

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 décembre 2019

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code
de la nationalité belge
afin de permettre la déchéance
de la nationalité pour terrorismes**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 66.664/2 DU 18 NOVEMBRE 2019**

Voir:

Doc 55 **0068/ (S.E 2019):**
001: Proposition de loi de M. Metsu et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 december 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek
van de Belgische nationaliteit teneinde
de vervallenverklaring van nationaliteit
ingevolge terrorisme mogelijk te maken**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 66.664/2 VAN 18 NOVEMBER 2019**

Zie:

Doc 55 **0068/ (B.Z. 2019):**
001: Wetsvoorstel van de heer Metsu c.s.

01062

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

Le 22 octobre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme", déposée par M. Koen METSU et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0068/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 18 novembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Dans son avis n° 61.796/V/2 du 18 août 2017, la section de législation s'est prononcée sur une proposition de loi "modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge"².

Cette proposition comportait deux articles, rédigés comme suit:

¹ * S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

² *DOC. PARL.*, Chambre, 20152016, n° 541968/001.

Op 22 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde de vervallenverklaring van nationaliteit ingevolge terrorisme mogelijk te maken" ingediend door de heer Koen METSU c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0068/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 18 november 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2019.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten "op de Raad van State", gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. In advies 61.796/V/2 van 18 augustus 2017 heeft de afdeling Wetgeving zich uitgesproken over een wetsvoorstel "tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit wat de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit betreft".²

Dat voorstel bevatte twee artikelen die als volgt gesteld waren:

¹ * Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *PARL. ST.* Kamer 2015-16, nr. 54-1968/001.

“Article 1^{er}”

La présente loi règle une matière visée à l’article 74 de la Constitution.

Art. 2

L’article 23/2, § 1^{er}, du Code de la nationalité belge, inséré par la loi du 20 juillet 2015, est remplacé par ce qui suit:

“§ 1^{er}. Le juge prononce la déchéance de la nationalité belge à l’égard de Belges qui possèdent également une autre nationalité s’ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, pour une infraction visée au livre II, titre 1^{er}ter, du Code pénal.”

Dans son avis n° 61.796/V/2, la section de législation a observé ce qui suit:

“La proposition de loi vise à modifier l’article 23/2, § 1^{er}, du Code de la nationalité belge, inséré par la loi du 20 juillet 2015, en vue d’étendre les cas dans lesquels la déchéance de la nationalité belge peut être prononcée lors d’une condamnation pour des ‘infractions terroristes’.

Le régime de déchéance de la nationalité belge prévu dans cet article est rendu beaucoup plus strict et diffère fondamentalement de ceux prévus par les articles 23 et 23/1 du Code de la nationalité tant en ce qui concerne son champ d’application *ratione personae* (tous les Belges qui possèdent également une autre nationalité) qu’en ce qui concerne la procédure juridictionnelle mise en place et les garanties qui l’entourent (la déchéance sera prononcée automatiquement).

La proposition de loi est justifiée de la manière suivante:

“Si le débat sur la double nationalité fait rage depuis de nombreuses années déjà, il est redevenu très actuel à la suite, notamment, de l’intensification de la lutte contre le terrorisme. Au moyen de la présente proposition, nous souhaitons adopter une position claire dans ce débat en modifiant le Code de la nationalité belge. En effet, une nationalité n’est pas une formalité purement administrative, mais un document qui confère tant des droits que des obligations à son titulaire et représente donc *ipso facto* certaines valeurs. Outre l’aspect juridique, la nationalité possède donc également une dimension morale. Elle règle aussi les rapports entre les citoyens

“Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 23/2, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, ingevoegd bij de wet van 20 juli 2015, wordt vervangen als volgt:

“§ 1. De rechter spreekt de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit uit ten aanzien van Belgen die eveneens over een andere nationaliteit beschikken, indien zij als dader, mededader of medeplichtige veroordeeld werden voor een misdrijf als bedoeld in boek II, titel Iter, van het Strafwetboek.”

In advies 61.796/V/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Het wetsvoorstel strekt ertoe het bij de wet van 20 juli 2015 ingevoegde artikel 23/2, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit te wijzigen met het oog op het uitbreiden van de gevallen waarin de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit kan worden uitgesproken bij een veroordeling voor ‘terroristische misdrijven’.

De regeling inzake vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit waarin dat artikel voorziet, wordt aanzienlijk verstrengd en verschilt fundamenteel van de regelingen waarin de artikelen 23 en 23/1 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit voorzien, zowel wat betreft de werkingssfeer *ratione personae* (alle Belgen die ook nog over een andere nationaliteit beschikken) als wat betreft de ingestelde juridische procedure en de waarborgen die eraan verbonden zijn (de vervallenverklaring zal automatisch uitgesproken worden).

Het wetsvoorstel wordt als volgt verantwoord:

“Het debat rond de dubbele nationaliteit woedt al vele jaren, maar is terug zeer actueel onder andere door de opgevoerde strijd tegen terrorisme. Met dit voorstel willen wij duidelijk positie innemen in dit debat en het Wetboek van [de] Belgische nationaliteit verder aanpassen. Een nationaliteit is immers geen louter administratieve formaliteit, maar een document dat de houder ervan rechten én plichten geeft en dus *ipso facto* voor bepaalde waarden staat. Naast het juridische aspect, is er dus ook de morele dimensie die daarmee gepaard gaat. Het regelt eveneens de verhouding tussen de burgers van een staat onderling en tussen de individuele burger en

d'un État ainsi qu'entre le citoyen individuel et l'État. C'est sur la base de cette conception de la nationalité qu'il convient de lire la présente proposition de loi.

[...]

Nous souhaitons souligner, à cet égard, que les actes de terrorisme sont toujours des actes de rejet violent de la société ou de la collectivité. S'agissant des individus possédant la nationalité belge, il est clair qu'ils s'excluent de notre société en commettant ces actes, d'autant que celle-ci leur accorde des droits auxquels ils renoncent publiquement en agissant de la sorte. Il est par conséquent logique que la déchéance de la nationalité constitue la mesure adéquate à leur encontre. [...] Nous estimons [...] que cette modification placerait les auteurs devant leurs responsabilités et qu'elle permettrait en outre à la société de faire savoir que les terroristes ne peuvent plus faire partie de ses citoyens.

