dans la pratique au point qu'il devient plutôt exceptionnel pour un étranger autorisé au séjour de longue durée en Belgique de ne compter aucun « trou », fût-il de quelques jours, dans son séjour. La jurisprudence avait cependant généralement considéré que ce type d'interruption ne pouvait avoir d'incidence sur le caractère ininterrompu du séjour de l'étranger, dans la mesure où le titre de séjour ne constituait que l'*instrumentum* d'un droit de séjour préexistant²². De *lege ferenda*, on pourrait d'ailleurs considérer que, dans la mesure où le législateur a accepté le principe d'une interruption de la résidence principale en Belgique pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois, une interruption de quelques jours à la suite d'une erreur ou une lenteur administrative ne peut entraîner une interruption du séjour au sens de la loi.

Par ailleurs, le législateur n'a malheureusement pas profité de l'occasion pour mettre un terme à l'incohérence législative consistant à conférer, au sein d'une même législation, un contenu différent à une même notion. Au paragraphe 2 de la nouvelle mouture de l'article 7bis du C.N.B., le législateur de 2012 a en effet maintenu la double définition du séjour légal, selon qu'il est entendu au moment de l'introduction de la déclaration ou durant la période qui précède.

Enfin, une question qui risque fort de très vite se transformer en nouvelle bouteille à encre est celle du séjour des réfugiés. En effet, en vertu de la Convention de Genève²³, la reconnaissance du statut de réfugié a un effet déclaratif. En d'autres termes, le réfugié reconnu est considéré rétroactivement comme ayant possédé cette qualité dès le jour de l'introduction de sa demande d'asile. Or le nouvel article 7bis du C.N.B. exige que la période de séjour légal précédant l'introduction de la demande ait été couverte uniquement par des titres de séjour de plus de trois mois. Ceci implique donc qu'un demandeur d'asile, dont le séjour durant la procédure d'asile aurait été couvert par des attestations d'immatriculation de moins de trois mois, mais qui serait finalement reconnu réfugié, ne pourrait faire valoir la durée de sa procédure d'asile au titre de séjour légal. L'article 4 de l'arrêté royal d'exécution, qui exécute l'article 7bis, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, ne reprend d'ailleurs pas l'attestation d'immatriculation dans la liste des dix documents permettant de rapporter valablement la preuve de son séjour légal durant la période précédant la déclaration de nationalité.

Cette situation est cependant susceptible de poser un problème au regard du droit international. Les juridictions ne s'y étaient d'ailleurs pas trompées, et la jurisprudence *ante* 2000 rappelait que dans la mesure où la reconnaissance du statut de réfugié opère *ex tunc*, toute la durée de la procédure d'asile doit être prise en compte pour le calcul de la durée du séjour légal au sens du C.N.B.²⁴. La N-VA elle-même avait déposé un amendement tendant à modifier en ce sens l'article 7bis, au motif que « la définition du "séjour légal" contenue dans la proposition de loi manque de précision et omet la situation des demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié a été conféré. Il convient en effet de tenir compte de l'effet déclaratif de cette reconnaissance et, par conséquent, de comptabiliser la totalité de la période de traitement de la demande d'asile, conformément aux obligations internationales résultant de la Convention de Genève »²⁵. Cet amendement n'a cependant pas été retenu.

Il s'agit pourtant, en effet, d'un principe imposé par la Convention de Genève elle-même : le sens de son article 1^{er}, qui précise que le terme « réfugié » s'appliquera à « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays », ne peut être que celui d'un effet déclaratif de la reconnaissance du statut. En refusant de prendre en compte la durée de la procédure d'asile dans le calcul du séjour légal précédant la déclaration de nationalité, le législateur met donc à mal ce principe, pourtant hiérarchiquement supérieur à la loi nationale. Reste à voir comment la jurisprudence prendra position face à cette question.

B. Un retour du concept d'intégration

7. Le C.N.B. de 1984 imposait que l'étranger candidat à la nationalité belge fasse montre d'une « volonté d'intégration » suffisante pour voir sa demande reçue positivement. Bien que l'expression fût neuve²⁶, elle ne bénéficia à l'époque, de manière regrettable, d'aucune définition légale; la lecture des travaux préparatoires permettait toutefois de situer la volonté d'intégration à mi-chemin entre l'adhésion et l'assimilation sur l'échelle de la « proximité » de l'étranger par rapport au Belge²⁷.