[...]

Nous estimons que les conditions actuelles sont trop strictes et que la qualification de "terrorisme" constitue un fait suffisant, comme tel, pour prononcer la déchéance. De plus, ladite déchéance sera automatiquement prononcée par le juge en cas de pareille condamnation et le ministère public ne devra donc plus requérir cette sanction. La modification qu'il est proposé d'apporter à la loi va donc plus loin sur la voie dans laquelle le législateur fédéral s'est engagé, sur la voie de la lutte contre les terroristes".

Or, l'assemblée générale de la section de législation a relevé dans son avis n° 57.127/AG³,

'C. La compatibilité de l'article 23/2 en projet [du] Code de la nationalité belge avec les droits fondamentaux

5.1. La mesure de déchéance de nationalité doit obéir à un impératif de proportionnalité, notamment en raison des atteintes indirectes à d'autres droits fondamentaux

³ Avis n° 57.127/AG donné le 24 mars 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2015 'visant à renforcer la lutte contre le terrorisme' (DOC. PARL., Chambre, 2014-2015, n° 54-1198/001, pp. 22 à 24).

de staat. Het is met die visie op nationaliteit in gedachte, dat dit wetsvoorstel gelezen moet worden.

(...)

Wij willen hierbij wijzen op het feit dat terroristische daden steeds daden zijn van het zich gewelddadig afzetten tegen de maatschappij of de samenleving. In het geval van personen die de Belgische nationaliteit bezitten, is duidelijk dat zij door hun daden dan ook geen deel meer kunnen uitmaken van onze samenleving, temeer omdat dit hen enkele rechten biedt waar zij door hun daden openlijk afstand van hebben genomen. Het is dan ook logisch dat de gepaste maatregel het afnemen van de nationaliteit is. (...) [Wij] zijn ervan overtuigd dat deze wijziging daders voor hun verantwoordelijkheid stelt en dat ook vanuit de samenleving een signaal komt dat terroristen er geen deel meer van kunnen uitmaken.

(...)

Wij zijn van mening dat de huidige voorwaarden te stringent zijn en dat de kwalificatie "terrorisme" op zich een voldoende feit is om de vervallenverklaring uit te spreken. Ook zal die vervallenverklaring automatisch door de rechter worden uitgesproken bij zo'n veroordeling en zal het openbaar ministerie de straf niet meer moet[en] vorderen. Voorgestelde wetswijziging gaat dus verder in op de weg die [de] federale wetgever is ingeslagen: het kordaat aanpakken van terroristen."

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 57.127/AV³ echter het volgende gesteld:

'C. Verenigbaarheid van het ontworpen artikel 23/2 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit met de fundamentele rechten

5.1. De maatregel tot vervallenverklaring van de nationaliteit moet voldoen aan een evenredigheidsvereiste, inzonderheid omdat deze indirecte inbreuken op andere

³ Advies 57.127/AV, gegeven op 24 maart 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juli 2015 'tot versterking van de strijd tegen het terrorisme' (PARL. ST. Kamer 2014-15, nr. 54-1198/001, 22-24).

qu'elle peut occasionner ou rendre possible⁴. Il s'impose par ailleurs de respecter les règles d'égalité et de non-discrimination, telles que garanties notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les règles d'égalité et de non-discrimination s'opposent tout d'abord à ce qu'il soit fait une différence de traitement entre catégories de personnes comparables, sauf justification objective et raisonnable. Comme le confirme la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les différences de traitement en matière de déchéance de nationalité ne sont donc pas interdites, pourvu qu'elles reposent sur une telle justification⁵. Les règles d'égalité et de non-discrimination s'opposent par ailleurs à ce que des catégories de personnes se trouvant dans des situations non comparables soient traitées de manière identique, sauf justification objective et raisonnable⁶.

5.2.1. À la lumière des principes ainsi rappelés, le dispositif en projet appelle les observations suivantes.

5.2.2. Le projet à l'examen laisse inchangé le dispositif actuellement contenu dans l'article 23, § 1^{er}, 2^o, du CNB, qui permet de déchoir de leur nationalité ceux qui 'manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge'. Le régime de déchéance ainsi mis en place par l'article 23, § 1^{er}, 2^o, du CNB diffère de celui que prévoit l'article 23/2 en projet, tant en ce qui concerne son champ

fundamentele rechten kan veroorzaken of mogelijk maken.⁴ Bovendien moeten de regels van gelijkheid en niet-discriminatie die inzonderheid gewaarborgd worden door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en door artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, nageleefd (...) worden.

Vooreerst staan de regels van gelijkheid en niet-discriminatie eraan in de weg dat vergelijkbare categorieën van personen verschillend behandeld worden, tenzij dit objectief en redelijk te verantwoorden is. Zoals bevestigd door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zijn verschillen in behandeling inzake vervallenverklaring van de nationaliteit dus niet verboden, mits ze berusten op een dergelijke verantwoording.⁵ Voorts staan de regels van gelijkheid en niet-discriminatie eraan in de weg dat categorieën van personen die zich in niet-vergelijkbare situaties bevinden, op dezelfde manier behandeld worden, tenzij dit objectief en redelijk te verantwoorden is.⁶

5.2.1. In het licht van de aldus in herinnering gebrachte beginselen geeft het ontworpen dispositief aanleiding tot de volgende opmerkingen.

5.2.2. Het voorliggende ontwerp brengt geen wijzigingen aan in de regeling die thans vervat is in artikel 23, § 1, 2^o, van het WBN, dat het mogelijk maakt om degenen die 'ernstig tekortkomen aan hun verplichtingen als Belgische burger', van de Belgische nationaliteit vervallen te verklaren. De aldus bij artikel 23, § 1, 2^o, van het WBN ingevoerde regeling inzake de vervallenverklaring

⁴ NOTE DE BAS DE PAGE 7 DE L'AVIS CITÉ: Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *MAPPING STATELESSNESS IN BELGIUM*, octobre 2012, § 602 (à propos de l'article 8 de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie: "These provisions are exceptions to a general rule and should therefore be interpreted narrowly. In applying these exceptions, the principle of proportionality also applies, that is, the gravity of act must be weighed against the impact of the deprivation on the individual"). Voir également C.J.U.E., C-135/08, *ROTTMANN T. FREISTAAT BAYERN*, 2 mars 2010, spéc. §§ 55 et s., ainsi que, par analogie, Cour eur. D.H., arrêt *Genovese c. Malte* du 11 octobre 2011, § 33: "[...] even in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's social identity. While the right to citizenship is not as such a Convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the Court considers that its impact on the applicant's social identity was such as to bring it within the general scope and ambit of that Article".

⁵ NOTE DE BAS DE PAGE N° 8 DE L'AVIS CITÉ: Voir C.C., 14 mai 2009, n° 85/2009, B.7: "Sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de décider quelles catégories de Belges peuvent faire l'objet d'une mesure de déchéance et quelles catégories doivent être exclues de cette possibilité".

⁶ NOTE DE BAS DE PAGE N° 9 DE L'AVIS CITÉ: C.C., 16 juin 2004, n° 106/2004, §§ B.14; Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, 6 avril 2000, § 44.

⁴ VOETNOOT 7 VAN HET GECITEERDE ADVIES: Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, *MAPPING STATELESSNESS IN BELGIUM*, oktober 2012, § 602 (over artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid: "These provisions are exceptions to a general rule and should therefore be interpreted narrowly. In applying these exceptions, the principle of proportionality also applies, that is, the gravity of act must be weighed against the impact of the deprivation on the individual"). Zie ook HJEU, 2 maart 2010, C-135/08, *ROTTMANN T. FREISTAAT BAYERN*, inz. §§ 55 e.v., en bij analogie EHRM, 11 oktober 2011, *GENOVESE T. MALTA*, § 33: "[...] even in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's social identity. Citizenship is not as such a convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the court considers that its impact on the applicant's social identity was such as to bring it within the general scope and ambit of that Article".

⁵ VOETNOOT 8 VAN HET GECITEERDE ADVIES: Zie GH 14 mei 2009, nr. 85/2009, B.7: "Onder voorbehoud van een kennelijk onredelijke beoordeling, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever te beslissen welke categorieën van Belgen het voorwerp van een maatregel tot vervallenverklaring kunnen uitmaken en welke categorieën van die mogelijkheid moeten worden uitgesloten".

⁶ VOETNOOT 9 VAN HET GECITEERDE ADVIES: GH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.14; EHRM, 6 april 2000, *THLIMMENOS T. GRIEKENLAND*, § 44.

d'application *ratione personae*⁷ qu'en ce qui concerne la procédure juridictionnelle mise en place (l'article 23, § 3, du CNB prévoit ainsi la compétence exclusive de la Cour d'appel) et les garanties qui l'entourent (notamment l'absence de double degré de juridiction, liée à la compétence exclusive de la Cour d'appel dans le régime de l'article 23).

Ainsi que l'a déjà souligné la section de législation du Conseil d'État dans son avis 49.941/AG/2 des 16 et 23 août 2011 rendu à propos de ce qui allait devenir l'actuel article 23/1 du Code de la nationalité⁸, de telles différences de régime suscitent des difficultés et peuvent être à la source d'incohérences et de discriminations en présence de faits pénaux qui sont expressément visés par les articles 23/1 et 23/2 en projet du Code de la nationalité mais qui peuvent simultanément être qualifiés de "manquements au devoirs du citoyen belge" au sens de l'article 23, § 1^{er}, 2^o, du même Code. Tel est précisément le cas, au vu de la jurisprudence récente, des faits de terrorisme⁹.

Il s'impose donc que les dispositifs de déchéance de nationalité réglés d'un côté par l'article 23, § 1^{er}, 2^o, du CNB et d'un autre côté par les articles 23/1 et 23/2 en projet du même Code soient mieux articulés pour éviter que le recoupement de leurs champs d'application respectifs n'occasionne des incohérences et des discriminations.

⁷ NOTE DE BAS DE PAGE N° 10 DE L'AVIS CITÉ: L'article 23, § 1^{er}, 2^o, du CNB autorise la déchéance de nationalité à l'égard des "Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et [d]es Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 [du CNB]". Par contre, et sur le modèle de l'actuel 23/1 du CNB, l'article 23/2 en projet est moins restrictif puisqu'il autorise la déchéance de nationalité à l'égard des "Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et [d]es Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o [du CNB]" (le Conseil d'État souligne). Sur la différence de traitement qui caractérise *DE LEGE LATA* les régimes respectivement mis en place par les articles 23, § 1^{er}, 2^o, et 23/1 du Code de la nationalité, voir les observations critiques de P. Wautelet, "La nationalité belge en 2014 – L'équilibre enfin trouvé?", in *DRIT DE L'IMMIGRATION ET DROIT DE LA NATIONALITÉ: FONDAMENTAUX ET ACTUALITÉS*, CUP, vol. 151, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 340-341.

⁸ NOTE DE BAS DE PAGE N° 11 DE L'AVIS CITÉ: Avis 49.941/AG/2 des 16 et 23 août 2011 sur une 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", *Doc. PARL.*, Chambre, 20102011, n° 53476/11, p. 30.

⁹ NOTE DE BAS DE PAGE N° 12 DE L'AVIS CITÉ: Voir la jurisprudence citée par Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *MAPPING STATELESSNESS IN BELGIUM*, octobre 2012, § 611.

verschilt van de regeling waarin het ontworpen artikel 23/2 voorziet, zowel wat betreft de werkingssfeer *ratione personae*⁷ als wat betreft de ingestelde juridische procedure (zo bepaalt artikel 23, § 3, van het WBN dat het hof van beroep exclusief bevoegd is) en de waarborgen die eraan verbonden zijn (inzonderheid de ontstentenis van rechtspraak in twee instanties, die in de regeling van artikel 23 nauw samenhangt met de exclusieve bevoegdheid van het hof van beroep).

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State er reeds op heeft gewezen in haar advies 49.941/AV/2 van 16 en 23 augustus 2011 over wat het thans geldende artikel 23/1 van het WBN zou worden,⁸ leveren dergelijke verschillen in regeling problemen op en kunnen ze aanleiding geven tot inconsistenties en discriminaties ten aanzien van strafrechtelijke feiten die uitdrukkelijk genoemd worden in de ontworpen artikelen 23/1 en 23/2 van het WBN, maar die tegelijkertijd kunnen worden aangemerkt als "tekortkomingen aan de verplichtingen als Belgische burger" in de zin van artikel 23, § 1, 2^o van hetzelfde Wetboek. Rekening houdend met de recente rechtspraak is dat juist het geval bij terroristische feiten.⁹

De regelingen inzake vervallenverklaring van de nationaliteit zoals, enerzijds bedoeld in artikel 23, § 1, 2^o, van het WBN, en anderzijds in de ontworpen artikelen 23/1 en 23/2 van hetzelfde Wetboek, moeten dan ook beter op elkaar afgestemd worden om te vermijden dat de overlapping van hun respectieve werkingssferen zou leiden tot inconsistenties en discriminaties.