Quoi qu'il en soit, avec l'introduction de la condition liée à la volonté d'intégration, l'octroi de la nationalité belge était perçu, lors de l'avènement du C.N.B. en 1984, comme une *conséquence* de l'intégration. Autrement dit, « l'intégration de fait [devait] précéder l'intégration de droit »²⁸. Pourtant, dans le même temps, la nationalité fut investie en tant que telle d'une vocation intégrative²⁹ : l'accord de gouvernement de décembre 1981 préconisait déjà de favoriser l'intégration des étrangers par un accès facilité à la nationalité et le législateur de 1984 indiqua sans ambages qu'il considérait l'accès élargi à la nationalité comme un outil destiné à favoriser l'intégration des étrangers dans la communauté nationale³⁰. Ainsi, le ministre Jean Gol (PRL), porteur du projet, parla de la possibilité de devenir Belge comme d'« un puissant adjuvant au pouvoir d'intégration »³¹. On le voit, la nationalité était ici vue comme un *moyen* d'intégration, l'intégration de droit allant nécessairement entraîner une intégration de fait³². La relation entre la volonté d'intégration et la nationalité constituait donc, à l'époque, une sorte de cercle vicieux.

Cette ambiguïté dans la position du gouvernement au sujet de la relation séquentielle entre nationalité et intégration (moyen ou conséquence?) entraîna naturellement l'introduction de dispositions en sens divers dans le texte du Code d'origine (cohabitation de règles plus libérales et de mesures plus restrictives³³). Elle se retrouva, par ailleurs, dans tous les travaux législatifs ultérieurs.

8. Les diverses réformes qui émaillèrent la vie du Code dans les années 1990 conduisirent toutefois à l'effritement progressif du critère lié à la volonté d'intégration : en 1991³⁴, on créa un nouveau mode d'acquisition de la nationalité, la déclaration de nationalité, affranchi de toute

plusieurs mois (Liège [1^{re} ch.], 11 février 2003, *Rev. dr. étr.*, 2003, p. 222) ne l'était pas. Une absence pour motif d'études pouvait être tantôt considérée comme interrompant la résidence principale en Belgique (Bruxelles, 19 octobre 1995, *A.J.T.*, 1995-1996, p. 311 et note K. LAMBEIN et W. WAUTERS, « De verkrijging van de Belgische nationaliteit overeenkomstig artikel 12bis van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) », tantôt comme n'ayant pas d'effet sur celle-ci (Civ. Bruxelles, 14 juin 1995, *T. Vreemd.*, 1997, p. 78; Civ. Bruxelles, 2 février 1994, *T. Vreemd.*, 1997, p. 46 et note). La même incertitude régnait en ce qui concernait la radiation des registres de la population : pour certaines juridictions, une telle situation prouvait le transfert de la résidence principale de l'étranger hors du territoire belge (Anvers, 12 janvier 2000, *A.J.T.*, 2000-2001, p. 147), pour d'autres pas (M. LIENARD-LIGNY, « Nationalité belge et belge bipatride - Une nouvelle étape », *Act. dr.*, 1992,

p. 783).

(22) Voy. notamment Liège (1^{re} ch.), 22 mai 2002, R.G. n° 2001/RQ/48, *www.cass.be*; Civ. Liège (3^e ch.), 26 mai 2009, R.G. n° 09/529/B, inédit; Bruxelles (3^e ch.), 5 avril 2007, *Rev. dr. étr.*, 2007, p. 30.
(23) Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et des annexes, signées à Genève le 28 juillet 1951, *M.B.*, 4 octobre 1953.
(24) Voy. notamment Liège (1^{re} ch.), 21 janvier 2008, *Rev. dr. étr.*, 2008, p. 76. Le législateur de 2006 lui-même avait rappelé ce principe (projet de loi portant des dispositions diverses (I), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., 2006-2007, n° 51-2760/1, p. 248).
(25) Proposition de 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, amendement n° 27 déposé

par T. Francken, *Doc. parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-476/3, p. 12.

(26) Elle remplaça celle d'« idoneité » en vigueur jusqu'alors.

(27) Pour de plus amples développements sur la notion de « volonté d'intégration » dans le Code de la nationalité belge entre 1984 et 2000, voy. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, pp. 15-29.

(28) M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge - Loi du 28 juin 1984*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 173, n° 278.

(29) En ce sens, voy. notamment M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge : rétrospective (1985-2003) », *Ann. dr.*, pp. 259-276, spécialement pp. 264-267.

(30) Communication du gouvernement présentée au Parlement en mars 1983, citée dans le projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., 1983-1984, n° 756/1,

p. 1.

(31) Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, discussion générale, C.R.A., Sénat, 1983-1984, séance du 20 juin 1984, p. 898.

(32) M. VERWILGHEN, *Le Code de la nationalité belge*, *op. cit.*, p. 173, n° 278.

(33) *Cfr* M. VERWILGHEN, *ibidem*, p. 173, n° 279.

(34) Loi précitée du 13 juin 1991. Cette loi a été prise dans la foulée de la modification constitutionnelle du 1^{er} février 1991 (*M.B.*, 15 février 1991), qui a supprimé la distinction entre la grande naturalisation et la naturalisation ordinaire (concepts que nous n'évoquerons pas dans cette contribution) et qui a trouvé sa concrétisation dans la loi du 6 août 1993 modifiant le Code de nationalité et les lois relatives à la naturalisation (*M.B.*, 23 septembre 1993).

condition spécifique d'intégration, dans le but de favoriser l'accès à la nationalité belge aux immigrés des deuxième et troisième générations; en 1995³⁵, on supprima la vérification systématique de la volonté d'intégration dans le cadre de la procédure de naturalisation, en vue d'accélérer le traitement des dossiers; en 1998³⁶ enfin, dans un nouvel élan de simplification des procédures et d'objectivation de l'enquête menée par le parquet, on décida que la volonté d'intégration serait à la fois moins surveillée, mais mieux balisée³⁷.

Si, durant les années 1990, la volonté d'intégration demeura un concept incontournable, elle n'en fut pas moins régulièrement remise en cause, que ce soit à travers les changements législatifs susvisés, à travers les essais parlementaires concomitants non transformés ou à travers les commentaires d'auteurs autorisés. Certains, en effet, continuèrent à dénoncer le fait que « l'interprétation de la notion de volonté d'intégration et les critères appliqués, tant par la commission des naturalisations de la Chambre des représentants que par les tribunaux sont multiples et variables (intégrations culturelle, sociale, familiale, économique, politique) »³⁸ et à craindre qu'il en soit ainsi tant que l'on n'aurait pas cassé le cercle vicieux engendré par le Code : l'intégration comme condition ou comme effet, comme cause ou comme conséquence, de l'acquisition de la nationalité.

9. C'est ce sable mouvant que la loi du 1^{er} mars 2000 déjà évoquée tenta de fixer de manière radicale. En 2000, en effet, la condition liée à la « volonté d'intégration » de l'étranger candidat à la nationalité belge fut supprimée (ou très largement présumée) — ce qui valu à la loi de 2000 le sobriquet de *snel-Belg-wet* au Nord du pays — au motif que sa vérification entraînait un risque d'arbitraire et présentait un caractère vexatoire pour ceux qui y étaient soumis. Au niveau du gouvernement, la position officielle, défendue par le ministre Marc Verwilghen (VLD), fut donc clairement favorable à une conception de la nationalité comme *facteur* d'intégration. Le débat semblait enfin tranché...

Toutefois, cette option politique cachait un compromis maladroît qui persistait à maintenir un lien étroit entre nationalité et citoyenneté. En effet, le VLD rechignait à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux personnes d'origine étrangère non européenne, et ce en dépit de la révision de l'article 8 de la Constitution intervenue le 11 décembre 1998, qui l'autorisait à partir du 1^{er} janvier 2001. Un moindre mal résidait, à ses yeux, dans l'assouplissement des conditions d'acquisition de la nationalité, notamment via l'abandon de l'exigence de volonté d'intégration. Ainsi, le compromis consista à faire les choses de manière détournée : on n'attribua pas directement de droits politiques à de nouvelles catégories de personnes, mais on leur accorda plus facilement la nationalité belge, ce qui leur conférait un accès direct à la

citoyenneté politique. Le lien entre nationalité et citoyenneté fut ainsi préservé. Il fut toutefois déploré de toutes parts que la loi de 2000 ait instrumentalisé la nationalité, en visant bien davantage, à travers l'octroi de celle-ci, l'attribution de droits politiques que l'appartenance à une entité étatique commune³⁹.

Par ailleurs, la pratique mena au double constat que, *primo*, cet assouplissement permit à des étrangers sans aucune attache avec la Belgique ni aucune aptitude à y assumer une citoyenneté pleine et entière d'acquiescer la nationalité, et que, *secundo*, les autorités appelées à intervenir dans la procédure ne se départirent pas systématiquement de tout contrôle de l'intégration, comme elles étaient pourtant censées le faire en vertu de la loi⁴⁰.

10. La réforme de 2012 opère donc, à cet égard, un retour en arrière, bienvenu en son principe, mais qui ne fait pas l'unanimité en ses modalités : l'intégration est désormais spécifiquement visée à travers différents critères à remplir par l'étranger désireux d'acquiescer la nationalité belge (connaissance d'une des trois langues nationales, intégration sociale, participation économique, participation à la vie de sa communauté d'accueil). Ces critères seront précisés et analysés ci-après (*cf. infra*, point 2.B.). Par ailleurs, la nationalité belge est à présent conçue expressément comme une *conséquence*, et non plus comme un outil, de l'intégration⁴¹.