⁷ VOETNOOT 10 VAN HET GECITEERDE ADVIES: Artikel 23, § 1, 2^o, van het WBN laat toe de nationaliteit vervallen te verklaren ten aanzien van de "Belgen die hun nationaliteit niet hebben verkregen van een ouder of een adoptant die Belg was op de dag van hun geboorte en de Belgen wier nationaliteit niet werd toegekend op grond van artikel 11, [van het WBN]". Het ontworpen artikel 23/2 is daarentegen, naar het voorbeeld van het huidige artikel 23/1 van het WBN, minder restrictief aangezien het toelaat de nationaliteit vervallen te verklaren ten aanzien van de "Belgen die hun nationaliteit niet hebben verkregen van een ouder of een adoptant die Belg was op de dag van hun geboorte en van Belgen wier nationaliteit niet werd toegekend op grond van artikel 11, § 1, eerste lid, 1^o en 2^o [van het WBN]" (cursivering van de Raad van State). Zie omtrent het verschil in behandeling, dat *DE LEGE LATA* kenmerkend is voor de regelingen die respectievelijk ingevoerd zijn bij de artikelen 23, § 1, 2^o, en 23/1 van het WBN, de kritische opmerkingen van P. Wautelet, "La nationalité belge en 2014 – L'équilibre enfin trouvé?", *DRIT DE L'IMMIGRATION ET DROIT DE LA NATIONALITÉ: FONDAMENTAUX ET ACTUALITÉS*, CUP, deel 151, Brussel, Larcier 2014, 340-341.

⁸ VOETNOOT 11 VAN HET GECITEERDE ADVIES: Advies 49.941/AV/2 van 16 en 23 augustus 2011 over een voorstel van wet "tot wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken", *PARL. St. Kamer*, 2010-11, 53-476/11, 30.

⁹ VOETNOOT 12 VAN HET GECITEERDE ADVIES: Zie de rechtspraak geciteerd door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, *MAPPING STATELESSNESS IN BELGIUM*, oktober 2012, § 611.

5.2.3. L'article 23/2 du CNB en projet prévoit, pour les infractions terroristes, un régime de déchéance de nationalité plus strict que celui qui sera maintenu par l'article 23/1, tel que modifié par l'article 4 du projet: en l'occurrence, le 'délai de prescription' de dix ans ne s'impose pas dans le régime de déchéance que met en place cet article 23/2.

Cette sévérité accrue serait justifiée, selon les explications du délégué, par "le degré particulièrement élevé de gravité des infractions visées".

L'auteur de l'avant-projet devrait toutefois, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, pouvoir être en mesure d' étoffer la justification de la différence de traitement ainsi opérée. Le degré plus élevé de gravité des infractions mentionnées par l'article 23/2 en projet du CNB ne ressort en tout cas pas de la seule comparaison entre les peines assortissant lesdites infractions et les peines sanctionnant les infractions mentionnées à l'article 23/1 du CNB, tel que modifié par l'article 4 de l'avant-projet. Ainsi et par exemple, l'attentat contre la vie ou la personne du Roi, mentionné par l'article 23/1 du CNB, est puni de la réclusion à perpétuité (article 101 du Code pénal), alors que le recrutement d'une personne en vue de commettre une infraction terroriste, tel qu'inclus dans le champ d'application de l'article 23/2 en projet du CNB, n'est puni que de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros (article 140^{ter} du Code pénal). Une question analogue se pose en ce qui concerne notamment la référence faite par l'article 23/1, § 1^{er}, 1^o, du Code pénal aux articles 136^{bis} à 136^{septies} du Code pénal, qui incriminent des violations graves du droit international humanitaire, référence absente de l'article 23/2 en projet".

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour la proposition à l'examen. En effet, aucune des explications fournies dans les développements n'apparaît pouvoir justifier à suffisance, par le fait de la sévérité accrue qu'emporte la proposition, l'atteinte qu'elle porte au principe d'égalité et de non-discrimination".

2. La proposition à l'examen est presque identique à la proposition qui a fait l'objet de l'avis n° 61.796/V/2 reproduit ciavant.

Elle est ainsi rédigée:

"Article 1^{er}

5.2.3. In het ontworpen artikel 23/2 van het WBN wordt voor terroristische misdrijven een strengere regeling inzake vervallenverklaring van de nationaliteit ingevoerd dan die welke in stand wordt gehouden in artikel 23/1, zoals het gewijzigd wordt bij artikel 4 van het ontwerp; in dit geval geldt de 'verjaringstermijn' van tien jaar niet in de vervallenverklaringsregeling die bij dat artikel 23/2 wordt ingevoerd.

Deze verstrenging zou volgens de uitleg van de gemachtigde verantwoord zijn door "*le degré particulièrement élevé de gravité des infractions visées*".

De steller van het voorontwerp zou echter in staat moeten zijn om de verantwoording van het aldus gemaakte verschil in behandeling aan te vullen in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. De hogere graad van ernst van de misdrijven die vermeld worden in het ontworpen artikel 23/2 van het WBN, blijkt in ieder geval niet enkel uit de vergelijking tussen de straffen die staan op die misdrijven en de straffen die staan op de misdrijven die vermeld worden in artikel 23/1 van het WBN, zoals het gewijzigd wordt bij artikel 4 van het voorontwerp. Zo wordt bijvoorbeeld de aanslag op het leven of op de persoon van de Koning, zoals bedoeld in artikel 23/1 van het WBN, gestraft met levenslange opsluiting (artikel 101 van het Strafwetboek), terwijl het werven van een persoon voor het plegen van een terroristisch misdrijf, zoals het valt binnen de werkingssfeer van het ontworpen artikel 23/2 van het WBN, enkel gestraft wordt met een opsluiting van vijf tot tien jaar en een geldboete van honderd tot vijftienduizend euro (artikel 140^{ter} van het Strafwetboek). Een soortgelijke vraag rijst inzonderheid met betrekking tot de verwijzing in artikel 23/1, § 1, 1^o, van het WBN naar de artikelen 136^{bis} tot 136^{septies} van het Strafwetboek die sancties stellen op ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, welke verwijzing ontbreekt in het ontworpen artikel 23/2."

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorstel. Geen van de verklaringen die in de toelichting gegeven worden, lijken immers de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie die uit het voorstel voortvloeit, voldoende te kunnen rechtvaardigen door de verstrenging die dit voorstel inhoudt."

2. Het voorliggende voorstel is bijna identiek aan het voorstel waarover het hierboven aangehaalde advies 61.796/V/2 verstrekt is.

Het voorliggende voorstel luidt als volgt:

"Artikel 1

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 23/2, § 1^{er}, du Code de la nationalité belge, inséré par la loi du 20 juillet 2015, est remplacé par ce qui suit:

“Les Belges qui possèdent également une autre nationalité perdent de plein droit leur nationalité belge, s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, pour une infraction visée au livre II, titre I^{er}ter, du Code pénal”.

Art. 3

L'article 23, § 1^{er}, 2°, de la même loi est complété par ce qui suit: “sans préjudice de l'article 23/2”.

À la différence de l'article 23/2, § 1^{er}, qui figurait dans la proposition examinée dans l'avis n° 61.796/V/2, cette disposition ne prévoit plus que la déchéance est prononcée par le juge, mais que celle-ci intervient “de plein droit”.

En cela et dès lors qu'elle ne prévoit même plus l'intervention d'un juge, elle s'avère encore plus sévère que la proposition examinée dans l'avis n° 61.796/V/2. Elle pose en outre la question du constat de la déchéance de nationalité – notamment quelle sera l'autorité compétente pour constater celle-ci – et du recours contre ladite déchéance.

Pour sa part, l'article 3 de la proposition à l'examen, qui ne figurait pas dans la proposition examinée dans l'avis n° 61.796/V/2, entend modifier l'article 23, § 1^{er}, du Code de la nationalité belge afin que celui-ci tienne expressément compte de la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 23/2, § 1^{er}, du Code. Cette modification relève donc plutôt de la technique législative et n'a pas de conséquence substantielle sur la portée de la proposition en tant que telle. Ceci étant, cette disposition répond à l'observation générale n° 5.2.2, alinéa 3, formulée dans l'avis n° 57.127/AG et réitérée dans l'avis n° 61.796/V/2.

Quant aux développements de la proposition à l'examen, qui comportent les justifications que ses auteurs

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 23/2, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, ingevoegd bij de wet van 20 juli 2015, wordt vervangen als volgt:

“Belgen die eveneens over een andere nationaliteit beschikken, verliezen van rechtswege hun Belgische nationaliteit indien zij als dader, mededader of medeplichtige veroordeeld werden voor een misdrijf zoals bedoeld in boek II, titel I^{ter}, van het Strafwetboek.”

Art. 3

Art. 23, § 1, 2°, van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt: “, onverminderd artikel 23/2.”

In tegenstelling tot artikel 23/2, § 1, dat opgenomen was in het voorstel dat in advies 61.796/V/2 onderzocht is, stelt die bepaling niet meer dat de vervallenverklaring door de rechter uitgesproken wordt, maar dat de nationaliteit “van rechtswege” vervalt.

In dat opzicht en aangezien de bepaling zelfs niet meer voorziet in het optreden van een rechter, blijkt ze nog strenger te zijn dan het voorstel dat in advies 61.796/V/2 onderzocht is. Die bepaling doet bovendien vragen rijzen wat betreft het vaststellen van de vervallenverklaring van de nationaliteit – meer bepaald welke autoriteit bevoegd zal zijn om de vervallenverklaring vast te stellen – en wat betreft het beroep tegen die vervallenverklaring.

Artikel 3 van het voorliggende voorstel, dat niet opgenomen was in het voorstel dat in advies 61.796/V/2 onderzocht is, strekt er zijnerzijds toe artikel 23, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit aldus te wijzigen dat daarin uitdrukkelijk rekening gehouden wordt met de wijziging die men wil aanbrengen in artikel 23/2, § 1, van het wetboek. Die wijziging is dus veeleer van wetgevingstechnische aard en heeft geen substantiële gevolgen voor de strekking van het voorstel als zodanig. Los daarvan komt die bepaling tegemoet aan algemene opmerking 5.2.2, derde lid, die in advies 57.127/AV geformuleerd is en in advies 61.796/V/2 herhaald is.

De toelichting bij het voorliggende voorstel, die de verantwoording behelst die de stellers aan hun voorstel

entendent lui donner, ils sont en tous points identiques¹⁰ à ceux qui accompagnaient la proposition examinée dans l'avis n° 61.796/V/2.

3.1. En envisageant un régime de déchéance de plein droit de la nationalité dans les hypothèses visées, sans même qu'un juge soit appelé à la prononcer, l'article 23/2, § 1^{er}, proposé du Code de la nationalité belge s'expose à une critique analogue à celle émise par l'arrêt n° 187/2005 du 14 décembre 2005 de la Cour constitutionnelle à l'égard de l'article 7, alinéa 1^{er}, 2°, du Code électoral tel qu'il était rédigé à la date de cet arrêt, qui prévoyait une suspension de plein droit des droits électoraux pour ceux qui avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de quatre mois, à l'exception de ceux qui avaient été condamnés sur la base des articles 419 et 420 du Code pénal.

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a en effet jugé notamment ce qui suit:

"B.5.6. La privation temporaire des droits électoraux était inspirée, dans le Code électoral du 12 avril 1894, par la volonté de priver de ces droits les citoyens dont, en raison des infractions qu'ils ont commises, il peut être présumé qu'ils ne sont pas dignes de participer aux élections. L'automatisme de la mesure a été instaurée parce que, lorsqu'elle était facultative, le juge s'abstenait généralement de la prononcer, quelle que soit la gravité du délit (*Pasin.*, 1894, p. 204).