11. Il est cependant remarquable — et probablement symptomatique — que pas plus que lors des nombreuses révisions précédentes, le législateur de 2012 n'ait cherché à définir cette intégration dont les modalités ont cependant été tant débattues. Lors de l'avènement du Code de la nationalité, en 1984, le ministre de la Justice, Jean Gol (PRL), affirmait pourtant que ce n'est « pas dans les dictionnaires qu'il faut chercher l'interprétation à donner aux termes utilisés » (dont celui de « volonté d'intégration » instauré par le C.N.B. de 1984), mais « dans la loi même »⁴². L'on y cherchera néanmoins en vain un quelconque début de définition. Le caractère flou du concept fut à l'époque justifié, de manière quelque peu tautologique, par le fait que les lois coordonnées du 14 décembre 1932 sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité⁴³, applicables avant l'avènement du C.N.B., étaient « axée[s] sur une notion encore bien plus vague : l'idonéité. Cette notion est non seulement abstraite, mais est vide de toute indication même succincte sur l'esprit du système, et sur les critères que le tribunal doit prendre en considération »⁴⁴.

Les modifications législatives subséquentes ne s'aventurèrent pas plus sur ce terrain. L'on aurait pu s'attendre à ce qu'en réinstaurant une condition d'intégration après l'avoir supprimée douze ans plus tôt, le

(35) Loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 10 juin 1995.

(36) Loi du 22 décembre 1998 modifiant le Code de la nationalité en ce qui concerne la procédure de naturalisation, *M.B.*, 3 mars 1999. Cette loi portait bien mal son nom, dans la mesure où elle touchait à toutes les procédures d'acquisition de la nationalité, et pas uniquement à la naturalisation... Elle était le fruit d'un important compromis politique qui a lié le dossier sur la nationalité au débat relatif au droit de vote des étrangers (qui, lui-même, s'est soldé par la réforme constitutionnelle du 11 décembre 1998 (*M.B.*, 15 décembre 1998)).

(37) Pour plus de détail sur ces différentes réformes, voy. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, pp. 21-24, et les références citées; pour une analyse plus fouillée de la loi de 1998 et de ses origines, voy. notamment B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *A.P.T.*, 1999, pp. 152 et s.; et les nombreuses références, datant de 1999 et au-delà, citées par M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé... », *op. cit.*, pp. 261-262, note *infra* 5.

(38) B. LOUIS, *ibidem*, p. 159. Voy.

aussi p. 166 et la jurisprudence citée par S. D'HONT, « Het integratiecriterium : hoe is de toets aan de integratie geregeld in de wetgeving van de Europese lidstaten? », in M.-C. FOBLETS, R. FOQUÉ et M. VERWILGHEN (dir.), *Naar de Belgische nationaliteit - Devenir Belge. Een jaar toepassing van het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit (Wet van 1 maart 2000) - Un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1^{er} mars 2000)*, Bruxelles-Anvers-Apeldoorn, Bruylant-Maklu, 2002, pp. 253-256, n^{os} 12-14. Voy. encore D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, pp. 24-29.

(39) Alors que la doctrine appelait déjà de manière soutenue à une dissociation de la nationalité — comme lien d'appartenance à un État — et de la citoyenneté — comme exercice d'une participation à une communauté politique. *Cf. B. LOUIS*, « La genèse... », *op. cit.*, spécialement pp. 172-182. Pour une critique de la loi de 2000, voy. B. LOUIS, « 2000-2001 : Odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique », in M.-C. FOBLETS, R. FOQUÉ et M. VERWILGHEN (dir.), *Naar de Belgische nationaliteit - Devenir Belge. Een jaar toepassing van het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit* (Wet van 1 maart 2000) - Un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1^{er} mars 2000), Bruxelles-Anvers-Apeldoorn, Bruylant-Maklu, 2002, pp. 253-256, n^{os} 12-14. Voy. encore D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, pp. 24-29.

teit (Wet van 1 maart 2000) - Un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (Loi du 1^{er} mars 2000), Bruxelles-Anvers-Apeldoorn, Bruylant-Maklu, 2002, pp. 479-483, n^{os} 4-11; M.-C. FOBLETS, « Le parcours mouvementé... », *op. cit.*, pp. 269-270; B. DEJEMPEPE, « Quelques considérations sur la pratique du parquet en matière de nationalité », *Ann. dr.*, 2003, p. 284.

(40) Pour de plus amples développements sur la suppression formelle de la condition liée à la volonté d'intégration par la loi du 1^{er} mars 2000, voy. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, *op. cit.*, pp. 29-37; S. D'HONT, *op. cit.*, pp. 246 à 260, n^{os} 2 à 22; B. LOUIS, « 2000-2001 : Odyssée... », *op. cit.*, pp. 483 à 491, n^{os} 12 à 21; B. LOUIS, « La loi du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge : "une révolution par défaut" », *A.P.T.*, 2001, pp. 11-15; M.-C. FOBLETS, « Een nieuw nationaliteitsrecht? De Wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de Belgische nationaliteit », *R.W.*, 2000-2001, pp. 1150-1156; B. RENAULT, « La loi du 1^{er} mars 2000... », *op. cit.*, pp. 44-48.