B.5.7. En ce que la mesure porte atteinte à un droit fondamental, il convient de mettre en balance le souci d'écarter des élections les citoyens indignes et celui de ne pas priver les citoyens de manière disproportionnée d'un droit fondamental. Cette recherche d'un équilibre s'impose d'autant plus que, en droit pénal, l'accent a été mis de plus en plus sur la réinsertion du délinquant et que celle-ci implique qu'il puisse à nouveau faire partie d'une société démocratique qui suppose l'élection de ses représentants par la collectivité dans son ensemble.

[...]

B.5.10. La loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, d'où est issu le texte actuel de la disposition en cause, a maintenu le caractère

¹⁰ À la seule différence que les développements de la proposition à l'examen ne font plus référence à une déchéance prononcée par le juge, mais à une déchéance intervenant de plein droit.

beogen te geven, is volledig identiek¹⁰ aan de toelichting bij het voorstel dat in advies 61.796/V/2 onderzocht is.

3.1. Door in een regeling te voorzien waarbij de nationaliteit in de opgesomde gevallen van rechtswege vervalt, zelfs zonder dat een rechter de vervallenverklaring moet uitspreken, is het voorgestelde artikel 23/2, § 1, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit aan een soortgelijke kritiek onderhevig als die welke het Grondwettelijk Hof in arrest 187/2005 van 14 december 2005 geuit heeft op artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek, zoals het gesteld was op de datum van dat arrest, dat voorzag in een schorsing van rechtswege van het kiesrecht van diegenen die tot een gevangenisstraf van meer dan vier maanden veroordeeld geweest waren, met uitsluiting van diegenen die veroordeeld geweest waren op grond van de artikelen 419 en 420 van het Strafwetboek.

In dat arrest heeft het Grondwettelijk Hof immers onder meer het volgende geoordeeld:

"B.5.6. De tijdelijke ontzegging van het kiesrecht werd in het Kieswetboek van 12 april 1894 geïnspireerd door de wil om dat recht te ontzeggen aan de burgers van wie, om reden van de door hen gepleegde misdrijven, kon worden aangenomen dat ze niet de waardigheid hadden om deel te nemen aan de verkiezingen. Het automatische karakter van de maatregel werd ingevoerd omdat, wanneer hij facultatief was, de rechter doorgaans zich ervan onthield hem uit te spreken, ongeacht de ernst van het misdrijf (*Pasin.*, 1894, p. 204).

B.5.7. In zoverre de maatregel afbreuk doet aan een grondrecht, dient de zorg om onwaardige burgers van de verkiezingen te weren, te worden afgewogen tegen de bekommernis om de burgers niet op onevenredige wijze een grondrecht te ontzeggen. Dat zoeken naar evenwicht is des te meer geboden daar in het strafrecht steeds meer de nadruk is komen te liggen op de herinschakeling van de delinquent in de samenleving en zulks impliceert dat hij opnieuw deel kan uitmaken van een democratische maatschappij die inhoudt dat haar vertegenwoordigers door de gemeenschap in haar geheel worden verkozen.

(...)

B.5.10. In de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, waaruit de huidige tekst van de in het geding zijnde bepaling is ontstaan, werd het

¹⁰ Met als enige verschil dat in de toelichting bij het voorliggende voorstel niet meer verwezen wordt naar een vervallenverklaring uitgesproken door de rechter, maar naar een vervallenverklaring van rechtswege.

automatique de la déchéance. Celle-ci s'attache à la condamnation prononcée, par l'effet de la loi, sans faire l'objet d'une décision spécifique prononcée par le tribunal.

B.5.11. Il découle de ce qui précède que, si l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code électoral continue d'être conforme à l'objectif légitime poursuivi en 1894, il a des effets disproportionnés en ce qu'il prive de plein droit de leurs droits électoraux des personnes condamnées, pendant un délai qui peut être très supérieur à celui de l'exécution de leur peine".

Selon le dispositif de cet arrêt,

"L'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code électoral viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'il suspend de plein droit les droits électoraux des condamnés qu'il vise".

A fortiori, compte tenu des graves conséquences que peut entraîner la déchéance de la nationalité, en raison des atteintes indirectes à d'autres droits fondamentaux qu'elle peut occasionner ou rendre possible¹¹, il ressort notamment de cet arrêt qu'une mesure aussi grave que celle de la déchéance de la nationalité ne peut résulter de la seule application de la loi et nécessite donc l'intervention d'un juge.

3.2. Il importe de déterminer quelle doit être la portée de cette intervention juridictionnelle.

À cet égard, l'arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018 de la Cour constitutionnelle contient d'importantes considérations dont il y a lieu de tenir compte en l'espèce.

En réponse à quatre questions préjudicielles posées par la Cour d'appel d'Anvers à propos de l'article 23 du Code de la nationalité belge, cet arrêt aborde en effet, parmi d'autres, des questions qui ont un objet analogue à celles faisant l'objet des observations formulées par la section de législation dans les avis précités sur

automatische karakter van het verval gehandhaafd. Dat verval is van rechtswege verbonden aan de uitgesproken veroordeling zonder dat dit verval het voorwerp uitmaakt van een specifieke beslissing die door de rechtbank wordt uitgesproken.

B.5.11. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, ofschoon artikel 7, eerste lid, 2^o, van het Kieswetboek in overeenstemming blijft met de in 1894 nagestreefde wettige doelstelling, het onevenredige gevolgen heeft, in zoverre het veroordeelde personen hun kiesrecht van rechtswege onttrekt, gedurende een termijn die veel langer kan duren dan die van de uitvoering van de straf."

Het *dictum* van dat arrest luidt als volgt:

"Artikel 7, eerste lid, 2^o, van het Kieswetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het het kiesrecht van veroordeelden bedoeld in die bepaling van rechtswege schorst."

Gelet op de ernstige gevolgen die de vervallenverklaring van de nationaliteit kan hebben omdat deze indirecte inbreuken op andere fundamentele rechten kan veroorzaken of mogelijk maken,¹¹ blijkt *a fortiori* onder meer uit dat arrest dat een in die mate ernstige maatregel als de vervallenverklaring van de nationaliteit niet louter kan voortvloeien uit de toepassing van de wet en dus het optreden van een rechter vereist.