(41) Proposition de 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, rapport précité fait au nom de la commission de la justice, p. 87, et C.R.I., Ch., 2012-2013, séance du 24 octobre 2012, intervention de K. Temmerman (sp.a), p. 24 : « La philosophie de la loi est à nouveau inversée. Le passeport belge perdra sa fonction d'instrument d'intégration, au profit de celle d'outil de confirmation de l'intégration ».

(42) Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, rapport fait au nom de la commission de la justice par J. Delruelle-Ghobert, *Doc. parl.*, Sénat, 1983-1984, n^o 660/2, p. 24.

(43) Arrêté royal du 14 décembre 1932 sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité belge, *M.B.*, 17 décembre 1932. Cet arrêté royal est dénommé loi (ou, informellement, lois coordonnées) sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité belge.

(44) Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, rapport fait au nom de la commission de la justice par M. De Deker, *Doc. parl.*, Ch., 1983-1984, n^o 756/21, p. 118.

législateur de 2012 eût saisi l'occasion de conférer un contenu à cette notion. En réalité, il a évité cette démarche périlleuse en se livrant à une pirouette. Alors que la proposition de loi initiale de 2010 proposait le rétablissement de « critères d'intégration » dans le C.N.B. en insérant un article 7^{ter} nouveau dans le Code, qui stipulait : « On entend par le fait de satisfaire aux critères d'intégration : [...] »⁴⁵, le texte finalement adopté se fait plus prudent encore. Même si la question de l'intégration du candidat belge a été au cœur des débats ayant mené à la loi ici analysée, celle-ci ne l'aborde que de manière indirecte, en exigeant de lui une triple preuve de connaissance d'une langue nationale, d'intégration sociale et de participation économique et le nouvel article 12^{bis}, qui prévoit cette triple preuve (*cfr infra*, point 2.B.1.a.), est un des deux seuls endroits de la loi où le mot apparaît finalement⁴⁶. En d'autres termes, si les nouvelles exigences du C.N.B. tendent à imposer au candidat belge de prouver son intégration, c'est finalement sans en définir la teneur, mais en cadrant strictement la manière de rapporter cette preuve.

12. Cette frilosité du législateur à l'égard de toute tentative de définition du concept nous paraît pouvoir être expliquée par deux motifs au moins. D'une part, même si un consensus politique semble s'être dégagé ces dernières années autour de la nécessité d'exiger des candidats belges un minimum d'adaptation et de compréhension par rapport à la vie en société en Belgique, le degré requis de cette adaptation/compréhension minimale fluctue considérablement selon les sensibilités politiques. Il est d'ailleurs louable que le nouveau C.N.B. tente d'encadrer de manière précise l'intégration exigée du candidat belge, puisque ce sont notamment les situations d'arbitraire engendrées par la notion de « volonté d'intégration » que le législateur de 1984 avait instaurée sans la définir qui ont finalement mené à son abrogation par la loi de 2000. D'autre part, cette prudence est sans doute également propre à la particularité de la situation communautaire belge. Dans la mesure où il paraît de plus en plus difficile de définir quelque chose comme une « nation » belge, que l'étranger devrait « intégrer », cette notion-ci devient tout aussi insaisissable que celle-là⁴⁷.

Toujours est-il que le train pris aujourd'hui par la Belgique — préoccupée de ne plus accueillir que des nouveaux concitoyens qui soient en quête, mais surtout en mesure, de vivre en harmonie et en interaction avec notre société — est celui dans lequel sont déjà montés depuis plusieurs années nombre de pays proches, dont la France (à travers les concepts d'assimilation à la communauté française et d'insertion professionnelle) et les Pays-Bas (avec celui d'examen civique)⁴⁸. Si la législation belge relative à la nationalité était l'une des plus souples d'Europe jusqu'au 1^{er} janvier dernier, la nouvelle mouture du Code a désormais fait basculer la Belgique de l'autre côté du spectre, puisque, au sein de l'Union européenne, seuls l'Autriche, le Danemark et la France posent une exigence de participation économique à l'obtention de la nationalité, valorisant ainsi spécialement l'intégration par le travail⁴⁹.

C. Un durcissement généralisé des conditions et formalités d'obtention

13. Outre les nouvelles exigences en matière de séjour légal et d'intégration, les autres conditions de fond et les formalités de procédure sont également revues avec une dose de sévérité en plus : renforce-

ment de l'exigence de présence effective du candidat sur le territoire, allongement des délais de résidence en Belgique, obligation d'introduire sa demande en Belgique, paiement d'un droit d'enregistrement, rétrécissement drastique des possibilités de naturalisation, etc.

Nous ne reviendrons pas, comme pour les deux aspects précédents, sur l'historique de ces différents éléments, mais les développerons dans la suite de cet *opus* tels qu'ils sont désormais envisagés dans le nouveau C.N.B. (*cfr infra*, point 2.B.).

D. Un élargissement des causes de déchéance

14. La déchéance est un mécanisme de perte de la nationalité qui fait intervenir le pouvoir judiciaire. Jusqu'à présent, bien que très rarement appliquée, la déchéance était à tout le moins prévue dans le cas où le « nouveau Belge » avait acquis la nationalité de manière frauduleuse et dans le cas où il manquait gravement à ses devoirs de citoyen belge. De nouvelles causes de déchéance viennent désormais s'ajouter : s'il est condamné pour la commission d'infractions graves ou s'il a acquis la nationalité belge par le biais d'un mariage de complaisance, cette sanction civile pourra également lui être infligée.

Nous y reviendrons plus longuement ci-dessous (*cfr infra*, point 3.C.).

2 Comment obtient-on désormais la nationalité belge ?

15. Dès sa version originale, celle de 1984, le Code de la nationalité belge inaugure une *summa divisio*, celle qui distingue les règles d'attribution et d'acquisition de la nationalité. L'*attribution* de la nationalité (2.A.) est envisagée à l'égard d'une personne qui, d'une part, est âgée de moins de 18 ans et qui, d'autre part, n'a fait aucune démarche personnelle en vue de l'obtention de la nationalité belge. De son côté, l'*acquisition* de la nationalité (2.B.) s'applique aux personnes de plus de 18 ans qui ont posé un acte volontaire visant à obtenir la nationalité belge. Cette distinction cardinale, fondée sur le caractère volontaire ou non de l'acte, est figée dès l'article 1^{er} du Code.

A. L'attribution de la nationalité

16. L'intitulé de la loi du 4 décembre 2012 est clair; elle ne vise pas à proprement parler à modifier les dispositions relatives à l'*attribution* de la nationalité (chapitre II du Code, articles 8 à 12). Elle le fait toutefois sur des points de pure forme ou de détail, dans le but, tantôt d'améliorer la lisibilité du texte légal, tantôt de préserver la cohérence de l'ensemble du nouveau système mis en place.

Les modifications au chapitre II du Code sont les suivantes :

- 1) Les dispositions relatives à l'attribution de la nationalité belge « en raison de la naissance en Belgique » (section III) et « par effet collectif d'un acte d'acquisition » (section IV) sont regroupées au sein d'une même section (section III)⁵⁰;
- 2) Est abrogé le très long article 11^{bis}, qui avait été inséré dans le Code par la loi du 13 juin 1991, et portait sur l'attribution de la nationalité

(45) Proposition de 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, précitée, développements, pp. 27-28. Notons que l'expression était pour le moins malheureuse : plutôt que « On entend par le fait de satisfaire aux critères d'intégration », on se serait attendu à une formulation du genre « Les critères d'intégration sont ».

(46) L'exigence d'une intégration du demandeur est également, et cette fois de manière explicite, prévue à l'article 21, nouveau, du Code, qui a trait à la naturalisation et précise, en son paragraphe 5, alinéa 5 : « La Chambre des représentants statue sur l'octroi de la naturalisation selon les

modalités déterminées dans son règlement. L'intégration et la connaissance d'une des trois langues nationales constituent des éléments importants à cet égard, qui sont précisés par la commission des naturalisations dans son règlement ».

(47) Le Vlaams Belang ne manque d'ailleurs pas, à chaque discussion d'une proposition de modification du C.N.B., de souligner ce qu'il considère pour sa part non comme une difficulté, mais comme une impossibilité (voy. notamment la proposition de loi déposée par le groupe en 2010 et qui visait non à modifier le Code de la nationalité belge, mais à instaurer un Code de la citoyenneté : proposition de loi instaurant un Code de la citoyenneté, déposée par B. Schoofs

et crts, développements, *Doc. parl.*, Ch., 2010-2011, n° 53-618/1, notamment p. 15 et, en ce qui concerne les discussions de la proposition ayant mené à la loi ici discutée, proposition de 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, rapport précité fait au nom de la commission de la justice, notamment pp. 24-28).

(48) La Grande-Bretagne est, elle aussi, sur le point de durcir le ton, à travers l'exigence d'avoir passé de manière satisfaisante (c'est-à-dire à hauteur de 75%) le nouveau test de 24 questions sur l'identité britannique « Life in the UK », pour être habilité à demander valablement la na-

tionalité britannique (*cfr* extraits d'un article de R. Booth dans *The Guardian* (Londres), publiés, sous le titre « Devenir britannique : sacré Graal! », dans le *Courrier international*, n° 1162 du 7 au 13 février 2013, p. 26).