3.2. Er dient bepaald te worden welke draagwijdte dat rechterlijk optreden moet hebben.

In dat opzicht bevat arrest 16/2018 van het Grondwettelijk Hof d.d. 7 februari 2018 belangrijke overwegingen waarmee *in casu* rekening gehouden dient te worden.

In antwoord op vier prejudiciële vragen, gesteld door het Hof van beroep van Antwerpen met betrekking tot artikel 23 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, behandelt dat arrest immers onder meer kwesties met een soortgelijk onderwerp als die waarover de afdeling Wetgeving opmerkingen geformuleerd heeft

¹¹ Comme la section de législation l'a souligné dans son avis n° 57.127/AG déjà cité.

¹¹ Zoals de afdeling Wetgeving erop gewezen heeft in het reeds aangehaalde advies 57.127/AV.

l'article 23/2, § 1^{er}, du même Code¹². Sur ces questions, elle a jugé ce qui suit:

“B.8.2. La déchéance de la nationalité fondée sur l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge est une mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée que par une juridiction en cas de manquement grave aux devoirs de tout citoyen et à condition que la déchéance n'ait pas pour effet que l'intéressé devienne apatride. La déchéance n'est pas automatique et doit être demandée par le ministère public, les manquements reprochés devant être spécifiés dans l'exploit de citation (article 23, § 2). Il appartient à la juridiction compétente d'apprécier si tel manquement est suffisamment grave pour prononcer la déchéance de la nationalité belge, en tenant compte à cet égard des circonstances concrètes de l'espèce et des obligations internationales qui reposent sur l'État belge.

B.8.3. Compte tenu de ce qui est dit en B.8.2, la différence de traitement en cause n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

[...]

B.17.5. Il ressort des travaux préparatoires cités que l'article 23/1 du Code de la nationalité belge vise à

¹² Dans cet arrêt, la Cour a jugé non discriminatoire la différence de traitement entre deux catégories de Belges, à savoir, d'une part, ceux qui tiennent leur nationalité d'un auteur ou d'un adoptant qui était belge au jour de leur naissance ainsi que ceux qui se sont vu attribuer la nationalité belge en application de l'article 11 du Code de la nationalité belge, lesquels ne peuvent pas être déchus de la nationalité en vertu de l'article 23 du même Code, et, d'autre part, ceux qui ont obtenu la nationalité belge en application de l'article 12 de ce Code, lesquels peuvent être déchus de la nationalité. La Cour a jugé au B.5 de l'arrêt que, sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, il relevait du pouvoir d'appréciation du législateur de décider quelles catégories de Belges peuvent faire l'objet d'une mesure de déchéance et de désigner les catégories pour lesquelles cette possibilité doit être exclue. La Cour a également jugé l'article 23 du Code de la nationalité belge compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition ne soumet pas la déchéance de la nationalité belge prononcée en raison de “graves manquements aux devoirs de citoyen belge” à la condition que les faits concernés, qui ne sont pas limités à des condamnations pénales, aient été commis dans une période bien précise à partir de la date d'obtention de la nationalité, alors que l'article 23/1, § 1^{er}, 1^o, du même Code, qui permet au juge saisi de l'action publique de prononcer la déchéance à titre accessoire, soumet la déchéance à la condition que les infractions pénales qui y sont mentionnées aient été commises dans les dix ans à compter de la date d'acquisition de la nationalité belge.

in de voormelde adviezen over artikel 23/2, § 1, van hetzelfde wetboek.¹² In verband met die kwesties heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld:

“B.8.2. De vervallenverklaring van de nationaliteit op grond van het in geding zijnde artikel 23, § 1, eerste lid, 2^o, van het Wetboek is een uitzonderingsmaatregel waartoe door een rechtscollège enkel kan worden beslist bij een ernstige tekortkoming in de verplichtingen die iedere burger heeft en op voorwaarde dat de vervallenverklaring niet tot gevolg heeft dat de betrokkene staatloos zou worden. De vervallenverklaring is geen automatisme en moet worden gevorderd door het openbaar ministerie, waarbij de ten laste gelegde tekortkomingen nauwkeurig moeten worden omschreven (artikel 23, § 2). Het komt aan het bevoegde rechtscollège toe te beoordelen of een dergelijke tekortkoming voldoende ernstig is om de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit uit te spreken, daarbij rekening houdend met de concrete omstandigheden van het geval en met de internationale verplichtingen die op de Belgische Staat rusten.

B.8.3. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.8.2, is het in het geding zijnde verschil in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.

(...)

B.17.5. Uit de vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 23/1 van het Wetboek van de Belgische

¹² In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het verschil in behandeling tussen twee categorieën van Belgen niet discriminerend is, namelijk, enerzijds, diegenen die hun nationaliteit hebben verkregen van een ouder of een adoptant die Belg was op de dag van hun geboorte alsook diegenen aan wie de Belgische nationaliteit is toegekend met toepassing van artikel 11 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, die op grond van artikel 23 van hetzelfde wetboek niet van de Belgische nationaliteit vervallen kunnen worden verklaard en, anderzijds, diegenen die de Belgische nationaliteit met toepassing van artikel 12 van dat wetboek hebben verworven, die van die nationaliteit vervallen kunnen worden verklaard. In B.5 van het arrest heeft het Hof geoordeeld dat het, onder voorbehoud van een kennelijk onredelijke beoordeling, tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoorde te beslissen welke categorieën van Belgen het voorwerp van een maatregel tot vervallenverklaring kunnen uitmaken en welke categorieën van die mogelijkheid moeten worden uitgesloten. Het Hof oordeelde ook dat artikel 23 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit wegens “ernstige tekortkomingen aan de verplichtingen als Belgische burger” niet onderwerpt aan de voorwaarde dat de betrokken feiten, die niet zijn beperkt tot strafrechtelijke veroordelingen, zijn gepleegd binnen een welbepaalde periode vanaf de datum van verwerving van de nationaliteit, terwijl artikel 23/1, § 1, 1^o, van hetzelfde wetboek, dat de rechter bij wie de strafvordering aanhangig is gemaakt toelaat om de vervallenverklaring in bijkomende orde uit te spreken, de vervallenverklaring wel onderwerpt aan de voorwaarde dat de daarin vermelde strafbare feiten zijn gepleegd binnen tien jaar vanaf de datum van verwerving van de Belgische nationaliteit.

instaurer une procédure simplifiée permettant au juge pénal, sur réquisition du ministère public, de prononcer à titre accessoire la déchéance à l'égard de personnes qui ont récemment acquis la nationalité belge et qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans sans sursis pour une des infractions exhaustivement énumérées à l'article 23/1, § 1^{er}, 1^o, qui sont considérées d'une gravité telle qu'elles révèlent l'absence de volonté d'intégration de leur auteur, ainsi que le danger que celui-ci représente pour la société.