(49) *Cfr* le site internet du *Migrant Integration Policy Index*, www.mipex.eu, qui propose des outils permettant de comparer avec précision les politiques d'intégration dans les pays membres de l'Union européenne, ainsi qu'en Norvège, en Suisse, au Canada et aux États-Unis, de même que le communiqué de presse de l'a.s.b.l. Objectif du 16 octobre 2012, www.allrights.be.

(50) Article 5 de la loi du 4 décembre 2012.

belge « en raison de la naissance en Belgique »⁵¹, mais son contenu est repris au nouvel article 11, § 2;

3) Les articles 11 et 12 sont entièrement remplacés par la nouvelle loi⁵², sans toutefois que l'on ait touché aux prescriptions de fond qu'ils renferment.

La loi de 2012 n'ayant pas eu pour objectif de refondre le système actuel d'attribution de la nationalité, celui-ci fera l'objet de développements courts et schématiques. L'on distingue traditionnellement trois modes d'attribution de la nationalité : en raison de la filiation (biologique ou adoptive) (2.A.1.), en raison de la naissance en Belgique (2.A.2.) et en raison de l'effet collectif d'un acte acquisition (2.A.3.).

1. Premier mode : l'attribution par la filiation

17. L'hypothèse visée ici est celle de l'obtention de la nationalité belge en raison de la nationalité belge du père ou de la mère (*ius sanguinis*). La nouvelle loi n'y touche pas (*cfr* article 8, inchangé). Tout enfant né d'un père ou d'une mère belge est Belge, sauf si la naissance a lieu à l'étranger. Dans ce cas, la qualité de Belge n'est attribuée à l'enfant que si son père ou sa mère est lui (elle)-même né(e) en Belgique, ou a réclamé l'attribution de la nationalité belge pour son enfant avant que celui-ci ait atteint l'âge de 5 ans. Toutefois, cette circonstance ou cette réclamation n'est pas nécessaire si l'enfant ne possède pas une autre nationalité ou ne la conserve pas jusqu'à l'âge de 18 ans.

L'article 9, également inchangé, du Code contient une disposition parallèle qui prévoit l'attribution de la nationalité belge à l'enfant mineur adopté par un Belge, selon *grosso modo* les mêmes conditions que dans le cas de la filiation biologique⁵³.

2. Second mode : l'attribution par la naissance en Belgique

18. La nationalité belge est attribuée en raison de la naissance sur le territoire de la Belgique (*ius soli*) (*cfr* article 10, inchangé, et nouvel article 11) dans quatre cas à distinguer :

1) Les *apatrides* nés en Belgique reçoivent la nationalité belge (article 10, alinéa 1^{er}, inchangé). La loi précitée du 27 décembre 2006 a ajouté un alinéa 2 à cette disposition, qui dispose que cet alinéa 1^{er} « ne s'appliquera pas si l'enfant peut obtenir une autre nationalité moyennant l'accomplissement par son ou ses représentants légaux d'une démarche administrative auprès des autorités diplomatiques ou consulaires du pays de ses auteurs ou de l'un de ceux-ci ». L'idée était de lutter contre des tentatives de détournement de l'article 10, alinéa 1^{er}, du C.N.B. « par des ressortissants de pays étrangers qui arrivent en Belgique dans le cadre d'un séjour limité, mettent leur enfant au monde en Belgique et ne présentent pas l'enfant auprès de leur poste diplomatique alors que leur droit national fait de cette présentation une condition de reconnaissance de la nationalité du pays d'origine. Le non-respect de cette formalité entraîne l'apatridie de l'enfant, lequel devient [B]elge par application de l'article 10 précité »⁵⁴. Ce second alinéa reste, lui aussi, inchangé dans la nouvelle mouture du C.N.B.

2) Les enfants *nouveau-nés trouvés* en Belgique sont présumés nés d'un père ou d'une mère belge, jusqu'à preuve du contraire (article 10, alinéa 3, inchangé).

3) Les immigrés *mineurs* dits de la *troisième génération* — c'est-à-dire nés en Belgique d'un parent lui-même né en Belgique — se voient attribuer *automatiquement* la nationalité belge, sans aucune démarche volontaire des parents, moyennant une simple condition de résidence : résidence principale en Belgique du parent durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance (*cfr* nouvel article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o)⁵⁵.

Rappelons que c'est la loi du 13 juin 1991 qui a introduit dans le Code cette possibilité, justifiée aux yeux du législateur de l'époque par le

souci de favoriser l'intégration des étrangers dont l'établissement en Belgique est très probablement définitif. Elle manifeste une importante évolution des idées : un recul de la tradition séculaire de la prééminence du lien de sang, au profit du *ius soli*; un recul de la nationalité pensée comme appartenance à une unité « ethnique » et culturelle, au profit d'une nationalité pensée comme appartenance à une communauté sociale et économique formée par des individus vivant sur un même territoire géographique⁵⁶.

4) Les immigrés dits de la *deuxième génération* — c'est-à-dire nés en Belgique — reçoivent la nationalité belge si leurs parents (ou adoptants) font, avant qu'ils n'aient atteint l'âge de 12 ans, une déclaration la réclamant (conformément à l'article 15; *cfr infra*, point 2.B.1.b.). Une double condition de résidence est imposée : l'enfant doit avoir sa résidence principale en Belgique depuis sa naissance et ses parents (ou adoptants) pendant les dix années précédant la déclaration. En outre, l'un des parents (ou adoptants) au moins doit être admis ou autorisé à séjourner de manière illimitée en Belgique au moment de la déclaration (*cfr* nouvel article 11, § 2).

La volonté des parents fonde la présomption d'intégration. Ladite présomption peut être renversée, dans les seules hypothèses suivantes (*a priori* relativement rares) : soit le tribunal de première instance, appelé à trancher un conflit entre les parents (ou adoptants) concernant la déclaration, estime que celle-ci vise un autre but que l'intérêt de l'enfant (*cfr* nouvel article 15, § 6), soit un « empêchement résultant de faits personnels graves » (*cfr* nouvel article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, et alinéa 2; nouvel article 15, § 3; et *infra*, point 2.B.1.b.) dans le chef de l'enfant concerné (de moins de 12 ans!) s'oppose à l'acquisition de la nationalité.

3. Troisième mode : l'attribution par l'effet collectif d'un acte d'acquisition

19. Enfin, par application du principe de l'unité de nationalité dans la famille, la nationalité belge peut être attribuée via l'*effet collectif* d'un acte d'acquisition ou de recouvrement de cette même nationalité par un parent.

Le nouvel article 12 (relatif à l'attribution de la nationalité « par effet collectif d'un acte d'acquisition »⁵⁷) subordonne désormais le bénéfice, au profit de l'enfant mineur non émancipé⁵⁸ (quel que soit son lieu de naissance), de l'effet collectif de l'acquisition (ou du recouvrement) de la nationalité obtenue par son auteur ou son adoptant qui exerce l'autorité sur sa personne, à la condition que l'enfant ait sa résidence principale en Belgique.

Cette dernière condition permet peut-être de justifier pourquoi le législateur a intégré ce mode d'attribution dans une section III réservée jusqu'à présent à l'attribution de la nationalité *iure soli* (désormais intitulée « Attribution de la nationalité belge en raison de la naissance en Belgique ou par effet collectif d'un acte d'acquisition »). Il n'en demeure pas moins que, comme le faisaient remarquer d'éminents auteurs bien avant l'adoption de la nouvelle loi, « l'attribution de la nationalité belge par effet collectif est conditionnée par la filiation »⁵⁹, de sorte qu'il eût été plus logique de la faire figurer avec les autres modes d'attribution liés à la filiation (par le sang et par adoption, *cfr supra*, point 2.A.1.).

(à suivre)

Delphine DE JONGHE
Assistante à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et Marie DOUTREPONT
Avocate au barreau de Bruxelles
et assistante à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

(51) Article 7 de la loi du 4 décembre 2012.

(52) Articles 6 et 8 de la loi du 4 décembre 2012.

(53) Si le mode d'attribution basé sur la filiation adoptive a été aligné sur celui fondé sur la filiation biologique, il demeure quelques particularités liées à la filiation adoptive sur lesquelles nous ne attarderons pas (*cfr*,

par exemple, Ch.-L. CLOSSET, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2^e éd. mise à jour par B. RENAULT, Bruxelles, Larcier, pp. 154-163, n^{os} 265-275).

(54) Projet de loi portant des dispositions diverses (I), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., 2005-2006, n^o 51-2760/1, p. 249.

(55) Les filiations biologique et adop-

tive sont mises sur le même pied (*cfr* nouvel article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o).

(56) En ce sens, voy. M. VERWILGHEN et C. DEBROUX, « Le nouveau visage de la nationalité belge », *J.T.*, 1992, pp. 2-12, spécialement n^{os} 31 et s.

(57) L'article 12, ancienne et nouvelle versions, parle d'« acquisition volontaire », ce qui est juridiquement

étrange, dans la mesure où toute acquisition est, par principe, basée sur un acte volontaire.

(58) L'article 12, ancienne et nouvelle versions, parle d'« enfant qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans ou n'est pas émancipé avant cet âge ».

(59) Ch.-L. CLOSSET, *op. cit.*, p. 129, n^o 218.