B.18.1. La procédure de déchéance prévue par l'article 23/1 du Code de la nationalité belge coexiste avec la procédure prévue par l'article 23 en cause, leurs champs d'application respectifs et les juridictions compétentes étant différents.

[...]

B.18.3. La limitation dans le temps qui est fixée par l'article 23/1, § 1^{er}, 1^o, n'aboutit pas à un traitement plus favorable des personnes visées dans cette disposition. En effet, les personnes à l'égard desquelles la mesure de déchéance ne peut être prononcée en vertu de l'article 23/1, § 1^{er}, 1^o, parce qu'elles ont commis les faits punissables plus de dix ans après l'obtention de la nationalité belge, peuvent aussi faire l'objet d'une mesure de déchéance sur la base de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, si ces faits constituent un manquement grave à leurs obligations de citoyen belge.

B.18.4. Pour les motifs énoncés en B.8.2, l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en cause, du Code de la nationalité belge ne porte pas atteinte aux droits des personnes visées dans cette disposition".

Il ressort de cet arrêt que la déchéance de nationalité prononcée en exécution de l'article 23, § 1^{er}, du Code de la nationalité ou de l'article 23/1 du même Code constitue une mesure exceptionnelle qui ne peut être admise au regard du principe d'égalité et de non-discrimination que si elle résulte de la décision d'un juge qui, pour la prendre, a pu tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce et des obligations internationales qui reposent sur l'État belge.

Dès lors que l'article 23/2, § 1^{er}, proposé, ne prévoyant pas l'intervention d'un juge pour prononcer la déchéance de nationalité dans les hypothèses qu'il vise, ne permet donc pas qu'il soit tenu compte des circonstances concrètes de l'espèce et des obligations

nationaliteit ertoe strekt een vereenvoudigde procedure in te voeren waardoor de strafrechter, op vordering van het openbaar ministerie, de vervallenverklaring in bijkomende orde kan uitspreken ten aanzien van personen die de Belgische nationaliteit vrij recent hebben verkregen en die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar zonder uitstel, met name voor een van de in artikel 23/1, § 1, 1^o, exhaustief opgesomde misdrijven die als dermate ernstig worden beschouwd dat zij aantonen dat de dader zich niet wil integreren, alsook wijzen op het gevaar dat die voor de maatschappij betekent.

B.18.1. De procedure tot vervallenverklaring waarin in artikel 23/1 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit is voorzien, bestaat naast de in artikel 23 bedoelde procedure, waarbij het respectieve toepassingsgebied ervan verschillend is en waarbij verschillende rechtscolleges bevoegd zijn.

(...)

B.18.3. De tijdsbeperking die is vervat in artikel 23/1, § 1, 1^o, leidt niet tot een gunstigere behandeling van de in die bepaling beoogde personen. Immers, ook diegenen ten aanzien van wie de vervallenverklaring op grond van artikel 23/1, § 1, 1^o niet mogelijk is, omdat zij de strafbare feiten meer dan tien jaar na de verwerving van de Belgische nationaliteit hebben gepleegd, kunnen het voorwerp uitmaken van een vervallenverklaring op grond van artikel 23, § 1, eerste lid, 2^o, indien die feiten een ernstige tekortkoming in hun verplichtingen als Belgische burger uitmaken.

B.18.4. Om de redenen vermeld in B.8.2, doet het in het geding zijnde artikel 23, § 1, eerste lid, 2^o, van het Wetboek van Belgische nationaliteit geen afbreuk aan de rechten van de in die bepaling beoogde personen."

Uit dat arrest blijkt dat de vervallenverklaring van de nationaliteit uitgesproken in uitvoering van artikel 23, § 1, van het Wetboek van de nationaliteit of van artikel 23/1 van hetzelfde wetboek een uitzonderingsmaatregel is die in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie slechts aanvaard kan worden als ze voortvloeit uit de beslissing van een rechter die bij het nemen van die beslissing rekening heeft kunnen houden met de concrete omstandigheden van elk geval en met de internationale verplichtingen die op de Belgische staat rusten.

Het voorgestelde artikel 23/2, § 1, is niet verenigbaar met die beginselen, aangezien het, door niet te voorzien in het optreden van een rechter om de vervallenverklaring van de nationaliteit in de erin opgesomde gevallen uit te spreken, het dus niet mogelijk maakt om rekening

internationales qui reposent sur l'État belge, il n'est pas compatible avec ces principes.

4. En conclusion, dès lors que la proposition à l'examen apparaît plus sévère encore que celle qui a fait l'objet de l'avis n° 61.796/V/2 et pose des questions plus fondamentales encore au regard de l'absence d'intervention d'un juge pour prononcer la déchéance, les conclusions de ce dernier avis valent *a fortiori* également pour la proposition ici examinée, à l'exception de l'observation générale n° 5.2.2, alinéa 3, formulée dans l'avis n° 57.127/AG et réitérée dans l'avis n° 61.796/V/2 sur le défaut d'articulation entre l'article 23 et l'article 23/2 du Code de la nationalité belge.

*

LE GREFFIER,

Béatrice DRAPIER

LE PRÉSIDENT,

Pierre VANDERNOOT

te houden met de concrete omstandigheden van elk geval en met de internationale verplichtingen die op de Belgische staat rusten.

4. Kortom, aangezien het voorliggende voorstel nog strenger lijkt dan dat waarover advies 61.796/V/2 verstrekt is en nog belangrijkere vragen doet rijzen in verband met het nietoptreden van een rechter om de vervallenverklaring uit te spreken, gelden de conclusies van dat laatste advies *a fortiori* eveneens voor het voorliggende voorstel, met uitzondering van algemene opmerking 5.2.2, derde lid, die in advies 57.127/AV geformuleerd is en in advies 61.796/V/2 herhaald is, over het gebrek aan samenhang tussen artikel 23 en artikel 23/2 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

*

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT