

# DEVENIR BELGE

HISTOIRE DE L'ACQUISITION  
DE LA NATIONALITÉ BELGE DEPUIS 1830

Copy Presse



Editeur responsable: Hans Suijkerbuijk

© 2016 Wolters Kluwer Belgium SA  
Ragheno Business Park  
Motstraat 30  
B - 2800 Mechelen  
Tél.: 0800/16 868 (appel gratuit)  
Fax: 0800/17 529  
[www.wolterskluwer.be](http://www.wolterskluwer.be)  
E-mail: [contact@wolterskluwer.be](mailto:contact@wolterskluwer.be)

Hormis les exceptions expressément fixées par la loi, aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, introduit dans un fichier de données automatisé, ni diffusé, sous quelque forme que ce soit, sans l'autorisation expresse et préalable et écrite de l'éditeur.

D/2014/2664/566  
ISBN 978-90-46-57231-3  
BP/MONONAF-BI14001

Préface

# La nationalité belge, ou le dilemme entre fin et moyen

*François De Smet, directeur de Myria*

Copy Presse

Cette monographie entend se focaliser sur l'histoire et la réalité chiffrée des acquisitions de la nationalité belge, de 1830 à aujourd'hui. C'est l'occasion d'interroger la nationalité comme concept. C'est un excellent moment pour s'atteler à une pareille tâche, car derrière ce qu'est une nationalité se cachent les profondes mutations du rapport que toute société entretient vis-à-vis de ses propres citoyens.

Du 19<sup>e</sup> au 21<sup>e</sup> siècle, en effet, il est frappant de constater combien la définition et la perception de ce qu'est une nationalité ont changé. Durant les Lumières de la fin du 18<sup>e</sup> siècle et les révolutions bourgeoises du 19<sup>e</sup> – en ce compris la révolution belge de 1830 – la nationalité incarnait l'adhésion d'une communauté de citoyens à un destin commun, forgé généralement dans une identité forte, fut-elle largement fantasmée par les littérateurs comme l'est tout récit national. Les liens entre nations et société, ensuite, sont apparus en tension comme le furent, tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, les liens entre nation et démocratie. La première incarne une identité forte, en affirmation, concomitante d'une culture, d'une langue, d'une histoire. La seconde se révèle plutôt receler des principes et des normes liées aux droits des individus et des garanties institutionnelles supposées préserver le citoyen de l'arbitraire. Or les deux sont nécessairement en conflit, car la nation est force et promesse, là où la démocratie est fragilité et contingence. La nationalité a évolué au fil de cette tension, dans un questionnement commun à bon nombre de pays : l'accès à la nationalité doit-il constituer une fin ou un moyen ? Une fin visant à couronner l'installation et l'intégration de l'étranger présent sur le territoire depuis un certain temps ? Ou un moyen visant, précisément, à accélérer l'intégration de l'étranger concerné, notamment en lui octroyant des outils pour s'insérer le plus rapidement possible et lutter contre les discriminations dont il est victime ?

Les dernières modifications législatives ont tranché ce nœud gordien, qui avait animé longtemps le débat sur l'accès à la nationalité en Belgique, jugé trop aisé pour les uns, trop restrictif pour les autres, et sans que soit rarement osée la question

« une nationalité belge, pour quoi faire ? » dans un pays régulièrement aux prises de débats communautaires interrogeant directement ou indirectement ce qu'est une nation belge. Les changements intervenus dans le code ont pour principale conséquence d'avoir rendu impossible l'acquisition de la nationalité, hors naissance, sans le bénéfice d'un séjour préalable à durée indéterminée. Ces réformes visaient, comme on peut le lire en fin d'ouvrage, à mettre fin aux ambiguïtés du code qui rendaient possible d'obtenir la nationalité sans aucun séjour préalable (hors naturalisations pour mérites exceptionnels). Qu'on l'aime ou non, il y a désormais un récit de la nationalité qui est clair, et qui fait de son obtention la sanction d'un parcours demandant préalablement un séjour, un accueil – bref une intégration.

Il est évident qu'en Belgique, la nation possède un contenu particulier, moins fortement lié à une identité culturelle nationale qu'au partage d'un destin commun. Or, malgré l'apparente évanescence de l'identité belge, sa nationalité était et reste très demandée par les migrants qui s'établissent sur son territoire. De plus en plus souvent, obtenir la nationalité du pays où l'on réside, c'était essentiellement se simplifier la vie, se mettre à l'abri, jouir de la protection dont bénéficient un peu plus les nationaux et éluder les contraintes administratives liées à un statut de résident. Et c'était un peu moins, reconnaissons-le, adhérer à une identité. Le fait qu'on ait si aisément pu considérer, pendant si longtemps, que la nationalité soit un moyen d'atteindre l'intégration au lieu d'en constituer l'aboutissement atteste qu'en Belgique la nationalité était devenue une boîte à outils de droits et d'obligations et non une substance propre. Dans la plupart des pays où la nation renvoie à une identité forte, on ne songerait pas un instant à faire de la nationalité un outil plutôt qu'une fin. En Belgique, la réduction de la nationalité à un outil d'intégration est proportionnelle à son affaiblissement identitaire.

À bien y regarder, de manière générale, quel étrange objet qu'une nationalité. En avoir une est un droit, et son absence est vécue comme une mort civile. Son apparente homogénéité nous ferait aisément oublier combien toutes les nations, qu'elles aient ou non abouti à la forme d'État, sont les fruits de processus de regroupements et d'unifications réalisés sur des échelles de temps très longues, et en général toujours dans un seul sens : la réduction du multiple vers l'un, de l'hétérogénéité à l'homogénéité. Comme l'écrit Ernest Gellner dans son classique *Nations et nationalismes* : « Le nationalisme pratique une duperie fondamentale à l'égard des autres et de lui-même. Le nationalisme consiste essentiellement à imposer, globalement à la société, une haute culture là où la population, dans sa majorité, voire sa totalité ; vivait dans des cultures inférieures »<sup>1</sup>. Savoureux paradoxe : alors que le nationalisme a servi à unifier les individus au prix de la suppression des particularismes, les grands ensembles que forment aujourd'hui les nations semblent mal à l'aise devant ce rôle intégrateur lorsqu'il s'agit, aujourd'hui, de l'assumer face aux minorités d'origine étrangère. C'est que contrairement aux paysans basques, bretons, wallons

---

1. Gellner, Ernest, *Nations et nationalismes*, Payot, 1898, Paris, p. 88.

d'avant le 20<sup>e</sup> siècle, auxquels on offrait une nation en échange d'un patois, les migrants du 21<sup>e</sup> siècle disposent déjà d'une nationalité, reflet d'une culture à laquelle ils n'entendent pas renoncer – en tout cas pas totalement. Unifier les citoyens est moins simple aujourd'hui.

Ceci étant, cette fonction du nationalisme est également moins nécessaire aujourd'hui, parce que l'être humain également a changé. Il a pris conscience de sa vie intérieure, de sa pluralité de facettes, et il est invité à l'assumer. Dans le monde d'aujourd'hui, l'identité est d'autant plus forte que la nation l'est moins. Il n'y a plus de contradiction dans le fait de posséder une nationalité différente du lieu où l'on réside, et différente encore de la langue que l'on parle. L'équilibre à trouver réside dans la bonne gestion des multiples identités qui composent chacun de nous. La nation glisse imperceptiblement de son sens d'identité à son sens de communauté de destin. Telle est l'évolution que, peut-être, les nationalismes régionaux qui s'échauffent en Europe sont en train de manquer ; le repli nostalgique auquel leur succès invite est avant toute chose un effet de crise et de peur.

Dans ce contexte à la fois mouvant et passionnant, Myria, le Centre fédéral Migration, est heureux de contribuer à la recherche sur la nationalité belge en publiant cette monographie. Celle-ci possède l'avantage d'aborder à la fois les aspects historiques et démographiques, et de faire le tour de la question à l'issue des dernières réformes de 2013. Que l'ensemble des auteurs soient ici remerciés : Nicolas Perrin, Thierry Eggerickx, Elisabeth Martin, Quentin Schoonvaere, Frank Caestecker et Bernadette Renauld permettent ici de livrer un outil qui sera utile à tout professionnel ou toute personne souhaitant se faire une image de ce que recouvre la nationalité belge aujourd'hui. Merci aussi à Patrick Wautelet et René de Groot pour leurs post-faces. Merci à Patrick Wautelet aussi pour le peer review livré, tout comme à Mieke Van de Putte. Je souhaite également remercier Koen Dewulf, Davy Coolen, Gérald Gaspard, Tom Vanhoren et Sophie Vause, les (ex-)collaborateurs de Myria qui ont rendu ce travail possible.

Un outil d'autant plus précieux que les questions afférentes à la nationalité continueront d'accompagner durablement nos sociétés en quête d'identité et en proie aux doutes et aux peurs, comme le montrent les récentes polémiques autour de la déchéance de nationalité en France. Or, si les relents de nationalismes classiques sont fort probablement condamnés à long terme à l'échec, comme l'est toute promesse d'homogénéité, il n'en reste pas moins que cette communauté de destin qu'est aujourd'hui la nation demanderait d'autant plus que celle-ci puisse être valorisée comme un aboutissement. Ainsi, paradoxalement, la revalorisation de la nationalité intervenue par le caractère plus ardu de son obtention pourrait bien, au bout du compte renforcer la nationalité belge elle-même comme velléité de participation à la collectivité. Non dans son sens dépassé de communion identitaire, mais bien dans son sens toujours nécessaire d'adhésion à des valeurs partagées, voire – qui sait ? – à un destin commun.

Copy Presse

# Qui est qui dans cette monographie ?

## Frank Caestecker

### *Professionnel*

- Docteur en histoire diplômé de l'Institut universitaire européen de Florence
- Professeur rattaché à l'unité d'enseignement et de recherche d'économie générale de l'UGent
- Membre du groupe de recherche interdisciplinaire International Trade, Investment and Migration (ITIM)
- Chargé de cours dans la formation Bestuurskunde en Publiek Management (UGent)

### *Publications*

- Auteur de *Hoe de mens de wereld vorm gaf* (Academie Press, 2015), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* (Acco, 2006), *Migrer pour un diplôme. Les étudiants ressortissants de pays tiers à l'UE dans l'enseignement supérieur belge* (Academia-Harmattan, 2012), *Het Vluchtelingenbeleid in België, 1945-1980* (VUBPRESS, 1992), *Ongewenste gasten, joodse vluchtelingen en migranten in de dertiger jaren* (VUBPRESS, 1993); *Belgian Alien Policy, 1840-1940. The creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens* (Berghahn Books, 2000)
- Editeur de *Refugees from nazi Germany and the Liberal European states, 1933-1939* (Berghahn Books, 2010), *Activisten, vervolgd en slachtoffers kloppen aan. Het Belgisch vluchtelingenbeleid in de 19de en 20ste eeuw, een terugblik. Revue belge d'histoire contemporaine*, XL, 2010, 3

## Gerard-René De Groot

### *Professionnel*

- Docteur en droit (Université de Maastricht 1988)
- Professeur de droit comparatif et de droit privé international (Université de Maastricht depuis 1988)
- Professeur invité à l'université de Liège
- Université de Liège (chaire P. Harmel) (2003)
- Professeur à temps partiel en droit comparatif et droit privé international de l'université d'Aruba (depuis 2007)

### *Autres activités*

- Président de la Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking (depuis 2014; membre du conseil d'administration depuis 1984)
- Consultant et expert de la Commission des experts en matière de droit de la nationalité, instituée par le secrétaire général du Conseil de l'Europe (2008-2010)
- Consultant et expert de HCNUR sur les questions de nationalité et d'apatridie (depuis 2010)

## *Qui est qui dans cette monographie ?*

### *Publications*

Plus de 350 publications sur le droit de la nationalité et de l'apatridie et notamment:

- *Handboek Nieuw Nederlands Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2003, X + 588 p.
- (ed. avec Sergio Carrera Nuñez) *European citizenship at the Crossroads: The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2015, xxiii + 620 p.

### **Thierry Eggerickx**

#### *Professionnel*

- Licencié en Histoire et Docteur en démographie de l'Université catholique de Louvain
- Maître de recherche au FNRS
- Professeur au Centre de recherche en démographie de l'UCL

#### *Thèmes de recherche*

- Histoire de la population de la Belgique et de ses régions
- Démographie de la Belgique
- Démographie locale
- Migrations internes et internationales

### **Nicolas Perrin**

#### *Professionnel*

- Licencié en géographie de démographie de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- DEA en démographie de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Statisticien au SPF Intérieur – DG Office des étrangers

### **Bernadette Renaud**

#### *Professionnel*

- Licenciée en droit et en philosophie
- Référendaire à la Cour constitutionnelle
- Maître de conférences invitée à l'UCL Mons

#### *Autres activités*

- Diverses formations en droit de la nationalité pour l'association pour le droit des étrangers, les éditions Vanden Broele, la Commission Université-Palais, l'Institut de formation judiciaire et l'ERAP
- Membre du Comité de rédaction de la *Revue de droit des étrangers*
- Présidence du groupe de pilotage de la recherche, menée sous l'égide du UNHCR et du Centre pour l'égalité des chances, sur l'apatridie en Belgique, 2011-2012
- Participation, en tant qu'expert, aux séminaires organisés par l'UNHCR sur l'apatridie
- Membre du Conseil d'administration et du bureau de Myria
- Co-présidente du Conseil d'administration de Unia

*Qui est qui dans cette monographie ?*

*Publications*

- Avec Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 3ème éd., Bruxelles, Larcier, 2015, 467 p.
- *La lutte contre le racisme*, Coll. Pratique du droit, Waterloo, Kluwer, 2011.
- Plusieurs articles relatifs au Code de la nationalité, publiés par la *Revue de droit des étrangers* et par la *Revue de droit constitutionnel belge*
- Partie *Nationalité dans le Guide de la personne étrangère*, Kluwer, Feuilles mobiles, dernière mise à jour en 2016

**Mieke Van de Putte**

*Professionnel*

- Licenciée et agrégée en droit (UGent)
- Collaboratrice de la direction Personnel et Organisation de l'UGent
- Collaboratrice scientifique bénévole, à l'Institut voor Internationaal Privaatrecht, faculté Rechtsgeleerdheid UGent

*Autres activités*

- Membre du comité de rédaction de la revue *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*
- Collaboratrice de Jura, le système de gestion des sources de Wolters Kluwer

*Publications*

- Auteur de différentes contributions dans des revues juridiques et des ouvrages sur le droit de la nationalité
- Auteur de plusieurs ouvrages, e.a. la partie *Nationaliteit* dans la série APR (Kluwer, Antwerpen, 2001)

**Patrick Wautelet**

*Professionnel*

- Docteur en droit (KULeuven – 2002)
- Professeur à l'Université de Liège depuis 2002
- Membre du centre de recherche CITÉ
- Avocat au barreau de Bruxelles (2002-2008)

*Autres activités*

- Président de la Société belge de droit international
- Président du collège doctoral du Département droit de la Faculté de droit de l'Université de Liège

*Publications*

- *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états*, P. Wautelet (dir.), Anthemis, 2009, 216-247
- *Droits fondamentaux en mouvement*. Questions choisies d'actualité, S. van Droogenbroeck et P. Wautelet (dir.), Anthemis, 2012, 205 p.
- *Le droit européen des successions. Commentaire du Règlement n° 650/2012 du 4 juillet 2012*, 2ème éd., Bruylant, 2016, 1065 p. (co-auteur avec Andrea Bonomi, avec la collaboration de Ilaria Pretelli et Azadi Öztürk)
- *Droit de l'immigration et de la nationalité : fondamentaux et actualités*, P. Wautelet et F. Collienne (éds.), Larcier, 2014, 390 p.

Copy Presse

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PARTIE 1 : La législation belge relative à la nationalité 1830-1984</b> . . . .	1
<i>Frank Caestecker</i>	
<b>Introduction</b> . . . . .	3
<b>Chapitre 1 : La législation belge relative à la nationalité au XIXe siècle, 1830-1914</b> . . . . .	5
1. La Révolution française fait figure de précurseur, 1789-1803 . . . . .	6
2. Les fondements de la législation belge sur la nationalité, 1830-1835 . . . .	10
2.1. La Constitution et la naturalisation . . . . .	10
2.2. La législation relative à la nationalité dans le Code civil . . . . .	15
3. Intégrer les immigrants et mettre les étrangers sur une voie de garage, 1880-1914 . . . . .	21
3.1. L'octroi de droits politiques aux immigrants naturalisés : une première étape vers la démocratisation politique . . . . .	21
3.2. La nationalité entre dans la vie de tous les jours . . . . .	25
3.3. Le Big Bang de la loi de 1909 : détermination univoque et largement accessible de la nationalité . . . . .	30
3.4. La loi sur la nationalité et le Congo . . . . .	34
Conclusion . . . . .	36
<b>Chapitre 2 : La législation belge relative à la nationalité, 1918-1984</b> . . . .	39
1. Les conséquences de la Première Guerre mondiale . . . . .	41
1.1. Le déchéance de la nationalité des Belges « allochtones » pour trahison . . . . .	42
1.2. La nationalité des femmes devient individuelle . . . . .	44
1.3. L'option de nationalité conditionnelle . . . . .	47
1.4. Une réforme de la naturalisation en demi-teinte . . . . .	50
1.5. Perte et recouvrement univoques de la nationalité belge . . . . .	50
2. La Belgique démocratisée des années vingt . . . . .	52
2.1. La naturalisation rate le coche de la démocratisation . . . . .	53
2.2. Un renforcement de la position de la femme . . . . .	54
2.3. Le pouvoir judiciaire examine l'idonéité des descendants des immigrants . . . . .	55

*Table des matières*

3. Une nation protectionniste (1932-1964) .....	57
3.1. Décourager la naturalisation .....	59
3.2. Le recouvrement de la nationalité à nouveau possible pour les anciens Belges .....	62
3.3. Evaluation plus stricte de l'idonéité dans le cadre de la procédure d'option .....	62
3.4. Les Belges indignes .....	64
3.5. Les sujets belges au Congo : le calme avant la tempête .....	67
4. Des acquisitions de la nationalité à nouveau souhaitées (1964-1984) .....	69
Conclusion .....	72

**Analyse démographique : Les changements de nationalité, 1830-1984 : un aperçu statistique** .....

*Nicolas Perrin et Frank Caestecker* 73

1. Introduction .....	73
2. Les sources statistiques .....	74
3. L'acquisition de la nationalité : une évolution tourmentée .....	77
3.1. Aperçu général .....	77
3.2. Aperçu par procédure .....	79
3.3. Détail de l'origine des « naturalisés » .....	83
3.3.1. Aperçu général .....	83
3.3.2. De l'indépendance de la Belgique à la Première Guerre mondiale : des « nouveaux Belges » issus surtout des pays limitrophes .....	84
3.3.3. L'entre-deux-guerres : deux décennies marquées par la naturalisation des Russes et des Polonais .....	91
3.3.4. De la Seconde Guerre mondiale à la réforme du Code de la nationalité : l'invisible présence polonaise et l'émergence des naturalisés italiens et marocains .....	96
Conclusion .....	101

**Partie 2 : La législation belge relative à la nationalité 1984-2013** .....

*Bernadette Renauld* 103

<b>Chapitre 1 : Le Code de la nationalité belge de 1984 à 1999</b> .....	105
1. L'adoption du Code : la loi du 28 juin 1984 .....	106
1.1. Le contexte et les débats parlementaires .....	106
1.2. Le Code de la nationalité belge lors de son adoption .....	109
1.2.1. Principes fondamentaux .....	109

Table des matières

Copy Presse

1.2.2.	Les règles relatives à l'attribution de la nationalité . . . . .	111
1.2.3.	Les règles relatives à l'acquisition de la nationalité . . . . .	113
1.2.4.	La perte, la déchéance et le recouvrement . . . . .	116
1.3.	Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 1985 . . . . .	118
1.3.1.	La cohérence et l'équilibre . . . . .	118
1.3.2.	Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration . . . . .	120
1.3.3.	Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour . . . . .	122
2.	Le Code de la nationalité de 1985 à 1999 . . . . .	123
2.1.	L'évolution législative au cours des quinze premières années . . . . .	123
2.1.1.	Les modifications relatives à l'attribution de la nationalité aux mineurs . . . . .	123
2.1.2.	Les modifications relatives à la naturalisation . . . . .	125
2.1.3.	Les modifications relatives aux autres modes d'acquisition . . . . .	127
2.2.	Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 1999 . . . . .	129
2.2.1.	La cohérence et l'équilibre . . . . .	129
2.2.2.	Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration . . . . .	132
2.2.3.	Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour . . . . .	135
	<b>Chapitre 2 : Le Code de la nationalité belge à partir de 2000 . . . . .</b>	<b>137</b>
1.	La loi du 1 <sup>er</sup> mars 2000 . . . . .	138
1.1.	Le contexte et les débats parlementaires . . . . .	138
1.1.1.	La problématique de l'octroi du droit de vote aux non-nationaux . . . . .	138
1.1.2.	La construction de la citoyenneté européenne . . . . .	140
1.1.3.	La révision de l'article 8 de la Constitution . . . . .	141
1.2.	Le contenu de la loi du 1 <sup>er</sup> mars 2000 . . . . .	142
1.2.1.	L'abandon de la vérification de la volonté d'intégration . . . . .	143
1.2.2.	L'élargissement des catégories d'étrangers pouvant devenir belges par déclaration (art. 12bis) . . . . .	144
1.2.3.	L'élargissement de l'accès à la naturalisation . . . . .	145
1.2.4.	Les procédures . . . . .	146
1.2.5.	La gratuité . . . . .	147
1.3.	Synthèse : l'attribution, l'acquisition et la perte de la nationalité belge en 2000 . . . . .	147

Table des matières

2.	Les modifications législatives au cours de la première décennie du XXI <sup>e</sup> siècle . . . . .	149
2.1.	Les révisions du Code entre 2000 et 2011 . . . . .	149
2.1.1.	L'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 . . . . .	149
2.1.2.	Les articles 379 à 389 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses . . . . .	151
2.2.	Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 2011 . . . . .	156
2.2.1.	La cohérence et l'équilibre . . . . .	156
2.2.2.	Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration . . . . .	158
2.2.3.	Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour . . . . .	161
2.2.4.	L'intérêt pour la déchéance . . . . .	161
3.	La loi du 4 décembre 2012 . . . . .	163
3.1.	Le contexte politique et les intentions du législateur . . . . .	163
3.2.	Le nouveau Code de la nationalité, applicable à partir du 1er janvier 2013 . . . . .	167
3.2.1.	L'attribution (les mineurs) . . . . .	167
3.2.2.	L'acquisition (les majeurs) . . . . .	168
3.2.3.	La perte et la déchéance . . . . .	174
3.3.	Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 2013 . . . . .	175
3.3.1.	La cohérence et l'équilibre, la rupture et la continuité . . . . .	175
3.3.2.	Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves, intégration sociale, participation économique et mérites exceptionnels . . . . .	177
3.3.3.	Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour . . . . .	180
3.3.4.	L'intérêt confirmé pour la déchéance . . . . .	182

<b>Analyse démographique : L'obtention de la nationalité belge : une approche démographique . . . . .</b>	<b>185</b>
<i>Thierry Eggerickx, avec Elisabeth Martin et Quentin Schoonvaere</i>	

Introduction . . . . .	185
1. L'évolution des changements de nationalité de 1984 à 2014 . . . . .	187
1.1. L'impact des différentes réformes du Code de la Nationalité Belge . . . . .	187
1.2. Evolution selon le mode d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge . . . . .	189
2. L'acquisition de la nationalité belge : quels impacts statistiques ? . . . . .	194
2.1. L'impact du Code de la nationalité sur la mesure de la population de nationalité étrangère . . . . .	194

Table des matières

2.2.	L'impact du Code de la nationalité sur les naissances d'étrangers .....	196
2.3.	L'impact du Code de la nationalité sur les pyramides des âges des étrangers et des Belges .....	198
2.4.	Pour une autre définition des populations d'origine étrangère ...	199
3.	L'évolution des caractéristiques et des comportements démographiques des personnes qui obtiennent la nationalité belge .....	202
3.1.	La nationalité précédente des nouveaux Belges .....	202
3.2.	La région et la commune de résidence des étrangers devenus Belges .....	209
3.3.	Evolution des changements de nationalité selon le sexe .....	213
3.4.	Evolution des changements de nationalité selon l'âge .....	215
3.5.	Evolution de l'obtention de la nationalité belge selon le lieu de naissance .....	221
3.6.	Evolution de l'obtention de la nationalité belge selon la durée de résidence en Belgique .....	224
3.7.	La fécondité des personnes d'origine étrangère ayant obtenu la nationalité belge .....	228
3.7.1.	Selon la nationalité d'origine, une diminution généralisée de la fécondité .....	230
3.7.2.	Des comportements différents pour les immigrés, les naturalisés ou les secondes générations ? .....	232
	Conclusion .....	237
	<b>Bibliographie</b> .....	239
	<b>Postface : Évolution des normes de droit internationales en matière de nationalité et du droit belge de la nationalité</b> .....	241
	<i>Gerard-René de Groot</i>	
1.	Remarques liminaires .....	241
2.	La position de la femme mariée .....	243
3.	Égalité de traitement entre les hommes et les femmes .....	248
4.	La lutte contre l'apatridie .....	250
5.	L'attitude par rapport à la pluralité de nationalités .....	259
6.	Une conclusion .....	262
	<b>Considération finale</b> .....	263
	<i>Patrick Wautelet</i>	
	<b>Glossaire</b> .....	271

Copy Presse

Copy Presse

# **PARTIE 1 : La législation belge relative à la nationalité 1830-1984**

*Frank Caestecker*

Copy Presse

Copy Presse

# Introduction

La législation relative à la nationalité est un instrument juridique dont dispose l'État pour distinguer les individus membres de la nation des individus qui ne le sont pas. La législation relative à la nationalité repose sur deux principes de base. La nationalité peut se transmettre par le sang. La *jus sanguinis* fait référence à l'acquisition de la nationalité par le père ou la mère. L'alternative à ce principe de filiation est le critère de domicile ou de territorialité (*jus soli*), dans lequel l'appartenance à une nation est déterminée par la naissance, éventuellement combinée au séjour sur le territoire de l'État. Le critère de domicile ou de territorialité implique aussi que la nationalité peut être retirée par celui qui quitte le territoire de l'État et qu'elle peut être acquise par celui qui s'établit ou naît sur le territoire de l'État. Les individus nés sur le territoire d'un État peuvent se voir attribuer automatiquement la nationalité en vertu du *jus soli*. Sur le continent américain, c'est sur la base de ce critère qu'est le plus souvent attribuée la nationalité.<sup>2</sup>

La législation relative à la nationalité distingue trois voies d'accès à la nationalité : l'attribution de la nationalité, la déclaration de nationalité et la naturalisation. L'attribution de la nationalité, c'est l'acquisition automatique de la nationalité belge, tandis que les deux autres voies d'accès impliquent un acte de volonté de la part du candidat à la nationalité belge et tombent toutes deux sous le dénominateur commun de l'acquisition. La déclaration de nationalité ou le fait d'opter pour la nationalité procèdent de l'acquisition de la nationalité sur la base de critères clairement définis. Si le candidat à l'acquisition de la nationalité belge fait une déclaration et satisfait aux conditions posées, il devient membre de la nation. En cas d'avis défavorable, les candidats peuvent introduire un recours afin de prouver qu'ils satisfont effectivement aux critères posés. La naturalisation relève d'une décision discrétionnaire de l'État. L'introduction d'une demande de naturalisation peut être liée au respect d'une série de conditions minimales, mais c'est l'autorité publique qui décide, au cas par cas et de façon souveraine, si elle accorde ou non la nationalité. Contrairement à la déclaration de nationalité, la naturalisation n'est pas un droit, mais une faveur.

---

2. Gerald Neumann, *Strangers to the Constitution : Immigrants, Borders, and Fundamental Law*. Princeton University Press, 1996 ; David Cook-Martín & David FitzGerald, Liberalism and the Limits of Inclusion : Race and Immigration Law in the Americas, 1850-2000. *Journal of Interdisciplinary History* 41 (2010) : 7-25.

L'appartenance à une nation revêt une dimension symbolique qui confirme, établit et/ou forme l'identité.<sup>3</sup> Le membre d'un État-nation peut aussi bénéficier de certains droits et être soumis à certaines obligations. Les droits et les obligations liés à l'appartenance à une nation constituent l'enjeu matériel de la législation relative à la nationalité. Outre les conséquences concrètes matérielles de l'adhésion (à l'État nation) sur le fonctionnement social, cette adhésion revêt également une dimension symbolique. Pour appréhender cette dimension de la politique législative relative à la nationalité, il nous faut recourir à des concepts d'analyse moins traditionnels. Il s'agit ici de l'analyse de la politique d'identité dans laquelle les enjeux sont plutôt d'ordre idéal que matériel. Cette politique d'identité fait partie intégrante de la définition sociale de la nation qui la caractérise comme reposant sur les valeurs partagées par ses membres. Par analogie avec les travaux de Rogers Brubaker, l'analyse de la politique d'identité de la nationalité peut se concentrer sur la définition de la substance de la nation par l'élite politique.<sup>4</sup> La législation relative à la nationalité nous fait le récit de la manière dont cette élite appréhende le concept de nation, un concept né de l'histoire de la géographie politique et culturelle d'un État et de sa nation. On distingue idéalement et typiquement deux formes d'acception de la nation. L'acception ethnique du concept de nation fait référence à l'appartenance au « peuple » que confère la naissance en tant que membre d'un groupe ethnique. Cette conception repose sur une notion essentialiste de la nation. L'acception civile ou libérale du concept de nation fait, quant à elle, référence à un contrat entre l'État et les citoyens d'un pays. Dans cette vision de la nation, l'individu a le choix de devenir citoyen en acceptant ce contrat et dans ce cas, la nation est considérée comme une unité volontariste.

3. L'état-nation lie l'État, une entité politique, et la nation, une catégorie sociologique. Une école de recherche considère la nation comme une identité construite par l'État et internalisée psychologiquement. Cette construction étatique de la nation s'opère, entre autres, par la création, conforme à la politique, de l'étranger. La politique des étrangers devient alors l'instrument par excellence qui permet à l'État d'anormaliser les habitants du pays qui ne possèdent pas la nationalité. La politique des étrangers crée et confirme donc la nation comme une catégorie privilégiée et positive au sein même de la société et pas uniquement au niveau de ses limites géographiques. Voir notamment Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle)*. Discours publics, humiliations privées. Paris : Fayard, 2007 ; L. Vandersteene en Schiepers P., "Natievorming, nationalisme en vreemdelingen. Beeldvorming rond vreemdelingen en Belgen in de Kamerdiscussie over de eerste Belgische vreemdelingenwet." *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1994-1995, 1-2, 31-78.
4. Rogers Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge (US) : Harvard UP, 1992.

## Chapitre 1

# La législation belge relative à la nationalité au XIX<sup>e</sup> siècle, 1830-1914

Après l'indépendance, la Belgique, née sous la forme d'un État libéral, à une époque où on réfrénait la modernisation induite par la Révolution française, expérimente avec l'héritage de cette dernière dans ce domaine. Mais, l'Ancien Régime, c'était du passé et un passé bien révolu et rien ne pouvait empêcher le cheminement vers un esprit nouveau. La réflexion sur la nation belge allait donc fortement s'inspirer des discussions menées pendant la Révolution française. Dès ses premiers balbutiements, l'État a intégré la diversité des langues propre à la Belgique dans son concept de nation, une diversité des langues qui n'allait que très progressivement avoir des répercussions concrètes sur le fonctionnement de l'État. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la diversité des langues était considérée comme la richesse de la Belgique et ne donnait pas encore lieu à l'émergence de concepts de nation concurrents.<sup>5</sup>

---

5. Jean Stengers & Eliane Gubin, *Le grand siècle de la nationalité belge. De 1830 à 1918*. Bruxelles : Racine, 2002 ; Els Witte, *De constructie van België, 1828-1847*. Leuven : Lannoo Campus, 2006.

## 1. LA RÉVOLUTION FRANÇAISE FAIT FIGURE DE PRÉCURSEUR, 1789-1803

La nationalité est une relation juridique entre un individu et un État qui trouve son origine dans la Révolution française et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. À cette époque, être citoyen, et donc membre d'un État, prend toute sa signification. Avant 1789, les rapports entre l'État et l'individu se caractérisaient par une relation de pouvoir unilatéral. Dans cette relation, l'État, incarné par le Roi, dominait l'individu. Le sujet – et non le citoyen – était dépourvu de tout droit, mais devait néanmoins loyauté personnelle au Roi. Un Roi régnait sur un territoire et quiconque naissait sur ce territoire était sujet du Roi. Le principal critère d'appartenance à la communauté (juridique) des sujets était celui du *jus soli*. Le lien direct entre l'individu et l'État avait d'ailleurs peu de retentissement sur la société, la vie sociale étant, en effet, principalement structurée par des organisations intermédiaires. Les modèles d'organisation sociale propres à l'Ancien Régime reposaient sur l'appartenance à un ordre ou le fait d'être membre d'une communauté locale, ethnique, religieuse ou professionnelle. C'était aussi souvent ces organisations qui régissaient le contact entre l'individu et l'État. Même la loi – ou plutôt les lois –, reflétait(en)t largement les inégalités de cette société des ordres : la loi n'était pas la même pour tous. Les tentatives des rois absolutistes du XVIIe siècle de renforcer leur pouvoir sur la société menèrent à la Révolution française.

La Révolution française modifia profondément les rapports entre l'État, les organisations intermédiaires et l'individu. Les organisations intermédiaires, telles que les corporations et les ordres furent supprimées. La nationalité devint une nouvelle base de l'organisation sociale. La communauté nationale des citoyens s'éleva au rang de forme concurrente des anciennes formes d'organisation sociale basées sur le rang, la religion et la profession, mais même affaiblies par la suppression de la protection institutionnalisée, ces anciennes formes continuèrent néanmoins à structurer la vie sociale jusque dans le courant du XIXe siècle où elles furent progressivement supplantées par la citoyenneté.<sup>6</sup>

Les relations entre l'État et les citoyens étaient beaucoup moins hiérarchisées que les relations entre l'État et ses sujets. La Révolution française avait rendu la nation souveraine. La nation s'accapara donc collectivement la place du Roi. L'État fut démocratisé et dut pouvoir imposer sa loi à tous dans le cadre du mandat reçu de la société. La société des ordres avait cédé la place à une société citoyenne, sans pour autant qu'un droit de participation à la politique de la nation fut accordé à tous les citoyens français après la Révolution française. C'est ainsi que même sous la

6. Andreas Fahrmeir, *Citizenship. The rise and fall of a Modern Concept*. New Haven : Yale University Press, 2007.

Révolution française, les enfants, les indigents et les femmes, bien que considérés comme des citoyens français ne jouissaient pas de droits politiques.

Seuls les Français capables de se forger une opinion de manière indépendante et rationnelle, susceptibles de servir l'intérêt général, étaient considérés comme des citoyens et jouissaient du droit de vote. La différence biologique entre les hommes et les femmes était considérée comme une dichotomie fondamentale interdisant aux femmes tout droit d'accès à la citoyenneté active – c'est-à-dire à une citoyenneté civique. Les femmes représentaient l'intimité, la passion et les sentiments et étaient investies d'un rôle social très différent de celui attribué aux hommes : l'environnement féminin relevait de l'ordre domestique; celui de l'homme relevait de l'ordre de la vie publique politique et économique. La distinction entre vie publique et vie privée légitimait le fait de priver les femmes de la citoyenneté politique. L'élite politique (masculine) pensait que la nature « désordonnée » de la femme la mettait dans l'impossibilité d'agir de façon rationnelle et raisonnable. Les femmes étaient exclues du processus politique et le statut juridique de la femme mariée montrait également clairement son rang subalterne dans la vie publique. Sans l'autorisation de son mari, une femme mariée ne pouvait poser aucun acte juridique. Pour les femmes, le nouveau monde de liberté et d'égalité prôné par la Révolution française était grevé d'une dominance patriarcale qui en rétrécissait considérablement l'horizon. En tant qu'individu, la femme était pratiquement cantonnée à l'environnement familial et au rôle de mère et d'épouse. Le Code civil concevait la nation comme un collectif de familles dirigé par les maris plutôt qu'un collectif d'individus.<sup>7</sup>

Le Code civil, appelé *Code Napoléon* (1804), fixa les règles issues de la Révolution française et décida notamment l'attribution de la nationalité française. Alors qu'avant la Révolution française, quiconque né sur le territoire du Roi était son sujet – *jure soli* –, après 1789, le citoyen n'était plus simplement rattaché passivement à l'État par le fait d'être né sur son territoire. Le rejet du *jus soli* propre à l'Ancien Régime selon laquelle l'individu était, malgré lui, subordonné au territoire mena au choix du lien du sang (*jus sanguinis*). La nationalité française se transmettait personnellement par le sang (filiation). Le noyau de la nation fut constitué de toutes les personnes se trouvant sur le territoire de l'État français au moment de la Révolution française. Les fils et les filles des citoyens français se voyaient attribuer la nationalité française même s'ils n'étaient pas nés en France. La nationalité était devenue un droit de la personne. La liberté de choix de l'individu – acquis de la Révolution française – fut ancrée dans les facilités accordées à ceux venus d'ailleurs. Les enfants, nés en France d'un parent immigrant reçurent le droit d'opter pour la nationalité française. À leur naissance, en France, ils étaient considérés comme des

7. Quasi, étant donné que le Code Civil reconnaissait l'individualité de la femme dans le droit successoral et le droit du divorce. Jennifer Heuer, *The Family and the Nation. Gender and Citizenship in Revolutionary France, 1789-1830*. Ithaca : Cornell University Press, 2007 ; Anne Verjus, *Le cens de la famille. Les femmes et le vote, 1789-1848*, Paris : Belin, 2002.

Français en puissance. Leur appartenance à la nation française n'était activée que par un acte de volonté, c'est-à-dire la possibilité d'opter pour la nation française lorsque ces migrants de deuxième génération résidaient en France à leur majorité.<sup>8</sup> Outre l'attribution automatique de la nationalité, la législation française introduisit également la déclaration ou l'option de nationalité qui correspondait à l'acquisition individuelle de la nationalité sur la base de critères clairement définis. Si le candidat exprimait la volonté d'être Français et remplissait les conditions de naissance et de résidence, il devenait membre de la nation.

Une dernière forme d'acquisition de la nationalité reconnue par la Révolution française fut la naturalisation qui reposait sur une décision discrétionnaire de l'État. S'il existait un nombre minimum de conditions à remplir pour introduire une demande, c'est l'autorité publique qui décidait, au cas par cas et de manière souveraine, d'accorder ou non la nationalité. La naturalisation s'apparentait fortement à la procédure en vigueur sous l'Ancien Régime où le Roi prenait des décisions arbitraires pour lesquelles aucune justification ne pouvait être demandée.

Le Code civil prévoyait aussi la perte de la nationalité. Sur la base du principe de domicile, les Français pouvaient aussi perdre leur nationalité française en cas d'établissement définitif à l'étranger ou, pour reprendre les termes du Code Napoléon: « par tout établissement fait en pays étranger, sans esprit de retour ». Ce critère d'exclusion s'apparentait encore fortement à l'héritage féodal du *jus soli*. Ce motif plutôt vague de perte de la nationalité était complété de deux autres actes clairement décrits: l'acquisition d'une autre nationalité et l'exercice d'un mandat public au service d'une puissance étrangère pouvaient également entraîner la perte de la nationalité française.<sup>9</sup> Ces deux faits étaient considérés comme l'expression de la volonté de l'intéressé de ne plus faire partie de la nation française.

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, tous les citoyens étaient égaux devant la loi, mais le mariage privait les citoyennes de leurs droits civiques. La femme mariée ne participait au processus décisionnel de la nation que par l'intermédiaire de son mari.<sup>10</sup> Cette dépendance de la femme mariée était aussi inscrite dans la législation relative à la nationalité. La nationalité de la femme mariée était subordonnée à celle de son mari. En cas de mariage avec un étranger, la femme perdait sa nationalité et prenait celle de son mari et leurs enfants prenaient la nationalité de leur père comme ils prenaient son nom de famille. Cette subordination de la nationalité des femmes mariées à celle de leur mari s'inscrivait dans la notion d'unité de la famille dirigée par un chef de famille. Cette position était même défendue par les libéraux qui

8. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français, Histoire de la nationalité française depuis la révolution*. Paris : Bernard Grasset, 2002.

9. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français*, p. 286.

10. Verjus, *Le cens de la famille*.

estimaient qu'en choisissant librement de se marier, la femme devait en accepter les conséquences.<sup>11</sup>

La conception de la législation relative à la nationalité après l'indépendance de la Belgique allait clairement révéler l'héritage de la Révolution française. Le Royaume-Uni des Pays-Bas, qui, après la bataille de Waterloo (1815), avait imposé la restauration partielle de l'Ancien Régime par son Roi et en refusant toute participation à la nation ne fut qu'un interlude. Le nouveau monde porté par la Révolution française s'avéra un puissant levier de mobilisation de la révolte de 1830 en Belgique. Aussi la restauration de l'Ancien Régime fut à l'origine de la revendication de la sécession des provinces belges des Pays-Bas du Nord par les révolutionnaires belges.

---

11. Patrick Weil, « Le statut de la femme en droit de nationalité. Une égalité tardive », in R. Kastoryano (Ed.), *Les Codes de la différence, race-origin-religion? France, Allemagne, Etats-Unis*. Paris : Presses de Sciences Po, 2005, pp. 123-143 ; Heuer, *The Family and the Nation*.

## 2. LES FONDEMENTS DE LA LÉGISLATION BELGE SUR LA NATIONALITÉ, 1830-1835

Le régime façonné par les révolutionnaires belges de 1830 était un compromis entre l'ancien et le nouveau. La classe moyenne libérale s'était en effet alliée au clergé catholique conservateur pour lutter contre Guillaume Ier, roi du Royaume-Uni des Pays-Bas (1815-1830). La classe moyenne militait pour un droit de parole et une démocratisation de la vie politique, ainsi que pour la liberté de la presse, d'association, d'opinion et de conviction religieuse, les milieux cléricaux quant à eux, voulaient récupérer leur monopole sur la quête de sens et donc restaurer le pouvoir qu'ils détenaient pendant l'Ancien Régime. Cette alliance contre nature allait rétablir la monarchie, mais avec un Roi soumis à la Constitution. Le Constituant allait mettre le Roi à la tête du pouvoir exécutif, mais imposer que chacun de ses actes soit couvert par les ministres. Le Constituant allait introduire le droit de vote pour les citoyens, mais limiter la participation aux élections aux seuls citoyens payant des impôts élevés. Dans l'aménagement du nouveau régime, les républicains et les démocrates radicaux allaient être marginalisés, mais la Belgique se vit néanmoins dotée d'un ordre étatique libéral sans précédent. La Constitution garantissait explicitement la liberté de la presse, d'association, d'opinion et de conviction religieuse. La Constitution garantissait aussi la séparation des pouvoirs (*trias politica*) censée empêcher la concentration du pouvoir caractéristique de l'Ancien Régime. Le Constituant veilla avant tout et surtout à protéger les droits politiques et civils des citoyens et le pouvoir judiciaire reçut les instruments nécessaires pour lui permettre d'être le garant de ces droits.

Copy Presse

### 2.1. *La Constitution et la naturalisation*

La Constitution n'énonce pas les règles d'attribution ou de perte de la nationalité belge et renvoie pour cela au Code civil. Par contre, elle formule les règles de la politique de naturalisation. Bien que la proposition initiale fut fort proche de la procédure de naturalisation française, la Constituante s'en écarta clairement. Par le biais de la naturalisation, les Constituants attribuèrent au pouvoir législatif la compétence d'intégrer des étrangers dans la nation belge. Ce faisant, ils ne suivirent pas le modèle français qui considérait la naturalisation comme une prérogative du pouvoir exécutif.<sup>12</sup> Le Constituant belge, de par son attachement libéral à la séparation des pouvoirs, voulaient éviter de mettre en place un pouvoir exécutif trop puissant. C'est donc le Parlement qui fut investi du pouvoir de décision en matière

---

12. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français*, pp. 38-39.

d'intégration des étrangers dans la nation belge par le biais de la procédure de naturalisation. Ce faisant, non seulement l'institution qui se prononçait sur la demande de naturalisation était différente, mais la Constituante lançait aussi une différente forme de naturalisation. Cette naturalisation à double vitesse découlait de la conviction qui régnait au sein de la Constituante que la Belgique avait intérêt à attirer des étrangers, mais qu'il fallait éviter que ces étrangers n'aient une influence politique sur l'administration du pays.

Comme le formula le baron de Stassart dans la Constituante du 20 décembre 1830: « Si vous n'avez qu'une seule espèce de naturalisation, vous vous trouvez entre deux écueils : vous vous montrerez trop faciles ou trop sévères. Il convient sans doute d'accueillir favorablement celui qui se présente avec des capitaux ou des connaissances industrielles ; mais il ne faut pas que cet homme, tout utile qu'il est à notre prospérité commerciale, à nos intérêts matériels, puisse compromettre nos libertés ou notre indépendance politique, si le chef de l'État le choisit pour ministre, quoiqu'étranger à nos mœurs, à nos habitudes, à nos institutions ».<sup>13</sup>

Le baron de Stassart considérait l'accès à la nation belge via la naturalisation comme étant réservé aux travailleurs du savoir et aux entrepreneurs disposant de capitaux. Ces immigrants étaient les bienvenus en Belgique et dans la nation belge parce qu'ils pouvaient renforcer l'économie du pays. Leur intégration dans l'élite économique belge ne signifiait pas pour autant leur intégration dans l'élite politique. Le baron de Stassart craignait que l'octroi de droits politiques complets aux Belges naturalisés ne permette à l'un d'entre eux de prendre le pouvoir après avoir été nommé par le Roi. Ce Belge d'origine étrangère aurait même pu, dans ce cas, abolir l'indépendance de la Belgique. Cette crainte doit bien sûr être replacée dans le contexte de l'existence encore fragile de la Belgique à cette époque et il convient de se rappeler, à ce propos, que l'indépendance de la Belgique ne fut reconnue par les puissances européennes qu'en 1831 et qu'elle fut dotée d'un chef d'État – le roi Léopold Ier – soumis à la Constitution belge libérale. L'existence de la Belgique en tant qu'État ne fut consolidée qu'en 1839, quand le roi Guillaume Ier des Pays-Bas accepta la sécession de ses provinces du Sud. En décembre 1830, le risque qu'un immigrant venu de France ou à la solde de Guillaume Ier des Pays-Bas ne mette en péril l'indépendance de la Belgique n'avait rien d'irréaliste.

Au cours des discussions de la Constituante sur les deux formes de naturalisation, l'avocat liégeois, Joseph Forgeur, représentant de l'intelligentsia libérale, fit remarquer que la naturalisation ordinaire, qui n'accordait aucun droit politique aux nouveaux Belges, ne servait à rien. En effet, l'article 128 de la Constitution stipulait que « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

---

13. Huyttens Emile, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831* (vol.1), Bruxelles : Adolphe Wahlen & Cie, 1844, p. 563.

Cet article accordait donc aux étrangers les droits naturels au sens le plus large du terme. La Constitution libérale avait pour noyau la protection de l'individu, de tous les individus, contre un pouvoir étatique arbitraire. La loi était la même pour tous, aucune distinction n'était opérée à ce niveau entre un étranger et un Belge. La Constitution établissait aussi clairement que certains droits ne pouvaient être refusés aux étrangers résidant en Belgique que de manière exceptionnelle. La Constitution ne cite qu'une seule exception : les étrangers n'entraient pas en ligne de compte pour l'accès à la fonction publique. Les Constituants estimèrent toutefois que l'exclusion radicale des étrangers de la fonction publique pouvait porter préjudice à la Belgique. L'autorité publique devait par exemple pouvoir attirer des savants étrangers dans les universités d'État. La Constituante prévint donc que des étrangers pouvaient exceptionnellement être autorisés à exercer une fonction publique.<sup>14</sup>

L'objection argumentant qu'une naturalisation sans droits politiques complets ne servait à rien procède de cette vision libérale de l'organisation de la société : un État aux interventions timides, respectueux de la liberté de chaque individu et dans lequel la loi s'applique à tous indépendamment de la nationalité traitait les étrangers comme les nationaux. Le baron de Stassart, catholique libéral et ténor de la scène politique réussit néanmoins à priver les immigrants naturalisés des droits politiques complets.<sup>15</sup>

La distinction entre la naturalisation ordinaire et la grande naturalisation renforça le caractère élitiste de la citoyenneté du nouvel Etat. En 1830, la Constituante avait été élue par un électorat payant des impôts élevés ou ayant prouvé leur capacité d'exercer leur droit de vote par leur diplôme universitaire. En 1831 les Constituants allaient priver de leur capacité politique une partie de ces électeurs en supprimant le droit de vote capacitaire. Le droit de vote était alors lié à un quota d'impôts : en 1831, 1,45 % seulement des Belges pouvaient encore choisir qui allait représenter la nation au parlement. Parallèlement, l'intégration des étrangers qui s'établissaient en Belgique dans le corps électoral national devint plus difficile. Les droits politiques complets ne pouvaient être accordés que par la grande naturalisation, ou naturalisation d'État, qui donnait accès à la citoyenneté politique active mais n'était cependant accordée qu'à ceux qui avaient rendu « d'éminents services au pays ». La signification de ces « éminents services » n'ayant jamais été précisée, le Parlement jouissait d'une totale liberté d'interpréter cette disposition de manière extrêmement restrictive. En 1881, un demi-siècle après l'introduction de cette possibilité dans la Constitution, seuls onze étrangers avaient obtenu ce privilège sur la base de services éminents rendus au pays. Au XIXe siècle, cette naturalisation à deux voies creusa l'écart entre le pays légal et réel pour la communauté des nouveaux Belges.

14. Huyttens, *Discussions du Congrès*, pp. 563-572.

15. Marie-Rose Thielemans, *Goswin, baron de Stassart, 1780-1854, Politique et franc-maçonnerie*, Bruxelles : Éditions de l'Académie royale de Belgique, 2008.

Le Belge ayant obtenu une naturalisation ordinaire ne pouvait pas se présenter aux élections et ne pouvait pas, non plus, participer aux élections des chambres du Parlement belge.<sup>16</sup>

La loi du 27 septembre 1835 fixa les conditions des naturalisations. Pour pouvoir introduire une demande de naturalisation, le candidat devait avoir atteint la majorité (21 ans) et avoir résidé minimum cinq ans en Belgique. Aussi bien la Chambre que le Sénat devaient se prononcer sur cette demande.<sup>17</sup> À partir de 1848, les demandes de naturalisation devinrent payantes et un droit d'enregistrement de 500 francs fut exigé.<sup>18</sup> Bien que la loi ne le mentionnait pas, au fil du temps, le Parlement rajouta une condition, à savoir que les candidats à la nationalité belge de sexe masculin devaient avoir accompli leur service militaire (voir plus loin).<sup>19</sup> La femme d'un homme naturalisé conservait son ancienne nationalité et ne pouvait obtenir la nationalité belge comme son mari qu'à sa propre demande. La femme était reconnue comme un individu indépendant.

Mais, même les candidats à la nationalité belge qui satisfaisaient à ces conditions minimales, ne bénéficiaient pour autant d'aucune garantie d'obtenir la nationalité. Entre 1830 et 1872, les membres du Parlement ont ainsi rejeté 413 des 1982 demandes de naturalisation ordinaire et de grande naturalisation pour lesquelles les candidats satisfaisaient à toutes les conditions formelles. Plus d'un candidat sur cinq (21 %) a ainsi été débouté.<sup>20</sup> Quant aux raisons de ces rejets, le vote du Parlement étant secret, on ne peut que les supputer. Le parlement disposait d'une compétence discrétionnaire et la naturalisation était une faveur. En 1830, le politicien liégeois, Joseph Forgeur avait partiellement raison en ce sens qu'il y avait peu de raisons d'acquérir la citoyenneté limitée sur le plan politique liée à la naturalisation ordinaire car les Belges naturalisés n'avaient pas le droit de participer aux élections nationales. Par contre, s'ils satisfaisaient aux conditions de cens minimum, ils étaient autorisés à participer aux élections communales. Ils restaient donc des Belges de deuxième rang et la naturalisation ne leur conférait pas beaucoup d'avantages en termes de droits étant donné que les étrangers résidant en Belgique bénéficiaient quasiment des mêmes droits et étaient soumis quasiment aux mêmes obligations que

16. Ils n'avaient pas non plus le droit de participer à l'élection du conseil provincial ou de se porter candidat à l'élection au sein de cet organe. H. Bekaert, *Le statut des étrangers en Belgique*, Bruxelles : Larcier, 1940, p. 39.

17. *Pasinomie* 1835, p. 289.

18. Mille francs belges pour la naturalisation d'État et cinq cent francs pour la naturalisation ordinaire. *Pasinomie* 1848, pp. 51-53. Exprimé en euro de 2013, en 1848, le coût de la naturalisation ordinaire pouvait aller jusqu'à 3.700 euros et ce montant fut réduit à environ 2.807 euros en 1914, en raison de la faible inflation au cours du XIXe siècle. Pour la conversion en euro, voir <http://www.vub.ac.be/SGES/scholliers1.html>.

19. Sur la base d'un échantillon aléatoire (n : 219) des naturalisations accordées entre 1836 et 1875, nous avons connaissance du lieu où ils ont effectué leur service militaire pour 64 nouveaux Belges : 75 % l'ont fait en Belgique.

20. Jean Stengers, *Émigration et immigration en Belgique au XIX et au XXe siècles*, Bruxelles, 1976.

les Belges. La vie économique était très peu réglementée et n'importe qui pouvait se lancer dans les affaires pour gagner sa vie. L'autorité publique n'affichait aucune ambition de réguler le marché de l'emploi et les entreprises étaient libres de choisir ceux qu'ils employaient.<sup>21</sup> Dans ces dispositions peu formelles, la Belgique, à sa création, faisait très peu de différences entre un Belge et un étranger. Les étrangers qui résidaient en Belgique devaient faire leur service militaire en Belgique.<sup>22</sup> Tous les hommes, indépendamment de leur nationalité, devaient également servir dans la garde civile. Seule la fonction publique avait été réservée aux Belges par les Constituants qui avaient toutefois prévu que la loi pouvait énoncer des exceptions à ce principe. Très rapidement après l'indépendance, la loi du 11 avril 1831 et la loi du 22 septembre 1832 stipulèrent que les étrangers pouvaient devenir militaires de carrière dans l'armée belge et même accéder à la fonction d'officier.<sup>23</sup> L'enseignement d'État fut également ouvert aux étrangers. L'exclusion des étrangers de la fonction publique fut non seulement amendée par une législation d'exception, mais fut également interprétée de manière restrictive et seules les positions dirigeantes furent réservées aux Belges.<sup>24</sup>

C'est ainsi qu'en 1845, le Français Antoine Lacroix, agent de police à Gand depuis 1838, demanda sa naturalisation pour pouvoir accéder à une fonction supérieure.<sup>25</sup> Les étrangers qui se contentaient d'une fonction publique subalterne étaient malgré tout confrontés à une discrimination liée à leur nationalité étrangère. Les étrangers n'entraient pas en ligne de compte pour l'obtention d'une pension militaire dans l'armée et ceux qui travaillaient dans l'enseignement d'État n'entraient pas en ligne de compte pour une nomination définitive. Ces deux groupes professionnels étaient les plus représentés parmi les candidats à l'obtention de la nationalité belge. Lorsqu'ils atteignirent l'âge de la pension, des militaires de carrière se rendirent compte que la nationalité belge pouvait leur procurer des avantages. C'est ainsi qu'un Français de 58 ans, François Declercq, demanda la nationalité belge en 1860, après 23 ans de service dans l'armée belge et l'obtint.<sup>26</sup> Une régente luxembourgeoise âgée

21. Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford, 2000, pp. 4-52 ; V. Ronin, *Antwerpen en zijn 'Russen'. Onderdanen van de tsaar, 1814-1948*, Gent, 1993, p. 277.

22. En 1847, la loi sur la milice stipulait explicitement que les étrangers résidant en Belgique devait effectuer leur service militaire en Belgique. Les habitants de la Belgique qui ne possédaient pas la qualité de Belge devaient, tout comme les autres habitants de sexe masculin qui séjournaient en Belgique, être inscrits sur les listes de tirage au sort. S'ils tombaient au sort, ils devaient servir en personne (ou payer un remplaçant). *Ann. Sénat*, 27.3.1847, p. 1343. J.B. Bivort, *Commentaire des lois sur la milice nationale de Belgique*, Bruxelles, 1847.

23. J. Leconte, *Formation historique de l'armée belge. Officiers étrangers au service de la Belgique (1830-1853)*, Bruxelles, 1949.

24. J. De Soignie, *Des Belges et des étrangers en deux parties. Distinction des Belges et des étrangers ou des moyens d'obtenir, de perdre et de recouvrer la qualité de Belge. Exposé analytique du droit des étrangers en Belgique*, Liège, 1858, pp. 95-98.

25. A. Lacroix au parlement belge, 21.11.1844. ARA, AMJnat, 791.

26. ARA, AMJnat, 1412 (voir aussi 1426).

de 27 ans, Jeanne Olinger, qui travaillait à l'école normale de l'État à Arlon demanda également la nationalité belge en 1879. Bien que le Parlement réserva une suite favorable à sa demande d'obtention de la nationalité belge, sa demande fut finalement rejetée au motif que son salaire annuel de régente (1600 francs) ne lui permettait pas de payer les frais de la naturalisation (500 francs).<sup>27</sup>

La présence des étrangers parmi les fonctionnaires belges illustre le peu d'importance que revêtait la nationalité dans la société du XIXe siècle. Même lorsque la loi érigeait exceptionnellement la nationalité comme un critère d'accès, ce principe n'était pas appliqué de manière stricte. En outre, la moitié des naturalisations accordées concernaient des fonctionnaires de nationalité étrangère.<sup>28</sup> Cette donnée illustre encore plus clairement le fait que la grande masse des immigrants ne considérait pas la nationalité comme quelque chose de souhaitable. Comme le montre la demande de Jeanne Olinger, pour nombre d'entre eux, il s'agissait aussi d'un but difficile à atteindre en raison de l'obstacle financier mis en place par le Parlement en 1848. La naturalisation était ouverte aux immigrants (et à leurs descendants), mais ce canal apporta peu de sang neuf à la nation belge. La nationalité belge sans droits politiques complets n'intéressait qu'un petit groupe seulement d'immigrants désireux d'acquérir la nationalité belge pour des raisons très spécifiques.

## *2.2. La législation relative à la nationalité dans le Code civil*

Le Code civil fixa le noyau de la nation belge en déclarant Belges toutes les personnes qui résidaient en 1815 sur le territoire qui allait devenir la nouvelle Belgique en 1830. Les Néerlandais du Nord descendus vers le sud du Royaume-Uni des Pays-Bas ne furent pas intégrés dans la nation belge. Les frontières définitives du nouvel État ne furent fixées définitivement qu'en 1839 et ceci au détriment du territoire du Limbourg et du Luxembourg. Des mesures transitoires furent mises en place qui permirent aux habitants de ces territoires perdus d'acquérir la nationalité belge

---

27. ARA, AMJnat, 2138.

28. Un échantillon aléatoire (n : 219) de naturalisations accordées entre 1836 et 1875 nous permet de connaître la profession de 202 nouveaux Belges. Seulement 4 % des demandeurs étaient ouvriers, 4 % étaient agriculteurs, 13 % étaient commerçants et 49,5 % étaient au service de l'État. D'après Stengers. *Emigration et immigration*, p. 77 sur 1.569 attributions de nationalités entre 1830 et 1872, 870 (55 %) cas concernaient des étrangers qui avaient besoin de la nationalité belge dans le cadre de leur carrière professionnelle. Parmi les naturalisés, se trouvaient aussi des personnes qui entraient en ligne de compte pour une déclaration de nationalité mais qui, en raison de l'introduction tardive de leur demande, devait se rabattre sur la naturalisation (gratuite), c.-à-d. des jeunes nés et ayant grandi en Belgique et des personnes qui entraient en ligne de compte pour l'obtention de la nationalité belge sur la base du fait qu'elles avaient leur domicile dans les parties du Limbourg ou du Luxembourg cédées. Plusieurs personnes avaient aussi demandé la nationalité belge parce qu'elles l'avaient perdue en entrant au service d'une autorité étrangère. Les dossiers de naturalisation contiennent peu d'informations explicites sur la motivation des candidats à l'obtention de la nationalité belge, ce qui rend souvent difficile d'établir l'intérêt direct de l'acquisition de la nationalité.

en déménageant sur le territoire belge.<sup>29</sup> Tous ces Belges – les Belges de souche – transmettent la nationalité belge à leurs descendants par le sang. Tous ceux nés de sang belge, même nés et/ou résidant en dehors de la Belgique étaient belges. Ils constituaient le noyau de la communauté belge. Tout comme le Code civil français, le Code civil belge accorda une importance centrale au principe de la filiation. La nationalité belge était attribuée à la naissance sur la base de la nationalité belge du père. La nationalité belge ne se transmettait par la mère que si personne ne revendiquait la paternité de l'enfant et que la mère non mariée ou divorcée possédait la nationalité belge.<sup>30</sup>

Outre le principe statique de la filiation, la législation relative à la nationalité contenue dans le Code civil reprend également deux éléments dynamiques, à savoir la déclaration de nationalité et la perte de nationalité. Tout comme pour l'attribution de la nationalité, pour ces deux aspects aussi, le législateur belge s'est largement inspiré du Code civil français.

À l'instar de la législation française, le principe de filiation fut complété de la possibilité, pour tous ceux nés sur le territoire belge de parents étrangers, d'opter pour la nationalité belge. Les enfants des immigrants qui étaient nés et qui avaient grandi sur le territoire belge pouvaient prendre la nationalité belge l'année suivant leur majorité (21 ans). Pour cela, il leur suffisait d'exprimer leur volonté de devenir belge. Les étrangers nés en Belgique pouvaient obtenir la nationalité belge par une simple déclaration d'indigénat. Pour les étrangers de deuxième génération, le principe d'application était donc le principe de domicile ou de territorialité. Les étrangers de deuxième génération étaient des Belges en puissance et pour activer leur nationalité belge il leur suffisait d'exprimer leur volonté de devenir belge au moment de leur majorité en faisant une déclaration d'indigénat.<sup>31</sup> Cette disposition pour les Belges par option rejoignait la notion civile de la nation : groupe volontariste de ceux qui choisissent la nation belge en raison de son ordre étatique spécifique. Ces Belges par option étaient considérés comme faisant partie intégrante de la nation belge alors que dans le cas des Belges naturalisés, même la grande naturalisation ne supprimait jamais complètement leur origine étrangère.<sup>32</sup> En 1883, la Cour de cassation nomma «Belge» de naissance, aussi bien les Belges par option

29. Denis Scutto, *La nationalité luxembourgeoise (XIXe-XXIe siècles). Histoire d'un alliage européen*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2012, pp. 108-110 ; Charles-Louis Closset, *Traité pratique de la Nationalité Belge*, Bruxelles : Bruylant, 1970 : no. 23.

30. E. Picard, N. d'Hoffschmidt, J. de le Court, *Pandectes Belges : encyclopédie de législation, de doctrine et de jurisprudence belges*, Bruxelles, Larcier, 1889, 67, p. 554.

31. Le fait que les autorités belges les considéraient comme des Belges en puissance est explicitement confirmé par la modification de la loi relative aux étrangers de 1874 qui interdit l'expulsion des étrangers nés en Belgique jusqu'à leur 23<sup>e</sup> anniversaire. *M.B.*, 5.6.1874. Frank Caestecker, *Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)*. *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, XL, 2010, 3, p. 350.

32. R. Standaert, *De l'indigénat en Belgique. Commentaire de la loi du 15 mai 1922*, Bruxelles : Bruylant, 1923, p. 80.

que les Belges par filiation. La Cour estima dans ce cadre que les Belges par grande naturalisation, bien que bénéficiant des mêmes droits, constituaient néanmoins une catégorie de Belges à part.<sup>33</sup>

Outre la possibilité d'intégrer du sang neuf dans la nation belge, la législation sur la nationalité prévoyait aussi l'exclusion de la nation de certains de ses membres. Par analogie avec le Code civil français, la perte de la nationalité belge était possible dans quatre cas : par l'acquisition d'une autre nationalité, par l'établissement définitif à l'étranger, par l'exercice d'un mandat public au service d'un autre État et enfin, seulement pour les femmes, par le mariage avec un homme de nationalité étrangère ou avec un homme qui acquérait une autre nationalité.

L'exercice d'un mandat public au service d'un autre État en tant que cause de la perte de la nationalité a été supprimé par la loi du 21 juin 1865, époque à laquelle les ambitions de la monarchie belge se sont senties limitées et ont considéré que cette cause de perte de la nationalité freinait la mobilisation militaire des Belges.<sup>34</sup> L'empereur français, Napoléon III, ambitionnait de briser la domination anglo-américaine dans le monde Atlantique. La guerre civile qui faisait rage aux États-Unis lui fournit l'occasion rêvée de le faire. La République du Mexique, libérale, connaissait un régime politique instable et ne pouvait plus rembourser ses créanciers européens. Napoléon III projetait de faire du Mexique un bastion catholique conservateur avec l'aide d'une intervention étrangère. L'archiduc Maximilien d'Autriche, marié à la princesse Charlotte, l'ambitieuse fille de Léopold Ier, était prêt à accepter la couronne impériale. Léopold Ier voulait que l'autorité belge organise une « Garde de l'Impératrice ». L'opposition (catholique) fit toutefois remarquer que le Code civil interdisait aux Belges, à peine de perdre la nationalité belge, d'entrer au service d'un État étranger. Le gouvernement décida de ne pas s'occuper de la formation de la légion belge au Mexique, mais modifia la loi de sorte que les volontaires belges pour la légion mexicaine ne perdent pas leur nationalité belge. Mille cinq cents volontaires belges, pour moitié des militaires de carrière, furent mobilisés pour former ce qu'on appela la garde d'honneur de la princesse. L'exécution de Maximilien en 1867 signa la disparition sans gloire de cet empire éphémère.<sup>35</sup>

La perte de la nationalité était maintenue par l'acquisition d'une autre nationalité ce qui excluait la bipatridie et par établissement définitif à l'étranger. Cette dernière forme de perte de la nationalité s'inscrivait dans une conception territoriale des membres de l'État. Ce n'était pas le sang mais le territoire qui déterminait l'appartenance à l'État, mais le lien du sang ne disparaissait pas complètement et la perte

33. Hubert Otto, *De la nationalité et de l'Indigénat en Belgique*, Bruxelles : Bruylant, 1911, p. 57.

34. *Pasinomie*, 1865, pp. 171-173.

35. Philippe Marechal et Patricia Van Schuylenbergh-Marchand, *De Belgische vrijwilligers in Mexico (1864-1867): Indrukken en beelden van de Nieuwe Wereld*. In *De Belgen in Mexico*, Leuven : Universitaire Pers, 1993, pp. 45-108.

de la nationalité ne signifiait pas que tout lien était rompu avec la nation. Un ancien Belge pouvait recouvrer la nationalité belge à condition d'introduire une demande de rétablissement de son ancienne nationalité au moment de sa réinstallation en Belgique. Ces anciens Belges ne devaient pas, dans ce cas, satisfaire aux conditions de séjour et d'âge prévues par la procédure de naturalisation ou d'option de nationalité. La nationalité belge n'était donc pas intégralement perdue et les anciens Belges n'étaient pas considérés comme des étrangers au sens ordinaire du terme. Le recouvrement de la nationalité belge dépendait toutefois de l'approbation du Roi. Bien sûr, la réintégration des anciens Belges dans la nation était subordonnée à une enquête destinée à vérifier s'ils étaient toujours loyaux à l'égard de la communauté belge. Une certaine méfiance était de mise.<sup>36</sup> Les enfants de ces anciens Belges étaient toutefois considérés comme faisant (potentiellement) partie intégrante de la nation. Pour eux, l'attribution de la nationalité belge n'était entachée d'aucune méfiance. S'ils s'établissaient en Belgique, à leur majorité, les enfants de ces anciens Belges pouvaient obtenir la nationalité belge par option. Une simple déclaration suffisait. Après la dissolution de leur mariage, par divorce ou par décès de leur mari, les femmes qui avaient perdu la nationalité belge par le fait de s'être mariée avec un étranger pouvaient aussi recouvrer la nationalité belge par cette simple procédure.<sup>37</sup> Ces dispositions en faveur des anciens Belges et de leurs descendants reposaient sur la conception ethnique de la nation belge qui considérait que les membres du peuple belge conservaient les caractéristiques essentielles des Belges, même après avoir quitté la nation.

Le Code civil, qui constitue la source première de la législation belge relative à la nationalité est resté en vigueur sans subir de modification fondamentale jusqu'au début du XXe siècle. Le fait que le Code civil soit resté aussi longtemps la source incontestée de la législation relative à la nationalité reflète le peu d'intérêt que représentait le fait de posséder la nationalité belge dans la vie sociale du XIXe siècle. La possibilité de déclaration de nationalité prévue par le Code civil pour les descendants des immigrants nés en Belgique constituait une porte d'accès bien plus large à la nation belge que la naturalisation. La naturalisation était chère, complexe sur le plan administratif et discrétionnaire, tandis que l'option de nationalité avait un faible seuil, était liée à une procédure administrative très simple pour le demandeur, était gratuite et constituait un droit. Malgré cela, peu de jeunes nés en Belgique de parents issus de l'immigration exerçaient leur droit d'option à l'âge de 21 ans. Très peu de fils ou de filles d'immigrants introduisaient des déclarations d'indigénat et la plupart restaient donc étrangers, même après leur majorité. Cette attitude passive,

36. En fait, l'ancien Belge devait demander l'autorisation du Roi de se réinstaller en Belgique pour redemander la nationalité belge.

37. E. Picard, N. d'Hoffschmidt, J. de le Court, *Pandectes Belges : encyclopédie de législation, de doctrine et de jurisprudence belges*, Bruxelles, Larcier, 1889, 67, p. 554.

tout comme le nombre peu élevé de naturalisations, montre le peu d'importance que revêtait le fait de posséder la nationalité belge au niveau social. Ce peu d'intérêt était aussi lié à la faible présence de l'État belge dans la société de l'époque. La frontière entre être belge et être un étranger installé en Belgique était floue et revêtait peu de pertinence sociale.<sup>38</sup>

Le faible recours à ces possibilités de rejoindre la nation belge montre que l'acquisition de la nationalité belge par la population issue de l'immigration n'apportait rien ou presque rien de plus en termes de possibilités de participation sociale et ne revêtait qu'une importance symbolique négligeable au niveau de l'intégration dans la société. Les premières décennies de son existence, en sa qualité de pionnière libérale, la Belgique s'est méfiée du pouvoir de l'État. Tous les habitants de Belgique, indépendamment de leur nationalité, devaient être protégés contre tout abus de pouvoir. Les immigrants étaient considérés comme des citoyens de fait. Pendant cette période prénationale, la nationalité avait très peu de conséquences sur la société belge. Les étrangers résidant en Belgique devenaient rapidement des Belges de fait. Au fil du temps, la nationalité – porteuse de droits et d'obligations – gagna cependant en importance. Cette forme de juridicisation de la société fut gouvernée par des facteurs tant internes qu'externes. La naturalisation ordinaire qui n'accordait pas de compétences politiques nationales aux Belges naturalisés souleva des questions sur ce qu'étaient plus précisément les compétences politiques du citoyen. La Cour de cassation estima ainsi que le fait de siéger à la Cour d'assises était un droit politique découlant de la citoyenneté belge. Les Belges jouissant d'une naturalisation ordinaire ne pouvaient non seulement pas siéger au Parlement, ils ne pouvaient pas, non plus, être jurés dans une Cour d'assises.<sup>39</sup> Les tensions interétatiques accrurent l'importance de la nationalité dans la société. La Belgique imposa également aux étrangers se trouvant sur son territoire de servir l'État en tant que citoyen-soldat. Certains étrangers demandèrent à l'État de leur pays d'origine qui leur imposait également des obligations militaires, d'intercéder en leur faveur auprès de l'État belge. Ces États demandèrent ainsi à l'autorité belge d'exempter leurs citoyens de l'obligation de service militaire sur la base du fait qu'ils ne possédaient pas la nationalité belge. L'autorité belge accéda à cette demande car, elle aussi, voulait éviter que les jeunes Belges n'émigraient (temporairement) pour échapper au service militaire en Belgique. Des accords devaient être conclus entre les États pour que les citoyens

38. Caestecker, *Vluchtelingen*, pp. 348-357 ; Frank Caestecker & Antoon Vrints, *The National Mobilization of German Immigrants and their Descendants in Belgium, 1870–1920*. In : Panayi Panikos (ed.), *Germans as Minorities During the First World War : A Global Comparative Perspective*. London : Ashgate, 2004, p. 126. Voir pour la situation analogue à l'étranger, c.-à-d. en France : Noirielle, *Immigration, antisémitisme et racisme en France*, p. 77, Weil, *Qu'est-ce qu'un Français*, p. 48.

39. *Ann. Chambre*, 18.12.1867 ; Bekaert, *Le statut des étrangers*, p. 38.

ne soient obligés de faire leur service militaire que dans un seul pays.<sup>40</sup> Quel État allait pouvoir exiger le service militaire obligatoire : l'État où se trouvait l'émigrant ou l'État dont l'intéressé portait la nationalité? Les États du XIXe siècle voulaient également conclure des accords interétatiques fixant les modalités relatives à l'aide aux émigrants indigents, mais tout comme pour le service militaire obligatoire, cette ambition se heurta à des obstacles pratiques. Savoir qui possédait réellement la nationalité ou déterminer exactement le pays de résidence étaient encore très malaisés.<sup>41</sup> Le traitement administratif des dossiers individuels dans une société encore peu bureaucratisée fut à l'origine d'une grande frustration. Au cours du troisième quart du XIXe siècle, le domicile continua en Belgique donc à déterminer les droits et les obligations et à gouverner l'organisation sociale.

---

40. *Ann. Sénat*, 27.3.1847, p. 1343 ; Bivort, *Commentaire des lois*. Ce conflit interétatique connut son apogée pendant la guerre civile américaine quand aussi bien les États confédérés que les unionistes introduisirent le service militaire obligatoire et que les immigrants et leurs descendants qui étaient (quasi) américains mais aussi encore citoyens d'États européens furent appelés. La pression exercée par les Américains poussa les autorités, entre autres allemandes et britanniques, à modifier leur législation relative à la nationalité dans le sens qu'en cas de naturalisation dans un autre État, tout comme le prévoyait le Code Civil français et belge, la nationalité serait perdue. Fahrmeir, *Citizens and Aliens*, pp. 48-54.

41. Caestecker, *Alien Policy*, p. 12.

### 3. INTÉGRER LES IMMIGRANTS ET METTRE LES ÉTRANGERS SUR UNE VOIE DE GARAGE, 1880-1914

Le dernier quart du XIXe siècle allait être une période charnière qui allait voir naître une politique des étrangers plus radicale. Le déclin économique des années 1880 révéla la vulnérabilité de la société industrielle. Les tensions sociales qui en résultèrent menèrent à des interventions étatiques plus appuyées et à une démocratisation de l'État. Cet État en mutation se mit à s'immiscer plus profondément dans la vie sociale. Au XXe siècle, l'État, de plus en plus présent sur le plan social, allait devenir un État-providence démocratique. C'est à la fin du XIXe siècle qu'apparurent les premières incitations à la discrimination à l'égard des étrangers installés en Belgique. Bien qu'autour du changement de siècle, la Belgique passât du statut de pays d'émigration à celui de pays d'immigration, la nouvelle politique relative aux étrangers fut à peine influencée par ce nouvel bilan migratoire. Alors qu'en 1890, 171.000 étrangers étaient établis en Belgique, en 1910, leur nombre s'élevait à 254.000. L'émergence de la politique protectionniste, propre au XXe siècle, ne trouve pas sa source dans les 3,5 % que représentaient les étrangers dans la population belge mais bien plutôt dans des processus internes à la société belge.

Copy Presse

#### *3.1. L'octroi de droits politiques aux immigrants naturalisés : une première étape vers la démocratisation politique*

Jusque loin dans le XIXe siècle, la Belgique connut un régime politique élitaire. Jusque dans les années 1870, le nombre des électeurs aux élections parlementaires ne dépassa pas le chiffre de cent mille (1,8 % de la population). Par contre, en 1883, la liste électorale pour les élections communales comptait déjà un demi-million d'électeurs. Une diminution du seuil d'impôt requis pour pouvoir participer aux élections et le rétablissement du droit de vote capacitaire de 1830 entraînèrent une recrudescence croissante du corps électoral communal. Le droit de vote capacitaire de 1883 était nettement moins élitaire que celui instauré en 1830 et il accordait le droit de vote aussi aux personnes porteuses d'un diplôme de l'enseignement moyen. En ce qui concernait les personnes porteuses uniquement d'un diplôme de l'enseignement primaire, elles pouvaient elles aussi participer aux élections communales après avoir réussi un examen.

La première étape de l'élargissement de la portée politique du régime belge avait déjà été franchie deux ans auparavant avec la loi du 6 août 1881 qui avait considérablement simplifié les conditions de la grande naturalisation et facilitait l'accès à la

nationalité belge et aux droits politiques complets y assortis des immigrants.<sup>42</sup> Pour obtenir la naturalisation et des droits politiques, il n'était plus exigé d'avoir rendu d'éminents services au pays. La grande naturalisation fut plus largement ouverte aux immigrants. L'exposé des motifs de cette loi reconnaissait la nécessité de prendre en compte les étrangers nés à l'étranger mais établis en Belgique. Il était jugé dans l'intérêt du pays d'assimiler les étrangers « en faisant cesser l'antagonisme qui peut exister entre ses intérêts matériels et sa situation politique. »<sup>43</sup> Si les étrangers faisaient partie du pays sur le plan civil, pourquoi ne faisaient-ils pas partie du pays sur le plan légal? L'opposition catholique rappela le danger évoqué par la Constituante de 1830 : celui que les nouveaux Belges jouissant de droits politiques complets ne puissent influencer la politique du pays. L'opposition ne craignait pas un coup d'État orchestré par un immigrant naturalisé, comme l'avait évoqué le baron de Stassart dans la Constituante, mais bien l'émergence d'un bloc électoral composé de la communauté allemande dans le district électoral d'Anvers. Le port d'Anvers, port de transit de la région allemande de la Ruhr, avait attiré de nombreux immigrants allemands – employés et entrepreneurs – qui s'étaient organisés au sein d'associations patronnées par les gros armateurs allemands.<sup>44</sup> Ce que craignait l'opposition catholique, c'était qu'un bloc électoral de protestants allemands vienne renforcer le corps électoral libéral et ne fasse définitivement basculer le combat électoral qui faisait rage depuis des années déjà dans le district électoral d'Anvers en faveur du parti libéral.<sup>45</sup> L'opposition catholique parlait des Belges allemands comme d'une légion étrangère du parti libéral. Le parti catholique reprochait aussi aux immigrants allemands d'Anvers de rester attachés à leurs habitudes, à leurs idées et à leur langue et de vivre en communauté contrairement à ce qui était le cas des immigrants néerlandais, français ou anglais. Sur la base du scrutin majoritaire (*winner takes it all*), ce bloc « allemand » de nouveaux électeurs menaçait donc de faire définitivement basculer la situation à l'avantage des libéraux.

À Anvers, la discussion politique se fit particulièrement âpre. L'opposition catholique attira l'attention sur le grand danger que représentait ce bloc allemand en cas de guerre avec l'Allemagne car, ils considéraient que de même qu'un Chinois

42. Précédemment, l'élargissement du corps électoral se faisait par la modification du cens électoral. Le cens électoral pour les élections parlementaires avait été diminué en 1848 au minimum constitutionnel de 43 BEF (317 euros en 2013). En 1870, le cens municipal et provincial avait également été abaissé. La modification des conditions pour l'obtention de la grande naturalisation constituait une façon novatrice d'élargir le corps électoral.

43. Exposé des motifs de la loi du 6.8.1881. *Doc. parl.* Chambre, 5.5.1881, doc. 125. Voir aussi *Doc. parl.* Sénat, 25.3.1879, pp. 67-68.

44. Caestecker & Vrints, *The National Mobilization of German Immigrants*, pp. 123-146 ; Bitsch Marie-Thérèse, *La Belgique entre la France et l'Allemagne, 1905-1914*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1994 ; Greta Devos, *Inwijking en integratie van Duitse kooplieden in Antwerpen in de 19de eeuw*. In Thijs, K. L. en Soly H. (Ed.), *Minderheden in Westeuropese Steden* (16de-20ste eeuw), Brussel : Brepols, 1995, pp. 146-147.

45. Les libéraux remportèrent les élections au conseil communal d'Anvers d'octobre 1881 avec une majorité de 656 voix seulement. Lode Hancke, *De Antwerpse burgemeesters van 1831 tot 2000 : van Le Grelle tot Detiège*, Antwerpen/Rotterdam, C. De Vries-Brouwers, 2000, p. 88.

resterait toujours un Chinois, un Allemand resterait avant tout et partout un Allemand.<sup>46</sup> À cette époque, étant donné que les autorités publiques ne s'étaient encore jamais intéressées à la nationalité des habitants de la Belgique, il était impossible de faire une estimation quantitative des conséquences électorales potentielles de la libéralisation de la législation relative à la naturalisation.<sup>47</sup> Le journal de l'opposition anversoise, *L'Escaut*, fulmina contre ce qu'il appela la mauvaise volonté des libéraux de communiquer les chiffres relatifs à la nationalité de la population d'Anvers. Ce quotidien se plaignit que les libéraux minimisaient les conséquences électorales potentielles de leur loi relative à la naturalisation en bombardant Belges les enfants nés des immigrants allemands alors « [qu'ils sont] incontestablement, tout aussi étrangers que leurs pères, bien que nés « par hasard » en deçà des frontières ». <sup>48</sup> Sans examen vraiment approfondi de la question, le projet de loi du gouvernement libéral fut incriminé d'être un cheval de Troie, utilisé par les libéraux pour « jeter la nationalité belge en pâture au premier venu ». <sup>49</sup> L'opposition catholique reprocha au gouvernement d'instrumentaliser politiquement la législation relative à la nationalité et d'exiger trop peu de garanties de la part des candidats à la nationalité belge.<sup>50</sup> Le gouvernement réfuta cette accusation car, selon lui, la naturalisation supposait « chez l'étranger établi parmi nous, le transfert à sa nouvelle patrie des sentiments qu'il portait à son pays d'origine. Sa complète assimilation aux nationaux achèvera, du reste, de confondre ses intérêts avec ceux du pays où il s'est fixé de son plein gré, où il s'est établi, où il s'est marié, où il a déjà respiré pendant des longues années l'atmosphère de la vie sociale et politique ». <sup>51</sup>

Bien que la loi eût considérablement assoupli les conditions d'obtention de la grande naturalisation, la barre restait toujours élevée pour l'immigrant célibataire : une demande de naturalisation ne pouvait plus être introduite qu'à compter de l'âge de 50 ans et après avoir résidé minimum 15 ans en Belgique, ceci sur la base de la considération que l'immigrant célibataire pouvait rester fortement attaché à son pays

46. Journal d'Anvers, 15.6.1881. Avec mes remerciements à Dries Vanthielen d'avoir attiré mon attention sur cet article.

47. Les chiffres basés sur le lieu de naissance ont fourni une indication et montré que sur 80.800 hommes de tous âges qui habitaient à Anvers, 1,8 % étaient nés en Allemagne. Il y avait beaucoup plus d'Anversoises nés aux Pays-Bas (4,3 %), mais leur éventuelle naturalisation ne posait pas de problème étant donné qu'ils étaient nettement moins nantis que les Allemands et que leur naturalisation ne leur conférait pas le droit de vote. De Vos, *Inwijking en integratie*, p. 156 ; Frank Caestecker, *Het Belgische management van immigratie : veranderende doelstellingen, resultaten en statistische presentaties (1840-2000)*. In Devos L., Eggerickx T., Servais P., Vilquin E. (éds.), *Histoire de la population de la Belgique et de ses territoires*. Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 2010, p. 373-376.

48. *L'Escaut* 3.8.1881. Avec mes remerciements à Dries Vanthielen d'avoir attiré mon attention sur cet article.

49. Journal d'Anvers, 15.6.1881 ; *L'Escaut*, 3.8.1881

50. *Nouvelles de Verviers*, 13-14.8.1881. Avec mes remerciements à Jacques Wynants d'avoir attiré mon attention sur cet article.

51. Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Goblet D'Alviella. *Doc. parl.*, Chambre, 2.6.1881, doc. 138, p. 4.

d'origine et continuer à caresser l'espoir d'y retourner un jour, tandis que cet état d'esprit était beaucoup moins probable chez les immigrants résidant en Belgique avec leur famille. Un étranger marié pouvait donc demander la grande naturalisation dès l'âge de 25 ans et après dix années d'établissement en Belgique. Si cet étranger était marié à une femme belge et que des enfants étaient nés de ce mariage, la durée d'établissement exigée n'était plus que de cinq ans, car son épouse était considérée comme garante de sa loyauté à l'égard de la nation belge. Une femme d'origine belge – même obligée par le mariage de prendre la nationalité de son mari – se voyait ainsi attribuer un rôle actif dans la réintégration de sa famille dans la nation belge.

La loi de 1881, qui facilitait l'accès à la grande naturalisation, constitua un des derniers soubresauts de la citoyenneté politique élitaire. Les Belges issus de l'immigration et suffisamment nantis pour entrer en ligne de compte dans le cadre du droit électoral censitaire n'étaient plus exclus de la vie politique. L'assise du pouvoir du régime fut légèrement élargie horizontalement. L'accroissement du corps électoral par son approfondissement vertical allait devoir attendre l'abolition du droit de vote censitaire au cours des décennies suivantes.

Dans le but explicite d'accroître le nombre d'électeurs belges d'origine étrangère, la nouvelle loi réduisit de moitié le coût de la naturalisation ordinaire sans en modifier les critères.<sup>52</sup> C'est ainsi que la régente luxembourgeoise, Jeanne Olinger, entre-temps âgée de 33 ans et en mesure de payer la nouvelle somme de 250 francs demandée, introduisit une nouvelle demande de naturalisation en 1885 et obtint la nationalité belge ainsi que sa nomination à titre définitif dans l'enseignement.<sup>53</sup> En sa qualité de femme belge, elle restait cependant exclue des droits politiques.

Bien que la modification de la loi de 1881 entraînaît une forte augmentation du nombre de naturalisations et, plus particulièrement, du nombre des grandes naturalisations, le traitement des demandes restait arbitraire. C'est ainsi que les parlementaires catholiques et libéraux refusaient d'accorder la naturalisation aux étrangers connus pour être des opposants politiques.<sup>54</sup> La Chambre et le Sénat jouissaient d'une compétence décisionnelle discrétionnaire. Entre 1894 et 1913, le Parlement refusa ainsi 30 % des demandes de grande naturalisation et 10 % des demandes de naturalisation ordinaire.<sup>55</sup> Les militaires et les fonctionnaires, qui avaient un avantage matériel à prendre la nationalité belge, restaient un groupe important de nouveaux

52. La loi du 7.8.1881 fixait le droit d'enregistrement d'une naturalisation ordinaire à 250 francs (1314 euros en 2013) et celui de la grande naturalisation à 500 francs (2631 euros en 2013). *Doc. parl.*, Chambre, 31.5.1881, doc. 135. Rapport fait au nom de la commission. *Doc. parl.*, Chambre, 8.6.1881, n° 140.

53. ARA, AMJnat, 2138 et 3129 (Olinger), pour des dossiers analogues d'enseignants de nationalité étrangère, voir 2630 (Menetry) 3061 (Engeringh), 3163 (Tholl) et 3082 (Evrard).

54. *Doc. parl.* Chambre, 23.12.1898, p. 327, 9.3.1898, pp. 801-802 ; 4.5.1898, p. 1418 et 22.12.1898, p. 322 (voir aussi 8.6.1881, 14.6.1881, 16.6.1881).

55. De Meester, 'Naturalisatie- en vreemdelingenbeleid in de twintigste eeuw, insluiting of uitsluiting'. Non publié, *Dag van de Nieuwste Geschiedenis* 25.4.1998, 1998, p. 5.

Belges par naturalisation, mais leur nombre, qui correspondait à la moitié des nouveaux Belges par naturalisation en 1881, passa à un tiers après 1881.<sup>56</sup> L'octroi des droits politiques complets liés à la grande naturalisation sembla inciter les étrangers à demander la nationalité belge.

En 1881, le droit électoral parlementaire dépendait encore non seulement de l'âge, du sexe et de la nationalité mais également des impôts payés. Suite à la révision de la Constitution de 1893, qui supprima cette exigence, le nombre des électeurs passa à 1.370.687, soit 22 % de la population. Désormais avec le suffrage universel masculin et vote plural, tous les citoyens de sexe masculin âgés de 25 ans disposaient d'au moins une voix. La démocratisation politique rendit la qualité de Belge plus intéressante. Dans l'exposé des motifs de la loi électorale de 1894, le gouvernement constatait, avec raison, « que l'intérêt d'obtenir la nationalité belge vient de naître pour de nombreux citoyens. »<sup>57</sup>

### *3.2. La nationalité entre dans la vie de tous les jours*

Les changements sociaux et politiques radicaux intervenus à la fin du XIXe siècle poussèrent l'État à s'imposer de plus en plus aux citoyens ou les citoyens à réclamer des interventions croissantes de l'État. Le rôle social accru de l'État alla de pair avec la montée en puissance de la nationalité en tant qu'élément majeur de la structuration sociale. Le fait de posséder la nationalité belge gagna aussi en importance en dehors de la vie politique. Les documents administratifs qui illustrent les interventions concrètes de l'État dans la réalité quotidienne témoignent de la percée de la nationalité en tant que nouveau critère de classification dans de nombreux domaines sociaux. Le recensement de 1890 est le premier recensement relatif à la nationalité des habitants de la Belgique : il confirma officiellement que la nationalité était devenue un nouveau principe d'organisation sociale. À partir de 1891, une question sur la nationalité fut intégrée dans le protocole d'interrogatoire des vagabonds par la gendarmerie. À partir de 1893, les militaires durent systématiquement décliner leur nationalité et, plus tard, les détenus furent également tenus de le faire. Étant donné l'influence croissante de la nationalité sur la vie sociale, le fait de posséder une nationalité étrangère se mit à représenter un désavantage pour les étrangers établis en Belgique. À partir de 1891, il fut interdit aux étrangers d'exercer la fonction d'administrateur d'organisations professionnelles et, à partir de 1897, les officiers non belges de la Garde civique et de l'armée furent déchus de leur grade. À partir de 1888,

---

56. Sur la base d'un échantillon aléatoire (n : 358) des naturalisations accordées entre 1880 et 1935 il ressort que moins d'un tiers (30 %) des demandeurs étaient déjà au service de l'État. Les ouvriers étaient toujours largement sous-représentés mais avec 10 % ils étaient déjà plus représentés qu'avant 1880, époque où ils ne représentaient que 4 % seulement des demandeurs.

57. *Pasinomie*, 1894, p. 125.

les individus nés en Belgique de parents étrangers ne furent autorisés à participer aux épreuves d'admission à l'école militaire qu'après une déclaration d'intention préalable de prendre la nationalité belge à leur majorité.<sup>58</sup> À cette époque, l'exclusion des étrangers liée au développement de l'État-nation allait surtout se faire ressentir en marge de la société : ce changement de cap dans la politique des étrangers allait surtout durement toucher les immigrants considérés « subversifs et criminels ».<sup>59</sup> Un changement de politique qui n'allait être que peu perceptible au niveau des immigrants bienvenus dans le pays, y inclus les travailleurs immigrés. Malgré ces degrés de perception différents, c'est pourtant à cette époque que se creusa l'écart entre le fait d'être belge ou étranger et que cet écart s'ancra dans la réalité sociale.

À compter de cette époque, la loi relative à la milice, par exemple, commença à accorder une plus grande importance à la nationalité étrangère des habitants de la Belgique. Comme on l'a déjà évoqué, après l'indépendance de la Belgique, tous les étrangers devaient s'inscrire sur les listes de la milice. À partir de cette époque, ce devoir civique devint plus sélectif : ceux qui étaient nés en Belgique pendant que leurs parents y résidaient devaient s'inscrire sur les listes de milice. Les étrangers mineurs, nés à l'étranger, devaient s'inscrire sur les listes si leur famille résidait en Belgique depuis plus de trois ans. Dans le courant du dernier quart du XIXe siècle, seuls les étrangers ne justifiant d'aucune nationalité devaient se faire inscrire dans l'année où ils atteignaient l'âge de dix-neuf ans accomplis. De nombreux étrangers étaient exemptés de cette obligation sur la base d'une convention bilatérale signée par leur pays d'origine avec la Belgique : si un étranger résidant en Belgique portait la nationalité d'un pays qui dispensait ses habitants de nationalité belge du service militaire, il ne devait pas remplir ses obligations militaires en Belgique. Les obligations militaires étaient donc de plus en plus liées à la nationalité et ne dépendaient plus du pays de résidence du jeune homme.<sup>60</sup>

La nationalité devenait un paramètre de plus en plus important dans le fonctionnement social et dans le nouveau monde émergent des États-nations et l'apatridie était considérée comme une aberration. Au XIXe siècle, les habitants de la Belgique, nés en Belgique de parents inconnus étaient traités comme des Belges, bien que, sur le plan juridique, la Cour de cassation estimât qu'ils étaient apatrides. Les enfants nés en Belgique de parents inconnus pouvaient demander à devenir Belges à leur majorité, mais très peu d'entre eux en faisaient la demande. L'apatridie fut

58. Caestecker, *Vluchtelingen*, pp. 357-364 ; *Doc. parl.*, Sénat, 16.7.1889, op cit. in *Pasinomie*, 1889, p. 315.

59. Nicolas Coupain, L'expulsion des étrangers en Belgique (1830-1914). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XXXIII, 2003, 1-2, pp. 5-48. Pour l'étude d'un cas voir Vanhaute Eric, Tijs Lambrecht, Frank Caestecker et Yves Segers, Boeren, landbouw en plattelandssamenleving. In Jan Dumoulyn et Tjen Mampaey (ed.) *België, een geschiedenis van onderuit*, Antwerpen, EPO, 2013, pp. 54-60.

60. Rapport fait, au nom de la section centrale, par M.Goblet D'Alviella. *Doc. parl.*, Chambre, 2.6.1881, doc. 138, p. 5. *Pasinomie*, 16.8.1881, p. 387.

brièvement mise à l'agenda politique quand lors de la démocratisation électorale des activistes politiques se mirent à viser les individus nés de parents inconnus qu'ils considéraient comme leurs adversaires. De l'avis des activistes, ces individus étaient apatrides et n'avaient aucun droit de participation à la vie politique. Le pouvoir judiciaire, quant à lui, était divisé sur la question de savoir s'ils étaient ou non Belges. Les juridictions inférieures et les cours d'appel estimèrent parfois qu'étant donné que ces individus étaient nés en Belgique, on pouvait supposer que leurs parents étaient belges et que la nationalité belge pouvait leur être accordée sur la base du *jus sanguinis*. Dans d'autres jugements, il était fait référence à l'ancienne doctrine qui déterminait la nationalité des enfants nés de parents inconnus sur la base de leur lieu de naissance. Au vu des désavantages liés au refus de l'attribution de la nationalité belge, une attitude clémentine était sollicitée et beaucoup de cours les considéraient comme belges, mais l'instance judiciaire suprême – la Cour de cassation – s'en tint à une vision legaliste stricte. Se basant sur les discussions menées à l'Assemblée nationale pendant la Révolution française, au cours desquelles le principe de domicile fut considéré comme féodal et rejeté, la Cour de cassation annula les jugements des juridictions inférieures qui avaient accordé la nationalité belge aux individus nés en Belgique de parents inconnus. Étant donné que leurs parents étaient inconnus et que le territoire ne pouvait imposer la nationalité, ces individus étaient considérés comme apatrides. Le pouvoir législatif trancha ce conflit judiciaire en élaborant une loi qui stipulait que les enfants nés en Belgique de parents inconnus étaient belges. Cette loi du 15 août 1881 renforça le principe de domicile.<sup>61</sup>

Au tournant du siècle, le renforcement des liens entre les citoyens et l'État, scellés par la nationalité, entraîna une forte augmentation du nombre des litiges concernant la qualité de Belge. De nombreux individus qui s'estimaient Belges furent étonnés de constater qu'ils étaient en fait considérés comme des étrangers. Des centaines d'individus, pour la plupart nés et élevés en Belgique, furent rayés des listes électorales à la demande de la Cour d'appel de Bruxelles au motif qu'ils n'étaient pas belges. De nombreux étrangers nés en Belgique qui avaient négligé de demander la nationalité belge au moment de leur majorité pensaient, en effet, à tort, qu'ils étaient belges puisque leur famille résidait depuis longtemps en Belgique. Pour prouver leur qualité de Belge, ils devaient pouvoir démontrer leur filiation avec un Belge de naissance, une personne née en Belgique avant que le Code civil n'entre en vigueur. Quiconque ayant des aïeux établis en Belgique avant le 1er janvier 1814 était belge, mais en apporter la preuve n'était pas toujours facile, car dans la première moitié du XIXe siècle, les registres de population n'étaient pas toujours bien tenus. Les Belges d'origine étrangère ne pouvaient pas toujours démontrer leur nationalité belge. Les Belges d'origine étrangère dont les (grands-)parents avaient obtenu la naturalisation n'avaient aucune difficulté à le prouver puisque toutes les naturalisations étaient très

61. Nationalité des enfants naturels non reconnus, né en Belgique. *Doc. parl.*, Chambre, 8.6.1881, n° 139.

scrupuleusement publiées au *Moniteur belge*. Par contre, les déclarations de nationalité étaient répertoriées de manière peu consciencieuse. Les individus dont les aïeux avaient opté pour la nationalité belge désireux de prouver leur nationalité belge, se trouvaient confrontés à une tâche bien plus ardue. De nombreux fonctionnaires communaux qui n'avaient pas compris l'importance de noter soigneusement les déclarations d'indigénat ne les avaient pas conservées et, en outre, bien que tenus d'en informer les autorités centrales, ils avaient très souvent omis de le faire. Les individus nés et élevés en Belgique étaient considérés comme des Belges, mais l'importance de la confirmation juridique de cette qualité par la déclaration d'indigénat à l'âge de majorité échappait à beaucoup. Dans le courant du dernier quart du XIXe siècle, cette négligence devint inacceptable : les autorités centrales adjurèrent donc les autorités locales de les informer scrupuleusement de chaque déclaration d'indigénat.<sup>62</sup>

La percée du principe de nationalité se heurta à la faible acceptation administrative et sociale de ce concept juridique. Pour mettre en place sa politique, l'État avait urgemment besoin d'une définition de ses membres, fondée sur le plan juridique et appliquée rigoureusement sur le plan administratif. En première instance, il chercha donc son salut dans une interprétation libérale des principes nationaux du Code civil.

À la fin du XIXe siècle, l'acquisition de la nationalité fut considérablement libéralisée. En 1879, le législateur instaura une possibilité d'amnistie pour les immigrants nés en Belgique qui avaient négligé d'exercer leur droit d'option, une mesure de régularisation censée adoucir la fracture qui se dessinait entre les Belges et les immigrants nés en Belgique. Cette possibilité d'amnistie fut répétée en 1881 et en 1894, et, à partir de 1881, explicitement subordonnée au respect de la législation relative à la milice. Le but de cette disposition était d'empêcher que l'acquisition de la nationalité belge ne présentât que des avantages pour les nouveaux Belges. Nonobstant de nombreuses critiques, le service militaire belge continua à être organisé sur la base du tirage au sort. Un quart seulement des miliciens devaient effectivement effectuer leur service militaire et les nantis avaient toujours la possibilité de se faire remplacer. Dans leur propre intérêt, la bourgeoisie conservatrice et l'église s'accrochaient à ce mode de recrutement militaire. Pour les immigrants français ou allemands, les charges liées à la citoyenneté belge étaient moins importantes que dans leur pays d'origine où le service militaire était obligatoire pour tous les hommes, ceci d'autant plus s'ils étaient nantis et pouvaient se faire remplacer. L'acquisition de la nationalité belge permettait donc aux descendants des immigrants d'éviter une lourde charge civique.<sup>63</sup> Le parti catholique, au pouvoir dès 1884, ne remplaça le système de tirage au sort par un

62. C'est ainsi que la circulaire du 21.10.1865 qui imposait aux autorités communales d'informer précisément la sécurité publique de chaque déclaration d'option fut répétée les 20.11.1875 et 11.11.1892. J. Biddaer, *Formulaire des actes des administrations communales et des établissements publics subordonnés à la commune*, Bruxelles, Bruylant, 1898, pp. 569-572 ; Le Nouveau Précurseur, 13.5.1903, p. 1/1-2.

63. ARA, AMJnat, Emmanuel-Joseph Pamarts (1892).

service militaire individuel obligatoire limité qu'en 1909. À partir de cette date, un fils par famille dut faire son service militaire. En 1913, à la veille de la Première Guerre mondiale, le Parlement vota l'introduction du service militaire individuel. Ce faisant, la Belgique alignait les obligations de ses citoyens sur celles de ses pays voisins.<sup>64</sup>

Dès 1881, le fait de disposer de la nationalité belge obligea les nouveaux Belges à faire leur service militaire en Belgique, mais il était parfois plus avantageux pour eux de le faire en Belgique que dans leur pays d'origine. La loi de 1888, qui abaissa à 18 ans l'âge d'exercice du droit d'option, reposait sur la même considération. À l'âge de 18 ans, de nombreux jeunes gens issus de l'immigration étaient appelés sous les drapeaux dans leur pays d'origine. Leur permettre d'accéder plus tôt à la qualité de Belge permit d'éviter à ces Belges de fait de devoir faire leur service militaire obligatoire dans un autre pays. Cette loi reposait également sur la conviction que la discrimination entre Belges et Belges de fait devait être ramenée au minimum. Le fait de ne pouvoir opter pour la nationalité belge qu'à l'âge de 21 ans représentait un désavantage pour ces Belges étant donné qu'ils devaient attendre leur 21<sup>e</sup> anniversaire pour pouvoir exercer une fonction publique, suivre une formation d'officier à l'école militaire ou demander une bourse d'études pour l'enseignement supérieur. Le recours massif à cette déclaration d'option à l'âge de 18 ans, mais aussi et surtout à la possibilité d'amnistie, montra clairement que pour de nombreux étrangers nés en Belgique la nationalité était devenue un bien convoité.

Ces changements dans la loi avaient un caractère non controversé, car ils reposaient sur un consensus au Parlement. Les députés progressistes n'étaient, en effet, pas les seuls à plaider pour une large interprétation des dispositions du Code civil relatives à l'acquisition de la nationalité. Le député conservateur Woeste, notamment, considérait aussi qu'un étranger né en Belgique était de facto belge: « Il vit de la vie belge, il a les idées, les mœurs du pays où il est établi. Il était donc rationnel de lui permettre de revendiquer une nationalité qui, dans la réalité des choses, est d'ordinaire la sienne, et très souvent même on lui attribue avant qu'il l'ait réclamée ».<sup>65</sup>

Ces concessions à l'encontre de ceux nés en Belgique ne permirent cependant pas de lever l'ambiguïté au niveau de la détermination de la nationalité belge. Le fait de résider en Belgique – même sur plusieurs générations – n'offrait aucune garantie par rapport à la qualité de Belge. Le Parlement décida de résoudre préventivement les difficultés soulevées par le Code civil au niveau de la détermination de la nationalité belge dans le cadre de l'élargissement du droit de vote en 1885. La loi électorale contenait une disposition stipulant que quiconque né en Belgique, d'un père né en Belgique, était belge. Les autorités communales ne pouvaient refuser la qualité de Belge, et donc le droit électoral, qu'à condition d'apporter la preuve qu'il s'agissait

64. Nel de Múelenaere, *An Uphill Battle. Campaigning for the Militarization of Belgium, 1870-1914*. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XLII, 2012, 4, pp. 144-179.

65. Rapport fait à la Chambre des représentants au nom de la section centrale par M. Woeste. *Pasinomie*, 1889, p. 324. Voir aussi le libéral Bara in *Doc. parl.*, Sénat, 25.3.1879, pp. 67-68.

d'un étranger.<sup>66</sup> Étant donné que la qualité de Belge était liée à une appartenance difficile à vérifier, le Parlement espérait ainsi éviter les contestations. Cette disposition précéda une modification du Code civil annoncée par le gouvernement. La nationalité belge devait être automatiquement accordée aux étrangers nés en Belgique qui y résidaient depuis cinq ans au moment de leur majorité.<sup>67</sup> La modification des modalités d'acquisition de la nationalité allait toutefois encore prendre plusieurs années.

Les modifications apportées dans la législation relative à la nationalité à la fin du XIXe siècle s'avérèrent insuffisantes. Les imprécisions autour de la qualité de Belge apparues dans le cadre de la démocratisation de la vie politique persistaient. Une modification fondamentale de la loi relative à la nationalité s'imposait. Il fallait définir plus clairement ce qu'était un « Belge ». Un premier projet de loi fut introduit en 1904 et trois ministres de la justice (catholiques) – Jules van den Heuvel, Jules Renkin et Léon de Lantsheere, dirigèrent le travail législatif jusqu'à l'élaboration de la loi sur la nationalité de 1909.

### *3.3. Le Big Bang de la loi de 1909 : détermination univoque et largement accessible de la nationalité*

Copy Presse

La loi de 1909 modifia l'acquisition de la nationalité belge pour les petits-enfants des immigrants établis en Belgique et remplaça leur droit d'option par une attribution (automatique) de la nationalité. À leur majorité, les individus nés en Belgique dont un des parents était également né en Belgique devenaient automatiquement belges sur la base du principe du *jus soli*. La libéralisation de l'acquisition de la nationalité en 1909 allait bien plus loin que la double *jus soli*. Cette loi déclara également belges, les individus nés en Belgique, dont le père était également né en Belgique et qui y avaient résidé pendant six ans au moins en 1909. Cette décision mit fin à de nombreuses contestations relatives à la qualité de Belge. Il ne s'agissait non plus aucunement d'une intégration forcée dans la nation belge puisque ces étrangers avaient la possibilité de renoncer à la nationalité belge en introduisant une demande explicite à cet effet.<sup>68</sup> Le législateur considéra la fréquentation de l'école en Belgique comme un élément déterminant dans le fait de devenir belge: « Parce que c'est pendant ces six ou ces cinq années de son éducation en Belgique, l'enfant a acquis la manière d'être, de penser des Belges. »<sup>69</sup>

66. Art. 9 de la loi du 22.8.1885 et art.76 de la loi du 12.4.1894. *Pasinomie*, 1885, pp. 282-283.

67. *Pasinomie*, 1885, p. 283.

68. Devenaient également Belges, ceux qui étaient nés en Belgique de parents apatrides (ou inconnus mais ça ce n'était pas nouveau).

69. Léon De Lantsheere, ministre de la Justice *in Doc. parl.*, Sénat, 23.3.1909. *Pasinomie*, 1909, p. 164. Initialement, la Commission de révision du Code civil avait proposé une durée d'établissement de cinq ans, qui aurait correspondu à la durée d'établissement exigée pour la naturalisation ordinaire. Le gouvernement introduisit toutefois un amendement exigeant six ans, c.-à-d. un établissement de 5 ans et avoir atteint l'âge de 21 ans.

L'option de nationalité, dans l'ancienne acception du terme, c.-à-d. l'acquisition de la nationalité belge à la majorité par une simple déclaration d'indigénat, restait d'application pour tous les étrangers nés en Belgique. Une amnistie analogue à celles de 1879, 1881 et 1894 permit aux étrangers nés en Belgique et ayant déjà dépassé l'âge de la majorité d'acquérir la nationalité belge.

La nation belge fut plus clairement définie. Les ambiguïtés du passé, qui, de par l'application et le traitement administratif peu scrupuleux de la loi sur la nationalité, avaient imposé aux habitants mobiles de la Belgique la lourde tâche de prouver leur nationalité belge, furent ainsi levées. Solution technique mais également choix politique, cette loi optait pour l'intégration des étrangers nés en Belgique dans la nation belge. Le ministre de la Justice De Lantsheere déclara à ce propos en 1909: « Une loi sur l'indigénat est en quelque sorte la traduction en langue juridique des faits par lesquels une nation se crée, se développe ou même dépérit... Le développement naturel des familles par voie de génération, l'accroissement de la population ainsi liée par le même sang est évidemment le mode le plus simple et l'un des plus primitifs qu'on puisse imaginer. Mais ce mode n'est pas le seul. Le voisinage, la vie commune sur un même sol, les manières identiques d'être et de penser qui en sont la conséquence, parfois la conquête créent des liens parfois aussi puissants que ceux de la génération. »<sup>70</sup>

Cette « conquête » faisait référence à l'annexion du territoire congolais à la Belgique. Mais en Belgique même, le principe du domicile gagnait clairement en importance. Les juristes s'efforcèrent aussi d'aboutir à une situation analogue au niveau de la législation relative à la perte et au recouvrement de la nationalité. La Commission de révision du Code civil proposa de n'autoriser les Belges nés à l'étranger à conserver la nationalité belge à leur majorité que sur demande explicite de leur part, c.-à-d. de rendre la perte de la nationalité belge automatique. Comme on l'a déjà mentionné, à l'instar du Code civil français, le Code civil belge prévoyait la perte de la nationalité en cas d'émigration sans esprit de retour. Pour pouvoir être réellement utilisée sur le plan juridique, cette notion trop vague demandait d'être précisée. Le recours au principe du domicile aurait obligé les enfants d'émigrés et d'immigrants à introduire une demande explicite pour respectivement conserver ou obtenir la nationalité. Cette proposition de définition univoque de la nation belge se révéla inacceptable sur le plan politique. Renkin, le prédécesseur de De Lantsheere comme ministre de la Justice exprimait sa crainte que cette mesure ne fit gonfler le nombre des apatrides. Il proposa de ne retirer la nationalité belge qu'en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère. Cela signifiait que les Belges ne perdaient leur nationalité belge que s'ils acquéraient une autre nationalité par naturalisation ou par option. Les possibilités de perte de la nationalité énumérées dans le Code civil furent limitées. L'établissement définitif à l'étranger fut supprimé de

70. De Lantsheere, ministre de la Justice *in Doc. parl.*, Sénat, 23.3.1909. *Pasinomie*, 1909, pp. 159-160.

la liste des raisons menant à la perte de la nationalité et l'acquisition d'une autre nationalité ne mena à l'exclusion de la nation belge que si cette nouvelle nationalité avait été acquise sur une base volontaire. L'attribution automatique d'une nationalité étrangère aux Belges nés à l'étranger – *jure soli* – ne menait pas à la perte de la nationalité belge en raison de son caractère contraignant. De cette manière, le législateur évitait l'apatridie, mais acceptait aussi la bipatridie, tout en gardant dans la loi la possibilité de renoncer à la nationalité belge pour éviter la double nationalité.

Les juristes qui composaient la Commission de révision du Code civil eurent une discussion de principe sur le fondement de la nationalité belge, mais les hommes politiques rejetèrent cette orthodoxie. La loi de 1909 opta pour le principe de domicile, ce ne fut pas au détriment du principe de filiation. L'application principielle du principe de domicile fut rejetée non seulement en cas de perte de la nationalité belge mais aussi de son recouvrement. Lorsque d'anciens Belges se réinstallaient en Belgique, ils pouvaient opter pour la nationalité belge comme le prévoyait l'ancienne réglementation du Code civil. L'octroi de la nationalité belge restait une faveur, et une certaine méfiance était de mise à l'égard des Belges qui avaient renoncé à leur nationalité. Pour recouvrer la nationalité, il fallait une autorisation du Roi. Pour ces Belges qui se réinstallaient sur le territoire, les possibilités de recouvrement de la nationalité belge étaient clairement plus nombreuses que celles prévues pour les immigrants de nationalité étrangère. Le principe de filiation restait prépondérant par rapport au principe de domicile comme les architectes de la loi de 1909 expliquaient : « Quelle que soit la circonstance qui fait perdre à un Belge sa nationalité, on ne peut méconnaître que, Belge par le sang, il n'a pas cessé d'appartenir à la race belge... Il est de sang belge, il faut lui permettre, à tout moment de son existence, d'acquérir la nationalité de sa race. »<sup>71</sup>

Les possibilités prévues par le Code civil pour les enfants d'anciens Belges furent reprises intégralement dans la nouvelle loi sur la nationalité. S'ils s'établissaient en Belgique, ces enfants pouvaient acquérir la nationalité belge par déclaration. Dans l'hémicycle des voix s'élevèrent pour n'accorder à ces enfants qu'un droit d'option conditionnel car, bien que de sang belge, ils n'étaient en effet pas restés « sous l'influence de la mentalité belge ». <sup>72</sup> La majorité estima néanmoins que leur origine belge offrait une garantie suffisante pour que leur fût accordée la nationalité belge. Bien que les enfants de parents étrangers continuaient à porter une nationalité étrangère, ils restaient considérés comme des Belges en puissance et en cas d'installation en Belgique, ils pouvaient rejoindre la nation belge en faisant une simple déclaration.

71. Respectivement, Rapport de la commission de la Chambre, 21.12.1906. et Mabille *dans Doc. parl.*, Chambre, 15.1.1908. *Pasinomie*, 1909, p. 128 et 135.

72. De Lantsheere, ministre de la Justice : « ils ont été élevés Dieu sait où, ils ont peut-être eu de mauvaises fréquentations à l'étranger... il y a peut-être danger pour notre nationalité, pour les bonnes mœurs, pour l'ordre public. » *Doc. parl.*, Sénat, 23.3.1909. *Pasinomie*, 1909, p. 165-166. Toutefois : « cet enfant est de sang belge : appartient vraiment à notre race ». Rapport de la Commission de la Chambre *Pasinomie*, 1909, p. 125.

Au début du vingtième siècle le mouvement féministe réussait à obtenir quelques timides concessions sur le plan de l'individualité de la femme. Toutefois, la loi de 1909 sur la nationalité renforçait encore la subordination de la femme à son mari. Alors que dans le Code civil la naturalisation du mari n'avait de conséquence pour sa femme que si celle-ci la demandait aussi, la loi de 1909 changea les choses à ce niveau. Le souci de préserver l'unité juridique de la famille poussa le législateur à prévoir que la condition de la femme serait subordonnée à celle de son mari.<sup>73</sup>

Une seule exception importante au principe de la nationalité dérivée de la femme mariée fut prévue: une femme belge mariée à un apatride ne devenait pas apatride mais conservait sa nationalité.<sup>74</sup> Les enfants nés en Belgique de parents apatrides étaient automatiquement belges à leur naissance. Il fallait réduire l'apatridie, une aberration dans un monde de plus en plus placé sous le signe de l'État-nation. Deux principes de base, qui façonnèrent la nation du dix-neuvième siècle – la subordination de la femme et la nécessité de combiner le *jus soli* et un séjour en Belgique pendant l'enfance – durent céder face à la nécessité de réduire les cas d'apatridie.

La loi de 1909 ne consacra pas de changement de cap principal dans la législation belge relative à la nationalité. Les changements apportés par cette loi à la détermination de la nationalité renforçèrent le principe de filiation ainsi que celui de domicile. Comme dans un rituel, le *jus sanguinis* fut confirmé au titre de principe de base de la nation belge: « La nation, c'est avant tout l'ensemble des représentants de la race, puisque ce sont ceux qui font la Belgique, avec son tempérament spécial et ses qualités distinctes. Belge est celui qui est né de parents dans les veines desquels coule du sang belge, car la nation c'est la famille agrandie; c'est l'agrégat de ceux qui, unis par une commune origine, donnent à un pays sa physionomie distincte et en font une personnalité propre, avec son caractère et son tempérament, avec ses instincts et ses aspirations »<sup>75</sup>.

Le principe de domicile fut également substantiellement renforcé. Les changements apportés par la loi de 1909 menèrent à un résultat sans équivoque. Renkin, le ministre de la Justice qui avait participé à la préparation de cette loi, déclara en 1908 avec raison devant le Parlement que « l'esprit de loi est d'étendre autant que possible le nombre des nationaux belges. »<sup>76</sup> Cette loi faisait étalage d'une croyance indéfectible dans la capacité d'assimilation mais aussi dans la cohésion de la nation belge. La nation belge était capable d'absorber les immigrants nés et ayant grandi en son sein et les émigrants belges conservaient leur spécificité belge dans un environnement étranger. Les émigrants belges et leurs descendants qui ne prenaient pas volontairement une autre nationalité pouvaient rester belges indéfiniment. Ces émigrants belges pouvaient résister au fil des générations à l'influence de leur nouvel environnement.

73. Denis *in Doc. parl.*, Chambre, 15.1.1908. *Pasinomie*, 1909, p. 141.

74. Art.11 2 de la loi sur la nationalité du 3.6.1909.4.

75. Respectivement *in Rapport de la Commission de la Chambre. Pasinomie*, 1909, p. 121 et le député Mabile *in Doc. parl.*, Chambre, 15.1.1908.

76. Renkin, ministre de la Justice *in Doc. parl.*, Chambre, 16.1.1908. *Pasinomie*, 1909, p. 145.

### 3.4. La loi sur la nationalité et le Congo

Suite aux vives critiques internationales sur la façon dont Léopold II gouvernait son domaine privé de l'État indépendant du Congo, le Congo devint une colonie belge en 1908. Il ne fut pas jugé opportun, lors de la révision fondamentale de la loi belge sur la nationalité de 1909, de prévoir des dispositions relatives à la nationalité des quelque 15 millions de Congolais qui rejoignaient la nation belge. La Charte coloniale de la loi sur le gouvernement du Congo belge prévoyait, par contre, un régime spécial pour les Congolais: s'ils étaient bien des sujets belges, ils n'étaient pas des citoyens belges.<sup>77</sup>

La citoyenneté était obtenue sur la base d'un mélange du *jus sanguinis* et du *jus soli*. Le Congolais belge était né d'un parent congolais sur le territoire belgo-congolais. Le statut juridique du Congolais présentait de nombreuses similitudes avec le statut du sujet sous l'Ancien Régime. En effet, la règle dominante était le *jus soli* puisque l'enfant d'un Congolais né en dehors du territoire du Congo n'était plus congolais. Dans le Congo belge, la loi n'était pas non plus la même pour tous. Le système juridique colonial différait selon qu'il s'appliquait à un citoyen ou à un sujet. Les sujets étaient régis par un système juridique distinct et pouvaient encore encourir des peines corporelles. Les sujets belges ne disposaient pas non plus de la citoyenneté politique et leurs droits en matière de mobilité étaient limités. Les Congolais belges n'avaient pas accès aux quartiers européens des villes et n'étaient pas autorisés à quitter le territoire congolais. L'accès à l'infrastructure publique – les écoles, les hôpitaux, les prisons, les transports publics, les cimetières – était lui aussi modulé en fonction du statut juridique. Non seulement les sujets belges avaient moins de droits que les citoyens belges, mais parmi les sujets belges, il était encore fait une distinction supplémentaire entre les sujets inscrits au registre de la population et les sujets qui n'y étaient pas inscrits. Cet enregistrement était subordonné à ce que l'on appelait le degré de civilisation des intéressés. Les sujets pouvaient introduire une demande d'obtention de cette promotion. Sur la base d'un système « méritocratique » et donc des services rendus, les Congolais noirs pouvaient être enregistrés en tant qu'évolués.

Les enfants nés d'une relation entre un homme blanc et une femme noire étaient considérés appartenir à la catégorie de degré de civilisation supérieur de par leur père. Si leur père belge les avait reconnus, ce qui était rare, ces enfants devenaient des citoyens belges. Ces enfants euro-africains restaient le plus souvent avec leur mère. L'administration devait uniquement procéder à leur

77. Jean Stengers, *Belgique et Congo : l'élaboration de la Charte Coloniale*, Bruxelles : La Renaissance du Livre, 1963, pp. 154-155, 167, 175, 183-185 ; Tom De Meester, *Placebo-Belgen. De reproductie van de juridische natie in Belgisch Kongo (1908-1960)*. *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 1998, XXIV, 3, 235-254 ; A. Sohler, La nationalité des Congolais. *Journal des Tribunaux d'outre-mer*, I, 1950, 5, pp. 49-51.

*Intégrer les immigrants et mettre les étrangers sur une voie de garage, 1880-1914*

inscription administrative dans le registre de la population. Cette promotion au statut de Congolais plus évolué sur la base du lien du sang avec un Européen blanc et sans devoir faire d'efforts de civilisation, reflétait le fondement racial de cet ordre colonial. Du fait de leur enregistrement, tout comme les évolués, les Euro-africains bénéficiaient de certains privilèges. Une fois inscrits à l'état civil, les sujets échappaient au droit coutumier et étaient régis par les lois belges. Les sujets enregistrés, ou *évolués*, ne pouvaient plus faire l'objet de peines corporelles et, le cas échéant, étaient jugés par un juge européen.<sup>78</sup>

---

78. Assumani Budagwa, *Noirs blancs Métis, la Belgique et la ségrégation des Métis du Congo belge et du Ruandi-Urundi (1908-1960)*. S.l. : chez l'auteur, 2014 ; Lissia Jeurissen, *Quand le métis s'appelait « mulâtre »*. *Société, droit et pouvoir coloniaux face à la descendance des couples eurafricains dans l'ancien Congo belge*, Bruxelles : Bruylant, 2003.

## CONCLUSION

La législation belge relative à la nationalité s'inspira largement du Code civil français. Le noyau de la nation était constitué des individus qui se trouvaient sur le territoire belge en 1815 et de leurs descendants. Le lien du sang qui faisait la nation conduisit à une acception ethnique de la nation belge. Cette notion essentialiste de la nation reposait sur le lien du sang. L'inspiration du Code civil français valut aussi à la législation belge relative à la nationalité une acception civile de la notion de nation belge. Les immigrants et leurs descendants purent opter pour la Belgique, via la naturalisation et l'option de nationalité respectivement. Ces individus avaient le choix de souscrire au contrat entre l'État et ses habitants et de devenir des citoyens nationaux et ainsi de rejoindre la nation sur une base volontariste.

Le refus d'accorder des droits politiques complets aux naturalisés ordinaires et l'agitation autour de l'octroi de la naturalisation d'État après 1881 montra clairement que jusque loin dans le XIXe siècle le principal enjeu de la nationalité résida dans l'octroi des droits politiques. Le bénéfice des prérogatives liées à la fonction publique constitua également un puissant motif d'acquisition de la nationalité belge. Le fait que des étrangers occupaient des fonctions publiques montrait que la distinction entre Belges et étrangers établis en Belgique n'était pas très nette.

À la fin du dix-neuvième siècle, les choses allaient changer et la fusion plus conséquente entre l'État et la société accentua cette ligne de séparation en faisant la distinction entre Belges et étrangers. Seuls les Belges furent placés sous la « protection » de l'État, et leurs droits et leurs obligations prirent forme. Les étrangers établis restèrent acceptés, les nouvelles discriminations se limitant à humilier les résidents étrangers, p. ex. en obligeant les membres de la Garde civique à remettre leur grade ou les administrateurs des associations professionnelles à abandonner leur mandat. L'État, plus interventionniste, avait décidé que les étrangers n'y avaient plus droit. Les résidents étrangers étaient de moins en moins considérés comme des Belges de fait. La politique envers les résidents étrangers perdit de sa fermeté issue du principe libéral d'antan qui reposait sur la conviction que l'individu devait être protégé contre le pouvoir de l'État. L'ouverture d'esprit face aux résidents étrangers ressortait de l'accès généreux à la nationalité belge. Le processus de démocratisation se traduisit par un repli sur sa « propre » nationalité. Les étrangers établis pouvaient se prémunir contre leur dégradation en tant qu'étranger en modifiant leur nationalité. Pour cela, la législation relative à la nationalité fut largement libéralisée.

Au début du XXe siècle, les problèmes qui demandaient une réorganisation sociale – du domicile à la nationalité – menèrent à une révision radicale de la législation relative à la nationalité afin de garder à bord les anciens Belges de fait. Parallèlement, les Belges eurent l'opportunité de transmettre leur nationalité à leurs descendants, même s'ils étaient nés à l'étranger et qu'ils y avaient séjourné pendant plusieurs générations.

### *Conclusion*

L'acception aussi bien civile qu'ethnique de la nation belge fut élargie au maximum. L'élite politique voulait intégrer dans la nation belge aussi bien les descendants des Belges de souche que ceux nés et élevés à l'étranger ou encore les immigrants et leurs descendants qui le désiraient. La confiance dans la cohésion de la nation belge était élevée, même si les individus qui composaient la nation venaient d'ailleurs ou s'en allaient ailleurs. Le pouvoir de la nation belge ignorait la femme mariée et son appartenance à la nation belge reposait entre les mains de son conjoint. Les Congolais ne furent aussi que peu concernés par la capacité d'assimilation de la Belgique. Le concept de la nation expansif de l'époque avait un revers sexiste et raciste.

Copy Presse

## La législation belge relative à la nationalité, 1918-1984

Au XX<sup>ème</sup> siècle la législation relative à la nationalité se démarque clairement de celle du dix-neuvième siècle. La réflexion belge sur la nation au cours de ce siècle effroyable dixit Eric Hobsbawm fut principalement influencée par la guerre.<sup>79</sup> Dans le sillage de celle-ci, la nouvelle législation relative à la nationalité allait en effet être empreinte d'une plus grande méfiance à l'égard de l'ennemi potentiel. La guerre allait aussi renforcer la cohésion de la nation. Le principal objectif du libéralisme du dix-neuvième siècle avait été la protection de l'individu contre le pouvoir de l'État mais ce thème perdait de sa force de mobilisation. L'importance de l'État en tant qu'État de droit allait s'amoindrir et l'État allait se voir doter pour mission principale de protéger la communauté nationale.

Cette évolution, dont les premiers balbutiements remontaient à la fin du dix-neuvième siècle, fut accélérée par la Première Guerre mondiale. L'État élitaire fut remplacé par un État-nation démocratique, qui allait donner à la notion « être belge » une nouvelle interprétation: les Belges, hommes et femmes, pauvres et riches, furent envisagés de manière plus collective. Alors qu'au dix-neuvième siècle, la nation belge était plutôt vue comme une communauté de personnes souscrivant au contrat libéral de 1830, après la Première Guerre mondiale, la nation belge prit un caractère plus biologique et naturel. La communauté imaginée (Benedict Anderson) de la nation des Belges se traduit plutôt par un groupe ethnique.

La communauté belge accorda un droit de participation politique à un grand nombre d'individus et l'État-providence prit à cœur les besoins des Belges. Mais cette nouvelle Belgique n'est pas née en 1918, à la fin de la Première Guerre mondiale et il allait falloir attendre la crise économique des années trente pour que naisse une Belgique véritablement démocratique. Encore une fois, c'est une guerre qui allait être à l'origine de la métamorphose de la Belgique qui allait abandonner sa forme d'État élitaire partisan d'une politique du laisser-faire et devenir un État démocratique interventionniste au niveau national mais cette métamorphose ne devint effective qu'après 1944.

Cette démocratisation de l'État fut à l'origine d'une politique qui allait limiter les possibilités pour les individus venus d'ailleurs. La différence entre les habitants de la Belgique, les étrangers et les Belges allait se creuser. L'État s'immisça dans la société et une nouvelle ligne de démarcation se dessina. Les droits et les obligations

---

79. Eric Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw 1914-199*, Utrecht : Spectrum, 1995.

découlant de la citoyenneté nationale créèrent une communauté nationale vécue comme une expérience quotidienne et instituèrent une discrimination à l'égard des étrangers. Cette politique des étrangers plus restrictive allait augmenter les enjeux liés à l'acquisition ou à l'attribution de la nationalité. En tant que politique d'admission ou d'immigration, la politique des étrangers allait devenir plus déterminante au niveau des opportunités des immigrants et de leurs (petits-)enfants en Belgique. Au dix-neuvième siècle, la politique d'admission des immigrants n'était tangible quasi qu'aux frontières du pays : le droit de séjour était obtenu après quelques mois de résidence enregistrés. À l'époque, l'accès à la nation n'apportait qu'une légère amélioration des opportunités car, à la fin du dix-neuvième siècle, la politique qui s'appliquait aux immigrants se distinguait encore peu de celle qui s'appliquait aux citoyens nationaux. Au vingtième siècle, la politique d'accès au territoire détermina davantage les possibilités offertes aux immigrants: toute participation à part entière à la société fut refusée à l'étranger – les immigrants et leurs descendants – en plus des frontières du pays et de la nation, héritages du dix-neuvième siècle, l'État installa de nouvelles frontières : celles du marché du travail, de la vie économique et de la communauté-providence, qui étaient l'expression de ses interventions plus actives. Le franchissement de la barrière entre étrangers et Belges allait devenir de plus en plus difficile. Même après l'établissement des immigrés en Belgique, la politique des étrangers établissait des discriminations qui ne pouvaient parfois être levées que par l'obtention de la nationalité belge.

## 1. LES CONSÉQUENCES DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

L'invasion de la Belgique neutre par les Allemands en août 1914 allait radicalement infléchir la réflexion sur la nation belge. Les crises liées aux guerres ont souvent été à l'origine de nouvelles impulsions au niveau des identités nationales. Surtout les individus considérés comme des ennemis au sein de la nation déclenchent une crise d'identité.<sup>80</sup> Les liens qui soudaient encore les habitants de la Belgique d'origine allemande, même porteurs de la nationalité belge, à l'Allemagne, leur pays d'origine, étaient en conflit avec les liens qu'ils avaient tissés, parfois sur plusieurs générations, pendant leur séjour en Belgique. En 1914, la population issues de l'immigration de l'Allemagne dépassait largement le nombre de 55.000 immigrants de nationalité allemande. La guerre imposait l'identification sans équivoque de ces citoyens. Le fait que les parties combattantes exigèrent une contribution patriotique des personnes ayant des antécédents hybrides intensifia le conflit au niveau individuel. L'occupant allemand considéra l'ancrage local de cette population d'immigrants comme importante sur le plan stratégique. Dans la Belgique occupée, les immigrants allemands qui collaboraient avec l'occupant furent démasqués et considérés comme des espions ayant profité de l'hospitalité et de la naïveté de la Belgique d'avant-guerre.

Après la guerre, on procéda à une épuration radicale, mais pas aveugle, des communautés d'immigrants d'avant-guerre liées au Reich allemand : dès la libération, le groupe cible de cette opération d'épuration fut défini et une législation d'exception – l'arrêté royal du 12 octobre 1918 – annula la protection dont avaient jusqu'alors bénéficié ces étrangers sur la base de la législation libérale du dix-neuvième siècle relative aux étrangers.<sup>81</sup> Le ministre de la Justice, le socialiste Emile Vandervelde, qui avait dans ses attributions la politique des étrangers, fut chargé de régler le sort des étrangers dans le pays : tous les étrangers devaient se présenter à l'administration communale pour être, le cas échéant, emprisonnés ou déportés. Les Belges naturalisés et les Belges ayant, à la naissance, la nationalité d'un pays ennemi et ayant acquis la nationalité belge à leur majorité furent soumis à cette même réglementation d'exception.

L'assimilation des Belges par option aux étrangers et aux Belges naturalisés représentait une rupture radicale avec la conception du dix-neuvième siècle selon laquelle, comme l'avait encore formellement confirmé la Cour de cassation en 1883, le Belge par option était un Belge à part entière.<sup>82</sup> Si, avant la Première Guerre mondiale, seuls les Belges par naturalisation étaient considérés comme des Belges

---

80. P. Panayi, *Dominant Societies and Minorities in the Two World Wars* In P. Panayi (ed.), *Minorities in Wartime. National and Racial Groupings in Europe, North America and Australia during the Two World Wars* (pp. 3-23), Oxford en Providence : Berg, 1993.

81. *Pasinomie*, 1918, pp. 44-45.

82. *Doc. parl.*, Sénat, 27.12.1918 ; AR du 12.10.1918. MB, 13-19.10.1918, p. 829.

de deuxième ordre, après la Première Guerre mondiale, un beaucoup plus grand nombre de Belges d'origine étrangère furent considérés comme relevant de la catégorie des Belges de deuxième ordre. Le Belge « allochtone » était né: en raison de leur origine étrangère, ces Belges – et ceux-là uniquement – furent dégradés au rang de Belges de moindre importance. L'ensemble de la communauté allemande, y compris de la première et de la deuxième génération qui avaient acquis la nationalité belge, fut considérée comme la cinquième colonne.

Les autorités belges portèrent ainsi un coup d'arrêt à la présence d'étrangers : sur les 55.000 citoyens allemands résidant en Belgique en 1914, il n'en resta plus que 8.000 fin 1920.<sup>83</sup> D'une part, la Belgique intégra aveuglément les 60.000 ressortissants des cantons de l'Est attribués à la Belgique par le Traité de Versailles. Les habitants de cette région perdirent donc leur nationalité allemande et furent littéralement « bombardés » Belges mais, d'autre part, de nombreuses personnes issus de l'immigration allemande n'obtinrent pas la nationalité belge et furent même expulsés de la nation belge.<sup>84</sup>

### *1.1. Le déchéance de la nationalité des Belges 'allochtones' pour trahison*

Immédiatement après la guerre, des mesures furent exigées à l'encontre des traîtres. Plusieurs milliers de Belges furent poursuivis, mais une centaine seulement furent finalement envoyés devant une juridiction pénale et condamnés. On menaça de leur retirer la nationalité belge, mais la soif de vengeance contre les Belges (« autochtones ») s'éteignit rapidement.<sup>85</sup> Seul l'ennemi d'origine étrangère resta dans le collimateur. Une première mesure fut un moratoire rétroactif sur l'acquisition de la nationalité belge pour les habitants venant de pays ennemis. À dater du 1er août 1914, toutes les options de nationalité d'« étrangers » issus de ces États furent

83. Caestecker F., *Wie was nu de vijand? De constructie van de 'Duitser' bij het aflijnen van de ongewenste vreemdelingen (1918-1919)* dans Jaumain Serge & al. (Ed.), *Une guerre totale? La Belgique dans la Première guerre mondiale. Nouvelles tendances de la recherche historique* (pp. 519-532). Brussel : Algemeen Rijksarchief, 2005 ; Frank Caestecker & Antoon Vrints, *The National Mobilization of German Immigrants and their Descendants in Belgium, 1870-1920* in Panayi Panikos (Ed.), *Germans as Minorities During the First World War : À Global Comparative Perspective*. Ashgate, 2014, pp. 123-146.

84. Loi du 25.10.1919. MB, 2.11.1919, pp. 5834-5835. Heinz Doepgen, *Die Abtretung des Gebietes von Eupen Malmedy an Belgien im Jahre 1920*. Bonn : Röhrscheid, 1966 ; Pabst Klaus, *Eupen-Malmedy in den belgische Regierungs- und Parteienpolitik, 1914-1940. Zeitschrift des Aachener Geschichtsvereins*, 76, 1964, pp. 208-513.

85. P. Vanhees, *Vlaamse activisten als politieke vluchtelingen in Nederland tijdens het interbellum. Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1987, 3, pp. 394-411 ; Frank Caestecker, *Stateless of German origin at the mercy of the state (1870-1950)? The Belgian case. Geschichte und Gesellschaft* (in press).

annulées avec effet rétroactif.<sup>86</sup> Ce n'est ensuite qu'à partir de la 2<sup>e</sup> moitié de 1922 que les étrangers de deuxième génération et leurs descendants purent à nouveau acquérir la nationalité belge via une législation relative à la nationalité devenue beaucoup plus méfiante (voir plus loin).

La loi sur la nationalité de 1922 prévoyait aussi que les personnes qui n'avaient pas la nationalité belge par le sang pouvaient se la voir retirée par les tribunaux de première instance lorsqu'ils avaient manqué gravement à leurs devoirs envers la Belgique ou ses alliés pendant la guerre. Ceux qui étaient Belges par naturalisation ou par option pouvaient se voir retirer leur nationalité belge. Les Belges « allochtones » étaient des Belges de second rang dont la nationalité belge était conditionnelle. Les Belges « autochtones » qui avaient acquis la nationalité par le sang, furent épargnés, même s'ils avaient trahi la Belgique. Cette mesure était le reflet du regard essentialiste sur l'identité de cette époque. Les Belges allemands appartenaient toujours à la race allemande en raison « du sang germanique qui coulait dans leurs veines ».<sup>87</sup> La collaboration ne fut pas abordée sur le plan politique mais de manière ethnonationale.<sup>88</sup>

Septante-trois Belges d'origine étrangère, accusés d'avoir prêté assistance à l'occupant, furent dénaturalisés et furent élevés au rang de symbole de la trahison, tandis qu'après la guerre, la trahison des Belges « autochtones » perdit de son importance.<sup>89</sup> Les traîtres par excellence étaient Paul-Alfred Preyer et Max Weuthen. Paul-Alfred Preyer était né à Schaerbeek en 1893 de parents allemands et avait opté pour la nationalité belge en 1911. Sous l'occupation allemande, il travailla pour le service de contre-espionnage allemand. Max Weuthen, né en 1883 à Bruxelles de parents allemands, avait opté pour nationalité belge en 1901. Il s'engagea dans la police secrète allemande. Tous deux furent condamnés par contumace, Preyer à la prison à perpétuité et Weuthen à la peine de mort. D'autres Belges « allochtones » se virent également retirer leur nationalité belge pour des délits nettement moins graves. Devant le tribunal, les jugements de déchéance de la nationalité ne devaient pas satisfaire à

86. Loi du 25.10.1919. MB, 2.11.1919, pp. 5834-5835. Reeds in 1916 werd de mogelijkheid om te opteren voor de Belgische nationaliteit in bezet België geannuleerd. Bulletin officiel des lois et des arrêtés pour le territoire belge occupé, 26.10.1915 et 21.4.1916.

87. Goblet d'Alviella au Sénat cité par De Meester, Tom. De impact van de beide Wereldoorlogen op de juridische afbakening van het 'eigen volk'. *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, 3, 1997, p. 76. Voir aussi Frank Caestecker, the stateless in Belgium ; X. Rousseau & L. Van Ypersele, *La patrie crie vengeance : la répression des « inciviques » belges au sortir de la guerre 1914-1918*. Bruxelles : le Cri, 2008.

88. De Meester, *juridische afbakening*, pp. 74-77.

89. Le 1er mai 1929, la nationalité belge fut retirée à 73 Belges « allochtones » (60 d'origine allemande, 12 d'origine néerlandaise et 1 d'origine française). Heyse T., *La Pénétration des Allemands en Belgique, Revue belge des Livres, Documents et Archives de la guerre 1914-1918*, V, 1928-1929, p. 341.

la charge de la preuve exigée en cas de condamnation.<sup>90</sup> C'est ainsi que des ouvriers d'origine étrangère qui avaient travaillé pour l'occupant allemand pour nourrir leur famille furent déchus de leur nationalité. De l'avis du tribunal, l'allocation minimum accordée aux chômeurs par la Belgique pendant la guerre était « suffisante pour se procurer tout ce dont ils avaient besoin pour assurer leur subsistance ».<sup>91</sup>

## 1.2. La nationalité des femmes devient individuelle

En 1918, la dépendance des femmes à l'égard de leur mari sur le plan de la nationalité eut de réelles conséquences sur la vie de celles-ci. Au XIXe siècle, le concept de nation était un concept qui excluait la femme. Dans la droite ligne de la doctrine qui consacrait l'incapacité juridique de la femme, en Belgique, la nationalité de la femme était subordonnée à celle de son mari. C'est ainsi que les femmes qui épousaient un étranger prenaient automatiquement la nationalité de leur mari. Le climat nationaliste de la libération accéléra les premiers pas hésitants du processus d'octroi de droits individuels à la femme et mena à une modification draconienne de la législation relative à la nationalité.

Les femmes belges qui avaient acquis la nationalité allemande de par leur mariage avec un Allemand furent intégrées dans la répression antiallemande. De par leur mariage, ces femmes belges avaient adhéré à la nation allemande et étaient sorties de la nation belge. Au lendemain de la guerre, leur qualité d'Allemandes eut souvent comme conséquence leur expulsion du territoire belge. Leur trahison résidait le plus souvent uniquement dans le fait d'être mariées à un Allemand. Immédiatement après la guerre, elles furent collectivement accusées de trahison au même titre que tous les autres Allemands résidant en Belgique. La méconnaissance de l'individualité de la femme dans cette situation extrême s'avéra toutefois un sujet politiquement sensible.

90. Sur un échantillon de 45 dénaturalisations prononcées par les tribunaux de Bruxelles et de Liège (pas d'Anvers), la moitié concernait des Belges « allochtones » condamnés pour collaboration et la dénaturalisation fut prononcée comme peine secondaire. Pour l'autre moitié, celle de ceux qui ne furent pas condamnés, la dénaturalisation fut la seule peine du fait que la collaboration avait peu de poids ou ne constituait pas une preuve suffisante pour justifier la condamnation. La grande majorité (32 cas sur les 45) fut condamnée par contumace. Matthias Corneille, *Onwaardige Belgen. Het verlies van de eerder verworven Belgische nationaliteit door inciviek gedrag tijdens Wereldoorlog I : een prosopografische studie*. Mémoire de fin d'étude non publié UGent-geschiedenis, 2013 ; Rousseau & L. Van Ypersele, *La patrie crie*, p. 175 et suiv.

91. ARA, AMJi, 1.411.778. Bien que la pratique judiciaire n'ait pas encore été étudiée de manière détaillée, il semble que les Belges « allochtones » pouvaient difficilement se défendre pendant ces procès du fait que le tribunal refusait d'entendre des témoins allemands. À la demande de l'avocat d'un Belge allemand, l'avocat général répondit : « Je ne tiens aucun compte des témoignages allemands. Dans une affaire comme celle-ci, tout témoignage allemand, d'où qu'il vienne m'est suspect », Archives du Royaume, Liège, Parquet général, Guerre 1914-1918, 11 (affaire Jean-Baptiste Delatré).

Les défenseurs de ces femmes clamaient que bien qu'elles fussent allemandes sur le plan juridique, elles n'en étaient pas moins restées belges « de cœur ».<sup>92</sup> Leur mariage avec un Allemand n'avait pas effacé leur identité belge et elles n'étaient pas « contaminées » de manière permanente par leur relation avec l'ennemi. Les femmes anciennement belges purent manifestement compter sur la solidarité de la société belge qui réussit à faire infléchir la politique, mais leur position sociale – elles étaient issues de la bourgeoisie – ne fut pas non plus étrangère à l'évolution de la situation. La migration allemande du XIXe siècle vers la Belgique n'était pas une migration de travailleurs (non qualifiés) mus par la nécessité de survie, mais plutôt d'une migration motivée par l'espoir pour les travailleurs de la connaissance, des commerçants et des entrepreneurs d'améliorer leur sort.

Le Code civil n'accordait à ces femmes la possibilité de rejoindre la nation belge qu'en cas de divorce ou de décès de leur époux-ennemi. Seule la dissolution du mariage pouvait permettre à ces femmes de recouvrer leur nationalité belge par une simple déclaration. Peu de femmes germano-belges franchirent ce pas radical pour éviter l'insulte d'être considérées comme des ennemies. Nombre d'entre elles prirent néanmoins l'initiative d'exiger leur droit de séjour en Belgique : en dépit de leur nationalité et de leur mariage à un Allemand, et soutenues par leur famille, leurs connaissances et leurs amis, elles refusèrent leur expulsion définitive de la Belgique. Ces filles de la Belgique ne voulaient pas abandonner leur pays, et leurs revendications furent à l'origine d'une véritable crise des genres.<sup>93</sup>

Cette crise déboucha sur la loi belge sur la nationalité de 1922 qui octroya une nationalité indépendante aux femmes belges : même si elles perdaient toujours automatiquement leur nationalité en cas de mariage avec un étranger, elles pouvaient dorénavant la conserver par simple déclaration dans les six mois suivant le mariage.<sup>94</sup> Si une femme mariée perdait sa nationalité belge parce que son mari acquérait volontairement une nationalité étrangère, une déclaration faite dans les six mois suivant le changement de nationalité lui permettait également de rester belge. Cette grande confiance dans la « belgitude » des femmes belges mariées à un étranger ne s'appliquait toutefois pas aux femmes devenues Belges par mariage ou naturalisation. En se mariant (ou remariant) avec un étranger, ces femmes perdaient irrévocablement leur nationalité belge. Cette possibilité de conserver la nationalité belge n'était prévue que pour les « femmes d'origine belge » définies comme les femmes belges de naissance ou par option. La notion de Belge d'origine belge ou Belge de naissance était une notion plus large que celle des « vraies » Belges utilisée dans

92. Voir par exemple le député libéral Paul-Emile Janson dans les questions et réponses parlementaires, 5.3.1919.

93. Frank Caestecker & Antoon Vrints, *Getrouwd met de vijand. Hoe na 1918 Duits-Belgische vrouwen van kamp konden wisselen. Historica*, XXXIII, 2010, 33, pp. 21-24.

94. Il fallut attendre 1984 pour que la femme ne perde plus automatiquement la nationalité en cas de mariage avec un étranger, voir chapitre 3 du présent livre.

le cadre de la déchéance de la nationalité, car les femmes belges par option étaient protégées contre la perte de leur nationalité belge. La nation pensait apparemment qu'elle avait moins à craindre des femmes, car l'innovation de 1918, qui excluait les Belges par option ne fut pas reprise. Tout comme les femmes devenues Belges par les liens du sang, les femmes devenues Belges par option restaient protégées contre la perte de la nationalité.

La loi prévoyait aussi une amnistie pour les femmes qui avaient perdu leur nationalité belge par leur mariage avec un étranger avant 1922. La possibilité leur fut aussi offerte de recouvrer la nationalité belge par déclaration.<sup>95</sup> Pour permettre à ces femmes mariées de recouvrer la nationalité belge, la dissolution de leur mariage n'était plus nécessaire. La méfiance propre à cette loi sur la nationalité ne s'appliquait donc pas aux femmes qui avaient été anciennement belges. Pour elles, une simple déclaration suffisait. Un examen individuel par le pouvoir judiciaire n'était pas nécessaire. Le Parlement déclara que cette situation reposait sur « *un respect croissant pour l'indépendance morale de la femme; une légitime exaltation de l'idée de patrie, d'où il résulte que l'on n'admet plus qu'un être humain, fût-ce une épouse, puisse être contraint de renoncer à sa nationalité* ». <sup>96</sup>

L'étape vers la nationalité indépendante de la femme s'inscrivait dans la percée lente et timide de l'égalité des droits des femmes. Les femmes eurent accès au barreau. Le Code civil fut adapté, affaiblit le pouvoir marital et permit aux femmes de conclure des contrats et d'intenter des procédures judiciaires. À partir de cette époque, les femmes purent exercer une profession sans l'accord explicite de leur mari et se virent également attribuer des compétences politiques. Les honnêtes femmes – les prostituées et les femmes adultères en étaient exclues – reçurent le droit de vote aux élections communales et devinrent également éligibles, aussi au Parlement. Les femmes entrèrent dans les conseils communaux et même au Parlement. Elles ne reçurent toutefois pas de droit de vote parlementaire. Ce droit ne leur fut accordé qu'à titre exceptionnel et, le cas échéant, de manière détournée, par exemple, aux veuves ou aux mères de militaires tombés pour la nation. Les femmes n'obtinrent l'égalité de leurs droits politiques qu'en 1949.<sup>97</sup>

La reconnaissance de l'individualité de la femme marqua une rupture avec le principe de l'unité de la famille dans la législation relative à la nationalité. Pour limiter le chaos juridique découlant de l'existence de différentes nationalités au sein

95. Cette mesure d'amnistie fut limitée dans le temps mais régulièrement prolongée. De Beus P., *Wet van 15 mei 1922 op de verwerving en het verlies der nationaliteit. Handleiding ten behoeve van openbare besturen en ambtenaars van den burgerlijken stand*, Leuven, De Vlaamsche Boekenhal, 1924, p. 63.

96. *Pasinomie*, 1922, n° 157, pp. 126 en Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à l'acquisition et à la perte de la nationalité, *Parl. St. Senaat, 1921-1922*, séance du 7 mars 1922, n°18.

97. Eliane Gubin, *Choisir l'histoire des femmes*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp. 73-108.

d'une seule et même famille, la loi de 1922 assouplit la procédure de naturalisation pour les individus mariés, et plus particulièrement pour les étrangers mariés avec une femme belge. Les femmes belges qui se mariaient avec un étranger pouvaient conserver leur nationalité belge et après seulement deux ans de séjour en Belgique, leur mari pouvait demander la nationalité belge.<sup>98</sup> Dès 1881, l'origine de la femme belge joua également un rôle dans l'intégration de son mari dans la société belge. En 1881 la durée d'établissement de dix ans nécessaire pour introduire une demande de grande naturalisation fut ramenée à cinq pour les étrangers mariés avec une femme belge. Après la Première Guerre mondiale, la femme belge se vit attribuer un rôle beaucoup plus actif dans l'assimilation de son mari, celui de lui ouvrir la voie et lui de permettre de la suivre dans sa nationalité.

En termes d'individualité de la femme, la loi sur la nationalité de 1922 représenta une percée. Le climat nationaliste réserva toutefois ce privilège aux « vraies » Belges et non aux femmes devenues Belges par mariage ou par naturalisation et ne fut en aucun cas accordé aux femmes étrangères. La possibilité de conserver sa nationalité d'origine ne s'appliquait pas aux femmes étrangères mariées à un Belge. Du fait de son mariage, la femme étrangère suivait la condition de son mari et ce sans aucun recours.

### *1.3. L'option de nationalité conditionnelle*

Les législateurs de 1922 attribuèrent au séjour en Belgique des vertus nettement moins salutaires que leurs homonymes au XIXe siècle. La volonté des nouveaux venus de s'intégrer dans la société belge fut mise en doute : être né et avoir grandi en Belgique ne fut plus considéré comme une garantie suffisante de loyauté. La nation, dont la confiance était ébranlée, réclamait davantage de garanties et « devenir Belge » prit une connotation plus subjective. La nationalité belge ne devait plus être accordée qu'aux individus qui manifestaient un grand attachement à la Belgique, leur patrie (adoptive). La déclaration de nationalité inconditionnelle fut supprimée pour les étrangers de deuxième génération. Un étranger de troisième génération ou l'enfant d'auteurs apatrides ne devenait plus, non plus, automatiquement Belge à la naissance.

Le législateur offrit aux étrangers nés en Belgique la faculté, dès l'âge de 16 ans, d'opter pour la nationalité belge à condition d'avoir résidé sur le territoire pendant neuf ans, et cette durée était ramenée à six ans si le candidat à l'obtention de la nationalité belge avait résidé en Belgique entre l'âge de 14 et 18 ans. Le législateur estimait en effet que le fait de résider en Belgique pendant l'enfance et, plus particulièrement pendant les années de formation intellectuelle et morale des jeunes gens, créait un lien

---

98. Pour la naturalisation d'État, la durée de séjour exigée pour le mari était de 5 ans. Loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité. *Pasinomie*, 1922, n° 157, pp. 97-131 (articles 12 et 13).

affectif avec la Belgique.<sup>99</sup> Ces jeunes gens devaient en outre résider en Belgique l'année précédant leur demande. Louis Piérard, représentant socialiste à la Chambre, se prévalut de ce processus de socialisation par les établissements d'enseignement belge et évoque, avec sa liberté littéraire habituelle, le néologisme de *ius education* comme base de la nouvelle loi sur la nationalité.<sup>100</sup>

L'acte de volonté des immigrés nés en Belgique devint un élément essentiel de la nouvelle loi. Une déclaration auprès du service de l'état civil ne suffisait plus. Ceux qui voulaient devenir Belges sur la base du principe du *jus soli* devaient clamer haut et fort leur lien affectif avec la Belgique. Même les enfants nés en Belgique de parents apatrides devaient opter pour la nationalité belge. L'attribution automatique de la nationalité belge fut réservée, tout comme dans le Code civil, exclusivement à ceux qui devenaient Belges sur la base du *jus sanguinis*. Le souhait de devenir Belge devait être publié dans le journal, affiché à la maison communale et sur le lieu de résidence du candidat à la nationalité belge. La publicité qui entourait cet acte de volonté invitait la nation à s'opposer à l'octroi de la nationalité belge aux candidats jugés indignes. Cette publicité servait aussi (et surtout) à examiner l'idonéité du candidat, et la méfiance à son encontre était grande. À l'issue de la guerre, la confiance de la nation belge dans la capacité d'intégration des immigrants affichée par le législateur en 1909 fut qualifiée sans ambages de naïve. La nouvelle législation relative à la nationalité déboucha sur l'attribution d'une compétence discrétionnaire au pouvoir judiciaire au niveau de la déclaration de nationalité : en sa qualité de gardien de la porte d'entrée de la nationalité belge, le tribunal devait vérifier si le candidat à l'obtention de la nationalité belge présentait les qualités pour faire partie de la nation belge; en d'autres termes, le juge devait examiner l'idonéité de la requête du candidat à la nationalité belge. Dans le projet de loi approuvé par la section centrale de la Chambre, cette idonéité fut définie comme « la moralité et l'attachement à la nationalité belge ». Au lendemain de la guerre, dans le cadre de discussions parlementaires, le pouvoir législatif décida que la vérification de l'attachement à la nationalité belge devait inclure l'examen du loyalisme du candidat à la nationalité belge. L'idonéité devait même encore aller plus loin et prévoir la vérification de la moralité du candidat. Une notion plus large de l'idonéité fut proposée: « Pour que l'étranger devienne Belge, il doit avoir donné des preuves d'assimilation à notre vie nationale, d'attachement à la Belgique, à ses moeurs et à ses institutions ». <sup>101</sup> La notion d'assimilation nationale ne fut toutefois pas plus largement explicitée. Les législateurs estimèrent qu'il n'était pas nécessaire de définir

99. *Doc. parl.*, Chambre, 15.6.1921, p. 1625, 1631. Le projet de loi initial prévoyait qu'un étranger qui était né à l'étranger mais qui avait résidé avec ses parents pendant minimum cinq ans en Belgique pouvait opter pour la nationalité belge à sa majorité. La Chambre estima que cette durée de séjour était insuffisante et proposa que seuls les enfants nés en Belgique bénéficient de ce privilège. La deuxième génération *sensu lato* ne fut donc pas reprise parmi les Belges en puissance autorisés à faire une déclaration de nationalité. *Pasinomie*, 1922, p. 102.

100. *Doc. parl.*, Chambre, séance du 15 juin 1921, p. 1625.

101. Rapport présenté au nom du Conseil de législation, in *Pasinomie*, 1922, n° 157, p. 115.

ce qu'était la moralité belge. Étant donné que les parlementaires n'arrivèrent à aucun consensus sur la manière dont le juge devait déterminer l'idonéité, la loi ne la définit pas plus précisément.<sup>102</sup> Le pouvoir législatif décida de faire confiance à l'interprétation de cette notion par le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire endossa ainsi un rôle crucial dans la déclaration de nationalité. Dans le projet de loi original, cette compétence n'était attribuée aux tribunaux qu'à titre provisoire. Un organe administratif était censé être créé pour traiter les demandes d'option. Cet organe administratif ne devait pas motiver ses décisions contre lesquelles aucun recours ne pouvait par ailleurs être introduit. La solution temporaire proposée par la loi reposait sur le même modèle: les magistrats prendraient des décisions autonomes contre lesquelles aucun recours ne serait possible. Le Sénat estima toutefois que le traitement des déclarations de nationalité devait faire l'objet de garanties suffisantes et fut d'avis que le projet de loi attribuait un pouvoir excessif aux magistrats. La loi de 1922 introduisit une procédure judiciaire impliquant l'obligation, pour le tribunal de première instance, de motiver sa décision, et une possibilité de recours au niveau de la Cour d'appel. La procédure administrative proposée par le gouvernement faisait de l'option de nationalité une procédure discrétionnaire à l'instar de la faveur de la naturalisation. Finalement, le caractère arbitraire du traitement de la déclaration de nationalité fut limité par le fait que la déclaration de nationalité fut soumise à une procédure judiciaire et que donc aussi l'interprétation de la notion d'idonéité fut définie par la jurisprudence.<sup>103</sup>

Si le législateur continua à accepter le fait d'être né et élevé en Belgique pendant l'enfance pour qu'un étranger devienne belge, une certaine méfiance restait de mise, exprimée en ces termes par le législateur: « Le système du projet est de concilier deux nécessités également fortes, celle de conserver une législation accueillante pour les étrangers qui méritent de devenir Belges de droit, l'étant déjà à peu près de fait par l'éducation reçue dans nos écoles ou par une résidence de longue durée en Belgique, et celle d'abandonner la confiance naïve du législateur de 1909 en prenant diverses précautions contre les indésirables dont le moindre mal à dire est qu'ils ne veulent que les avantages juridiques de la qualité de Belge, tout en restant de cœur profondément attachés à leur nationalité d'origine. »<sup>104</sup>

Pour éviter l'attachement à la nationalité d'origine une condition de renonciation fut introduite. Le candidat à la nationalité belge devait renoncer à son ancienne nationalité. Le législateur estima qu'on ne pouvait pas accepter des obligations envers deux États en même temps. Ces obligations pouvant s'avérer contradictoires, comme l'avait démontré la guerre.

---

102. *Doc. parl.*, Chambre, 15.6.1921, p. 1632.

103. *Pasinomie*, 1922, p. 117 en 128.

104. *Pasinomie*, 15.5.1922, n° 157, p. 115 ; Exposé des motifs pp. 1-2. *Doc. parl.*, Chambre, séance du 24 juillet 1920, n° 440.

#### 1.4. Une réforme de la naturalisation en demi-teinte

La naturalisation fut adaptée au vent nouveau qui soufflait sur la Belgique. La faculté pour les femmes de suivre leur mari après sa naturalisation fut supprimée et l'individualité de la femme fut reconnue : si la femme voulait acquérir la nationalité belge, elle devait introduire, elle-même, une demande de naturalisation. Les conditions relatives à la grande naturalisation, qui donnait accès aux droits politiques, furent quelque peu modifiées. Après 1918, alors que tous les hommes avaient acquis le droit de vote et que l'état d'époux n'avait plus d'influence sur sa capacité d'électeur, les privilèges de l'homme marié introduit par la loi de 1881 furent également supprimés dans la grande naturalisation. La grande naturalisation pouvait être demandée à partir de l'âge de 25 ans et après dix ans de séjour en Belgique. Contrairement aux stipulations de la loi de 1881, tous les étrangers, et pas uniquement les étrangers mariés, durent désormais satisfaire à ces conditions pour l'introduction d'une demande de grande naturalisation.

Étonnamment, le système politique élitaire du XIXe siècle resta d'application pour les Belges naturalisés. Le vent démocratique qui soufflait sur la Belgique et qui mena à l'introduction du suffrage universel masculin pur et simple n'aboutit cependant pas à la suppression de la naturalisation ordinaire qui créait une citoyenneté avec des droits politiques limités. Cette réglementation resta quasi identique à celle d'avant la Première Guerre mondiale.<sup>105</sup>

#### 1.5. Perte et recouvrement univoques de la nationalité belge

La guerre eut des répercussions sur la nationalité belge dont elle renforça le poids. Vautier, rapporteur au Sénat, déclara : « *La patrie n'est pas une valeur que l'on puisse en quelque sorte aliéner et reconquérir suivant son caprice ou son intérêt.* »<sup>106</sup> La nationalité revêtait à cette époque une grande valeur symbolique et allait rendre son recouvrement plus difficile : les possibilités introduites dans le Code civil et conservées par la loi de 1909 pour les Belges qui avaient volontairement renoncé à leur nationalité belge furent supprimées. À partir de 1922, ces anciens Belges furent intégralement soumis à la réglementation applicable aux étrangers.

Par contre, les enfants de ces anciens Belges restaient considérés comme des Belges en puissance. S'ils étaient nés en Belgique d'un père étranger, la réglementation qui leur était applicable était la même que celle prévue dans le Code civil et

105. Pour la naturalisation d'État, un séjour de respectivement cinq ou dix ans dans les colonies était également accepté pour remplir la condition de séjour. Loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité, *Pasinomie*, 1922, n° 157, pp. 97-131 (article 12 et 13).

106. Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à l'acquisition et à la perte de la nationalité, pp. 1-10. *Parl. Stuk., Senaat*, zitting van 7 maart 1922, n° 18.

dans la loi de 1909 et, dans leur cas aussi, la simple déclaration de nationalité, d'application au XIXe siècle, fut remplacée par une procédure judiciaire. Ces enfants pouvaient, entre l'âge de 18 et 22 ans accomplis, faire une déclaration d'option après une année de résidence habituelle en Belgique. Le législateur voulait la garantie absolue qu'ils seraient loyaux envers la Belgique. Leur origine ethnobiologique ne fut donc plus considérée comme une garantie de loyauté à l'égard de la nation. Tout comme pour les autres Belges en puissance, le tribunal devait constater si les demandeurs manifestaient les propres sentiments envers la Belgique.<sup>107</sup>

Les femmes mariées à un étranger et qui avaient renoncé à leur nationalité belge ne pouvaient recouvrer la nationalité belge après la dissolution de leur mariage qu'à condition d'opter pour la nationalité belge et d'avoir eu leur résidence habituelle en Belgique pendant un an. Cette forme de réintégration conditionnelle dans la nation belge ne s'appliquait qu'aux femmes belges d'origine, donc par filiation ou par option. Les femmes belges par naturalisation ou par mariage ne jouissaient pas de cette faculté.

---

107. De Beus, *Wet van 15 mei 1922*, pp. 73-78 ; Loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité, *Pasimonie*, 1922, n° 157, pp. 97-131 (article 18 et 19).

## 2. LA BELGIQUE DÉMOCRATISÉE DES ANNÉES VINGT

En 1918, le système politique belge subit de fortes pressions générées par l'opposition entre le régime belge principalement conservateur et francophone, reliquat de 1914, et les forces démocratiques, incarnées par le mouvement ouvrier et le mouvement flamand. L'introduction du suffrage universel pur et simple pour les hommes, qui remplaça le suffrage universel tempéré par le vote plural en vigueur depuis 1893, renforça l'impact démocratique. L'intégration de cette masse d'électeurs représenta un défi de taille pour le système politique. En raison de son discours révolutionnaire, l'ancienne élite n'avait que peu, voire aucune, confiance dans le mouvement socialiste qui organisait les ouvriers industriels et ceci malgré le fait que ce dernier adhêrât aux fondements de la démocratie libérale. Le pouvoir ambitionné par ce mouvement socialiste se voulait un pouvoir acquis par le biais de la démocratie parlementaire. Il fallut attendre longtemps avant de noter une réelle influence du mouvement ouvrier sur l'organisation de la société belge. La crainte d'une révolution qui planait au début des années vingt entraîna la mise en place, dès cette époque, des fondements de l'État-providence avec l'introduction, entre autres, de l'indexation des salaires, de l'assurance pension et maladie obligatoires et des allocations de chômage subventionnées par l'autorité publique. C'est aussi au début des années 1920 que furent posés les premiers jalons d'un circuit décisionnel socio-économique, dans le cadre duquel fut organisée une concertation entre le gouvernement, les syndicats et les organisations patronales. La restauration, qui débuta quand le danger révolutionnaire de l'immédiate après-guerre sembla écarté, fit qu'il fallut attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour que les processus décisionnels tiennent compte des intérêts des travailleurs et que l'État-providence belge prenne son essor. Deux principaux canaux contribuèrent à la démocratisation du processus décisionnel politique en Belgique : le droit de participation indirecte, via le droit de vote individuel instauré en 1831 et les syndicats, en leur qualité de représentants de masse. La démocratie parlementaire organisée sur une base individualiste allait donner forme à la loi sur la nationalité pendant l'entre-deux-guerres, mais c'est la concertation sociale qui, à partir des années 1930, allait consolider les enjeux de la nationalité dans la société belge.

À partir des années 1920, la Belgique devint un véritable pays d'immigration. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la Belgique, fortement industrialisée, manquait de bras pour son industrie (lourde) et cette pénurie ne pouvait être comblée qu'en faisant appel à de la main-d'œuvre étrangère. La journée de huit heures, mais aussi la limitation du nombre d'enfants chez les ouvriers industriels wallons depuis

les années 1880 – qui visait une plus grande mobilité sociale – débouchèrent sur une importante pénurie de main-d'œuvre.<sup>108</sup> Pour combler ces besoins, les industries minière et métallurgique belges se tournèrent vers l'étranger et surtout vers la Pologne et l'Italie. En 1930, l'industrie minière belge occupait environ trente mille ouvriers étrangers, soit 17 % de l'ensemble des mineurs. Le mouvement ouvrier préconisa une régulation de l'immigration, mais l'autorité publique refusa de superviser l'influx et la mobilité des travailleurs immigrés sur le marché belge du travail. Les chefs d'entreprise étaient les mieux placés pour déterminer leurs besoins en personnel et il n'était pas question que l'autorité publique s'en mêle. Des immigrants, arrivés en Belgique de leur propre chef, surent saisir les opportunités économiques qui se présentaient. Ce fut notamment le cas de quelque 50.000 Juifs venus d'Europe de l'Est. Une niche économique semi-artisanale et des opportunités dans l'industrie vestimentaire et diamantaire et dans le commerce leur permirent de gagner leur vie.<sup>109</sup> En 1930, la Belgique comptait 339.799 étrangers, soit 3,9 % de sa population.

## *2.1. La naturalisation rate le coche de la démocratisation*

Les conditions légales minimums de la grande naturalisation furent légèrement assouplies. La Belgique n'en devint pas pour autant une nation plus hospitalière, car la naturalisation restait une faveur, une faveur très certainement refusée au début des années 1920 à ceux qui portaient la nationalité allemande et aux apatrides d'origine allemande, qui n'avaient pas fait montre de patriotisme envers la Belgique. Être resté neutre pendant la guerre n'était plus une condition suffisante.<sup>110</sup>

La démocratisation du système politique se remarqua à peine au niveau de la procédure de naturalisation. Le seuil financier, élevé, fut légèrement abaissé, même si ce fut involontairement : dans les années 1920, l'inflation diminua en effet le coût de la grande naturalisation et de la naturalisation ordinaire mais ce dernier restait cependant prohibitif pour les ouvriers, qui n'introduisirent que peu de demandes

108. Thierry Eggerickx, *La dynamique démographique et la transition de la fécondité dans le bassin industriel de la Région de Charleroi de 1830 à 1910*, Bruxelles : Académie Royale de Belgique, 2004 ; René Leboutte, *Reconversions de la main-d'oeuvre et transition démographique. Les bassins industriels en aval de Liège XVII-XXe siècles*, Paris : les Belles Lettres ; 1988 ; Frank Caestecker, *Arbeidsmarktstrategieën in de Belgische mijnindustrie tot 1940. Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 2008, 5,3, 30-52.

109. Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford : Berghahn, 2000, pp. 53-154.

110. ARA, AMJi, 380.511. Pour les avis négatifs du parquet, voir les demandes de naturalisation de 1928 de Suzanna Van den Abeele et d'Emile Meyer in Rijksarchief Beveren Waas, PK ANTW B0000, naturalisatiedossiers 849. Voir aussi en 1934 PK ANTW B0000, naturalisatiedossiers, 1488.

de naturalisation.<sup>111</sup> De même, aucune priorité ne fut donnée à la naturalisation des étrangers établis en Belgique et les procédures traînaient. Il fallait, en règle générale, compter de deux à trois ans pour qu'une procédure aboutisse<sup>112</sup>, ce qui décourageait plutôt qu'encourageait les étrangers à introduire une demande pour devenir belges.

## 2.2. Un renforcement de la position de la femme

Les conséquences des nouvelles dispositions de genre introduites dans la loi sur la nationalité de 1922 concernant la relation de subordination de la femme à son mari ne se firent réellement sentir que les premières années d'application de la loi et invitèrent le législateur à clarifier la situation. La loi sur la nationalité de 1926 stipula explicitement qu'une femme pouvait, sans le consentement de son mari, faire une déclaration de conservation de sa nationalité belge. Cette loi autorisait aussi la femme d'origine belge à confirmer publiquement son individualité en posant « un acte d'affranchissement et de libération ». D'ailleurs, le refus de la nationalité qui lui était imposée par le mariage était un acte qui, de l'avis du législateur belge, était souvent « en discordance avec les préférences de son conjoint ». La faculté accordée aux femmes au niveau du choix de leur nationalité sans le consentement de leur mari représentait une nouvelle étape dans l'octroi de la capacité juridique à la femme mariée alors que dans de nombreux autres domaines, la femme restait toujours frappée d'incapacité juridique.<sup>113</sup>

La loi sur la nationalité de 1926 consacrait le rapport égalitaire entre homme et femme dans tous ses aspects et conséquences. À partir de ce moment, les femmes d'origine étrangère mariées à un Belge eurent également la faculté de faire une déclaration de renonciation à la nationalité belge.<sup>114</sup> La loi de 1926 formula plus explicitement l'indépendance de la femme en matière de législation sur la nationalité. L'individualité des femmes, aussi bien d'origine étrangère que d'origine belge, indépendamment de leur mari, fut reconnue et la capacité d'agir de la femme expressément affirmée.<sup>115</sup>

111. En 1926, la commission parlementaire naturalisation a reçu environ 5000 demandes de naturalisation et environ la moitié de ces demandes n'ont pas été considérées comme des demandes sérieuses et ont été rejetées. Sur l'autre moitié, 15 % des demandes n'ont pas abouti parce que les frais d'enregistrement étaient trop élevés pour les demandeurs. AGR, Archives du ministère de la Justice, Sécurité publique (police des étrangers) deuxième donation, 235 (ancien numéro) ; *Doc. parl.*, Chambre, 20.7.1924, pp. 260-261. Vers la fin du milieu des années 1920, les frais d'enregistrement furent divisés par deux pour les demandeurs ayant de faibles revenus.

112. Sur la base d'un échantillon aléatoire des naturalisations ordinaires accordées dans les années 1920 (n° 15) la durée de séjour en Belgique des demandeurs allait jusqu'à 22 ans.

113. Hymans in *Pasinomie*, 14.8.1924, pp. 840-841. La législation belge n'instaura l'égalité entre l'homme et la femme dans le mariage qu'en 1976. Gubin, *Choisir l'histoire des femmes*.

114. Article 4 voir *Pasinomie* 1926, n°381, pp. 837-847.

115. Ce n'est qu'en 1984 que l'égalité complète entre les hommes et les femmes fut introduite dans la législation relative à la nationalité, voir partie 2 chapitre 1 du présent livre.

### 2.3. Le pouvoir judiciaire examine l'idonéité des descendants des immigrants

Dans le courant de l'après-guerre, le législateur continua à considérer les individus nés de parents étrangers et élevés en Belgique comme des Belges en puissance, mais invita le pouvoir judiciaire à se montrer vigilant dans le cadre de la procédure d'option. Au cours de la décennie suivante, celle-ci subit de légères modifications quand la loi sur la nationalité de 1926 annula l'exigence d'affichage de la déclaration au domicile du candidat à la nationalité belge. Certains étrangers nés en Belgique renonçaient en effet à introduire une demande d'option de nationalité, car l'affichage de cette demande sur la façade de leur maison révélait au vu et au su de tous leur appartenance à une nation étrangère. Le secret dont ces « honorables » citoyens entouraient leur origine illustre le peu de tolérance dont faisait preuve la Belgique d'après-guerre à l'égard de la diversité. Le législateur estima que l'affichage sur l'habitation privée des candidats à la nationalité belge relevait du harcèlement et qu'il n'avait, en outre, plus aucune utilité pratique. L'affichage de la demande à la maison communale et sa publication dans un journal provincial furent néanmoins conservés.<sup>116</sup>

La conception du XIXe siècle, selon laquelle l'étranger de deuxième génération était un Belge en puissance, fut sauvegardée. L'enseignement belge étant considéré comme l'instrument de socialisation par excellence, la nationalité belge fut donc rarement refusée à un étranger de deuxième génération.<sup>117</sup>

Initialement, l'accès à la procédure d'option était refusé aux étrangers de deuxième génération d'origine allemande désireux d'être intégrés dans la nation belge. Les juges, et même les juges des cours d'appel, considéraient que la demande d'option émanant d'un Allemand était irrecevable étant donné l'exigence de renonciation: la législation allemande sur la nationalité ne prévoyait pas de renonciation irrévocable et définitive à la citoyenneté allemande en cas d'acceptation volontaire d'une autre nationalité.<sup>118</sup> Si le retour de l'Allemagne dans le giron des nations respectables allait rapidement faire disparaître cette attitude radicale, la barre fut

116. Rapport de la Section Centrale de la Chambre. *Pasinomie* 1926, n°381, pp. 837-847, ici p. 842.

117. Grâce au travail de recherche d'Ann Rommel, on connaît bien la jurisprudence des années 1920 du tribunal d'Anvers. Nous avons aussi consulté (avec les étudiants) la jurisprudence de la Cour d'appel de Liège concernant les demandes d'option conservées. Pour les autres arrondissements judiciaires, nous ne disposons que d'un nombre d'indications et de la jurisprudence publiée. Ann Rommel, *Tweedegeratiemigratie waardige Belgen? Een onderzoek naar de juridische en administratieve praktijk van de optieprocedure te Antwerpen in de periode 1922-1933*. Gent : UGent (non publié, mémoire de licence : nieuwste geschiedenis), 2007.

118. La majorité des lois sur la nationalité d'Europe occidentale prévoyaient des conditions de recouvrement de la nationalité d'origine pour les ex-citoyens nationaux moins strictes que celles imposées aux étrangers. La législation belge le prévoyait aussi avant 1922 et à nouveau après 1932. Belgique Judiciaire, 1924, pp. 626-627 et 1925, p. 182-187 ; Archives du Royaume Liège, Cour d'appel, option de patrie, 388.

néanmoins relevée très haut : pendant la guerre, les Allemands durent choisir la nation dont ils voulaient faire partie et l'absence de choix clair en faveur de la Belgique menait systématiquement à un refus, même si leur choix ne portait pas sur une nation ennemie. En août 1914, les hommes nés avant-guerre, ayant séjourné longtemps en Belgique et conservé la nationalité allemande ont été considérés comme des citoyens ennemis, arrêtés par les autorités belges et enfermés dans des camps en France pendant toute la durée de la guerre. À leur retour en Belgique après la guerre -nombre d'entre eux étaient mariés à une femme belge – ils se virent refuser l'accès à la nationalité belge au motif qu'ils ne pouvaient fournir de preuve de leur attachement à la Belgique pendant la guerre. La nationalité belge fut également refusée aux apatrides d'origine allemande nés en Belgique et qui, s'ils avaient refusé de servir dans l'armée allemande, n'avaient pas servi dans l'armée belge non plus. Le fait que bon nombre de Belges « autochtones » du même âge eussent pris une décision analogue ne joua pas en leur faveur. Ceux d'origine étrangère devaient mériter la nationalité belge.<sup>119</sup> Dans la deuxième moitié des années 1920, l'attitude du pouvoir judiciaire s'assouplit fortement et l'accès à la nationalité belge ne fut plus refusé à ceux qui avaient fait preuve de neutralité pendant la guerre.<sup>120</sup>

---

119. Frank Caestecker et Tine Roobrouck, *De jacht op de Duitsers in het bevrijde België, 1918-1925. De beschuldiging van collectief verraad door de Belgische Duitsers en Duitse Belgen getoetst*. In Tallier Pierre-Alain et Nefors Patrick (éd.), *'En toen zweggen de kanonnen'*. Bruxelles, Archives du Royaume, 2010, pp. 247-250 ; Archives du Royaume Liège, Cour d'appel, option de patrie, 388.

120. Caestecker et Roobrouck, *De jacht op de Duitsers*, pp. 250-251.

### 3. UNE NATION PROTECTIONNISTE (1932-1964)

Les règles de détermination de la nationalité contenues dans la loi sur la nationalité de 1932 qui amplifièrent la méfiance à l'égard des étrangers allaient s'appliquer pendant un demi-siècle. Expression de la défiance d'une nation désormais protectionniste, cette loi modifia non seulement les règles du jeu en matière de naturalisation et de recouvrement de la nationalité, mais eut aussi apparemment des répercussions sur la procédure d'option. La méfiance de la nation belge, née au lendemain de la Première Guerre mondiale, se radicalisa dans les années 1930 et fit de la Belgique une nation protectionniste. Pendant la crise économique des années 1930, le plaidoyer du mouvement ouvrier pour la réglementation de l'immigration des travailleurs finit par trouver écho. La garantie par les autorités belges d'un revenu minimum pour les chômeurs et le recours des employeurs à de la main-d'œuvre étrangère malgré la disponibilité de chômeurs belges sur le marché du travail furent considérés comme une menace pour les finances de l'État et la paix sociale. Le pouvoir exécutif introduisit un contrôle interne de l'immigration. Les immigrants furent acceptés sous condition pour une durée de dix ans et l'autorité publique mit au point des instruments visant à limiter les activités économiques de ces étrangers tolérés en les cantonnant dans les tâches que les Belges ne voulaient pas ou ne pouvaient pas effectuer.

Cette nouvelle politique des étrangers était le fruit de la lutte qui faisait rage au sein de la communauté politique élargie. Ce combat politique, qui visait à élargir les compétences de l'État, mena à un glissement des rapports de force : le pouvoir politique du parlement se retrouva aux mains du pouvoir exécutif ; le gouvernement devint le pivot d'un système politique flexible dans lequel les groupes d'intérêt de la sphère économique (syndicats, organisations patronales, ...) modifièrent les règles de gouvernance de la société ; une grande part du pouvoir des élus du peuple passa aux pouvoirs organisés de la société<sup>121</sup> et la culture politique libérale, qui protégeait tous les individus – étrangers ou belges – contre les abus de pouvoir, perdit en influence.

L'État démocratisé et plus actif élaborait une politique protectionniste d'admission. Un protectionnisme qui, déjà au milieu des années 1930, fit de la protection des intérêts privés des ouvriers et des employés belges une préoccupation d'intérêt général. Le monde universitaire ne fut pas en reste : des universitaires étrangers se virent refuser l'accès aux postes d'enseignants et chercheurs à l'université au profit des Belges. À la fin des années 1930, la classe moyenne, faiblement organisée, mit en place un lobby visant à protéger les commerçants, artisans et industriels contre la concurrence des étrangers résidant en Belgique. Fin 1938, ces organisations revendiquèrent le

---

121. Wilfried Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie : een Belgische analyse*, Leuven : Acco, 2001.

durcissement de la législation relative à la naturalisation. Le débat autour de la législation sur la nationalité sortit de l'hémicycle et la rue exigea, elle aussi, une procédure de naturalisation plus stricte, étant donné que parmi les « étrangers » qui prenaient part à la vie économique, se retrouvaient parfois des (nouveaux) Belges. Il fallait relever la barre : allonger la durée du séjour et exiger une preuve irréfutable de l'attachement au pays.<sup>122</sup> Dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le lobby de la classe moyenne réussit à imposer une carte professionnelle, qui sonna le glas des activités indépendantes, commerçantes ou industrielles de bon nombre d'immigrants. Pour gagner leur vie, ces nouveaux venus furent obligés de chercher un emploi sur le marché belge du travail, et plus particulièrement dans les secteurs secondaires. Quelle que fût la durée de leur séjour, pour pouvoir exercer une activité indépendante les étrangers restèrent soumis à l'obligation d'en demander l'autorisation aux autorités belges.<sup>123</sup>

En règle générale, au cours des dix premières années de leur séjour en Belgique, les immigrants devaient pourvoir à leur subsistance en exerçant un travail salarié dans les secteurs du marché du travail déterminés par la politique des étrangers. Jusqu'à la fin des années 1950, les hommes nouvellement arrivés ne pouvaient pratiquement travailler que dans l'industrie lourde et les mines, tandis que les femmes n'étaient tolérées que dans le travail domestique. Non seulement ils étaient limités au niveau des opportunités professionnelles, mais ils furent également exclus de certaines prestations de l'État-providence qui commençait à se développer au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Parallèlement au processus décisionnel du parlement, les décisions socio-économiques intensifièrent le rôle de protection sociale de l'autorité publique. Malgré la mise en place, en 1944, d'une protection contre les périodes de basse conjoncture par l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire, les nouveaux venus restaient totalement exposés aux aléas du marché. Bien que l'assurance sociale obligatoire intégrât tous les travailleurs, quelle que fût leur nationalité, dans la communauté-providence, la législation concernant le droit de séjour sur le territoire belge fut adaptée en fonction des besoins du marché du travail. Les ouvriers étrangers constituaient une main-d'œuvre d'appoint et, dans la logique de la nouvelle politique, des ouvriers étrangers au chômage représentaient une *contradictio in terminis*. Les étrangers qui se retrouvaient au chômage au cours des dix premières années de leur séjour n'avaient pas droit à l'allocation de chômage et devaient quitter le pays.<sup>124</sup> En

122. Belang van Limburg, 17.11.1938 ; Bulletin officiel de la Chambre de Commerce de Bruxelles, 16.9.1939, pp. 647-659 ; Le Soir, 20.8.1939 ; Limburgsche Middenstandspost, XIII, 12, 1939, p. 8.

123. Caestecker, *Alien Policy in Belgium*, pp. 111-257 ; Frank Caestecker & Lieselotte Luyckx, *Inclusion, exclusion and autonomy of Displaced Persons in the Dutch and Belgian political economy, 1944-1952* (in press) ; Jozefien De Bock, *De vreemdelingenwet van 28 maart 1952*. « L'étranger doit être parfait ». *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 2008, 38, 1-2, pp. 159-200 ; Albert Martens, *Les immigrants, flux et reflux d'une main-d'oeuvre d'appoint*. Louvain : Vie Ouvrière, 1975.

124. Yunes Ladlani, *Hoe werkloze vreemdelingen opgenomen werden in de Belgische werklozenvereniging, 1945-1955* (in press).

outre, alors que tous les travailleurs payaient les mêmes cotisations, la caisse de l'assurance-pension obligatoire octroyait aux étrangers une pension nettement moins élevée qu'aux Belges. Les autorités belges réservaient en effet leurs subsides au système de pension aux retraités de nationalité belge.<sup>125</sup> La citoyenneté belge devint ainsi la clé d'accès à la communauté-providence et devint, partant, de plus en plus d'importance au fur et à mesure du développement de l'État-providence. Au départ de nature plutôt symbolique, l'enjeu de l'adhésion à la nation belge prit un caractère nettement plus matériel. Le durcissement des conditions d'accès à la nationalité permit à l'autorité publique de continuer à exclure les immigrants du bénéfice des prestations de l'État-providence. À partir de la seconde moitié des années cinquante la discrimination des travailleurs étrangers en Belgique a été atténuée grâce à l'action syndicale et les pressions politiques des pays d'Europe du sud qui mettaient leurs travailleurs à disposition de l'industrie belge.<sup>126</sup>

La citoyenneté devint la clé d'accès à la communauté-providence qui prit sans cesse en importance suite à la construction de l'État providence. Non seulement les enjeux symboliques, mais aussi ceux matériels de l'appartenance à la nation belge prirent manifestement de l'importance. Les autorités ont pu, au moyen d'un renforcement des conditions d'accès à la nation, continuer à exclure des immigrants de la communauté-providence.

### *3.1. Décourager la naturalisation*

En 1931, le ministre de la Justice, Paul Émile Janson, parlait d'un raz-de-marée de demandes, qui imposait un « sérieux tri » parmi les candidats à la nationalité belge. Fin 1931, plus de deux mille demandes de naturalisation étaient toujours en attente. Selon Janson, un grand nombre de demandeurs « font très peu preuve de leur assimilation ». Ce rejet idéal des candidats à la nationalité belge qui, bien que résidents en Belgique, n'étaient pas considérés comme faisant partie de la nation belge, allait de pair avec une certaine méfiance quant à leur motivation. Le ministre de la Justice, Janson, s'exprimait en termes péjoratifs à propos des candidats à la nationalité belge. Selon lui, s'ils demandaient la naturalisation, c'était uniquement pour « profiter des avantages réservés aux Belges ». Le sénateur Segers, homme politique catholique, exposa le moteur de motivation des candidats à la nationalité belge, à savoir leur désir d'intégration dans la communauté-providence : « Nous ne sommes tout de même pas un bureau de bienfaisance à l'usage de l'étranger, particulièrement

125. Caestecker, *Alien Policy in Belgium*, p. 97 ; G. Van Limberghen, *Pensioenen van België in het buitenland*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 122-124. Sur un échantillon aléatoire de naturalisations accordées en 1935 (n 15) la moitié des demandeurs l'avaient demandée pour obtenir de meilleurs droits à la pension.

126. Ladlani, *Hoe werkloze vreemdelingen opgenomen werden*.

en ce moment où nous avons déjà tant de peine à soutenir nos ouvriers. Il est donc tout à fait inopportun d'aggraver la charge de notre législation sociale en faisant des gracieusetés à des étrangers ».<sup>127</sup>

Menacée par ces profiteurs, la nation devait s'armer contre cette infiltration étrangère. L'agitation autour des candidatures à la nationalité belge entraîna un renforcement de la législation sur la nationalité : la durée de séjour minimum exigée pour obtenir la naturalisation ordinaire fut doublée – et passa de cinq ans à dix ans – et passa à 15 ans pour la grande naturalisation.<sup>128</sup> Selon la commission parlementaire chargée de traiter cette proposition de loi, ce durcissement s'avérait nécessaire pour assurer une *assimilation accomplie*.<sup>129</sup> La nouvelle approche concernant l'octroi de la nationalité belge se fit plus essentialiste. C'est ainsi que le milieu social dans lequel évoluait le candidat à la nationalité belge, ses connaissances linguistiques, son éducation et l'enseignement suivi firent l'objet d'un examen qui vérifia, sous toutes ses facettes, son idoneité en vue de son intégration dans la population belge. Dans le nouveau rapport, il était demandé aux autorités locales d'être attentives à « la connaissance de nos langues nationales, au degré d'assimilation dans la Belgique et à l'éducation nationale ou étrangère des enfants ».<sup>130</sup> L'assimilation ethnoculturelle devint un critère important dans la décision d'octroi de la nationalité belge.

La barre fut encore relevée avec l'augmentation des frais liés à la demande de naturalisation: en 1934, les coûts nominaux de la naturalisation ordinaire et de la grande naturalisation passèrent respectivement à 5.000 et 10.000 francs, soit à 4339 et 8678 euros de 2013 respectivement.<sup>131</sup> Ces coûts élevés découragèrent de nombreux candidats à la nationalité belge et plusieurs d'entre eux retirèrent leur demande parce qu'ils ne pouvaient pas en assumer le coût.<sup>132</sup> Bien qu'un tarif social fût prévu pour les personnes disposant de faibles revenus, étant donné que son montant n'avait plus été adapté à l'inflation depuis longtemps, seuls très peu d'individus

127. *Doc. parl.*, Sénat, 14.7.1932, pp. 1413-1415.

128. En mai 1931, le ministre de la Justice, p. E. Janson, déposa un projet de loi stipulant qu'il fallait, pour obtenir la naturalisation ordinaire, pouvoir faire preuve d'un séjour de 15 ans en Belgique. Cette condition fut adoucie au parlement et ramenée à une durée de séjour de dix ans. *Doc. parl.*, Chambre, 17.3.1932, p. 1350 en *Doc. parl.*, Sénat, 20.7.1932, p. 1455.

129. *Doc. parl.*, Chambre, 1931, 77, p. 2.

130. Procureur du Roi d'Anvers aux administrations locales, 1932. Ann Rommel, *Tweede generatiemigratie*, p. 62.

131. En 1939, ce droit d'enregistrement fut encore augmenté à 12.000 et 6000 francs, ce qui représente en euro de 2013 respectivement 4471 et 8943 euros. Après la Deuxième Guerre mondiale, le prix diminua mais dans les années 1950 le montant exigé restait élevé. <http://www.vub.ac.be/SGES/scholliers1.html>.

132. « L'octroi de la naturalisation est subordonné au paiement d'une somme de 5.000 francs, c'est-à-dire qu'il est impossible à la plupart des étrangers de briguer cette naturalisation ». Oeuvre National de l'Enfance, Enquête sur les conditions de vie des familles indigentes à Bruxelles 1934. Archives du Palais royal, documents Pholien, 953 ; Katrijn Vanhees, *Russische vluchtelingen tijdens het interbellum in België*, Gent : UGent (mémoire de fin d'étude non publié 'nieuwste geschiedenis'), 2011, p. 112 ; Lieselotte Luyckx, *Soviet DPs for the Belgian mining industry (1944-1960)*. Unpublished Ph.D. European University Institute 2012, p. 177.

pouvaient en bénéficier. À partir de 1952, l'utilisation du minimum exonéré applicable en matière d'impôt complémentaire personnel comme plafond de revenu améliora la situation en divisant par deux les droits.<sup>133</sup> Le traitement des demandes traîna encore longtemps et les décisions restaient arbitraires.<sup>134</sup> Pendant la période de l'entre-deux-guerres, environ 10 % des demandes de grande naturalisation et 2 % des demandes de naturalisation ordinaire furent rejetées par la Chambre et le Sénat. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Parlement refusa moins de demandes de naturalisation. Les services exceptionnels rendus au pays restaient le premier critère d'obtention de la grande naturalisation et c'est notamment pour cette raison qu'en 1946, les demandes de grande naturalisation de 941 étrangers, membres actifs de la résistance pendant la guerre, bénéficièrent d'un traitement prioritaire.<sup>135</sup>

Un responsable de l'Organisation Internationale des réfugiés décrit, sur la base de son expérience des dossiers de naturalisation, la pratique administrative de la fin des années 1940 comme suit : « Si la naturalisation n'est pas refusée pour la seule raison que le candidat est sans fortune, l'inaptitude au travail et le risque que le naturalisé devienne une charge pour l'assistance publique, sont des éléments qui ne sont point négligés ». En ce sens, la naturalisation faisait partie de la politique d'admission des immigrants et l'exclusion des immigrants des prestations sociales de l'État-providence restait un objectif de la politique de naturalisation. Outre les parallèles entre la politique d'immigration et la politique de naturalisation, de l'avis de témoins privilégiés, l'octroi de la nationalité restait, fortement dépendante de la conception que la nation belge, même plurilinguistique, était une nation homogène. « L'assimilation à la population a une importance primordiale. Le fait pour un étranger de vivre exclusivement dans un milieu d'étrangers et de ne pas parler une des langues nationales constitue un élément suffisant pour refuser la naturalisation ».<sup>136</sup>

133. En 1951, une réduction de la moitié de ces frais n'était possible que si le candidat à la nationalité belge gagnait moins de 24.000 francs par an. Quatre représentants à la Chambre qualifièrent ce montant de ridicule étant donné que sur la base des barèmes salariaux, aucun adulte ne gagnait moins de 44.000 francs. *Doc. parl.*, Chambre, 12.2.1952, n° 201 ; *Doc. parl.*, Chambre, 19.6.1952 ; *Moniteur belge*, 27.7.1952, p. 3600.

134. Dans les années 1930 et 1950, la durée moyenne de traitement des dossiers était de 2 à 3 ans. Verhees, *Russische vluchtelingen*, p. 112 ; Machteld Venken, *Straddling the Iron Curtain? Immigrants, Immigrant Organisations, War Memories*, Bern : Peter Lang, 2011, p. 46 et suiv. ; Organisation Internationale des Réfugiés (plus loin OIR) de Bruxelles à l'Organisation Internationale des Réfugiés de Genève, 18.2.1949. Archives du Haut Commissariat aux Réfugiés Bruxelles, D5A1.

135. Note pour Monsieur le Ministre, 5.6.1946. Archives générales du Royaume, ministère de la Justice, police des étrangers, 267 (ancien numéro) ; MB, 15.2.1947-10.6.1948.

136. OIR Bruxelles à OIR Genève, 18.2.1949. Archives du Haut Commissariat aux Réfugiés, Bruxelles, D5A1. La politicienne socialiste Isabelle Blume attira également l'attention sur ce critère d'exclusion : "De hinderpaal bij de naturalisatie is het dom verslag van het Parket dat steeds hetzelfde is voor de Antwerpse diamantlui, zij leven onder elkaar en vormen te veel een gesloten groep" Isabelle Blume à E. Van Eyndonck, 15.2.1949. Institute Emile Vandervelde, Papieren Blume, I, Anvers, 33.

La procédure de naturalisation abandonnait en 1932 le principe de l'individualité des demandes introduit juste après la guerre. Les femmes mariées à un homme naturalisé ne devaient plus entamer de procédure de naturalisation individuelle. Elles pouvaient acquérir la nationalité belge, si le tribunal ne s'y opposait pas, par simple déclaration. Préserver l'unité juridique de la famille était central dans ce retour à la pratique du dix-neuvième siècle. La sensibilité du genre qui marquait la période de l'immédiat après-guerre s'estompa.<sup>137</sup>

### *3.2. Le recouvrement de la nationalité à nouveau possible pour les anciens Belges*

À partir de 1922, ceux qui avaient volontairement renoncé à leur nationalité belge furent considérés comme des étrangers et ne purent recouvrer la nationalité belge que par le biais d'une procédure de naturalisation. En 1932, la législation sur la nationalité leur redonna une place privilégiée, et l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère par les Belges fut excusée.<sup>138</sup> Tout comme il se méfiait des étrangers nés et élevés en Belgique, le législateur se méfia des anciens Belges désireux de recouvrer la nationalité belge et ce recouvrement fit l'objet d'une option conditionnelle soumise à une décision du tribunal. Pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, la méfiance à l'égard de ces anciens Belges était aussi importante que celle à l'égard des individus nés de père étranger et élevés en Belgique. L'origine ethnobiologique des candidats à la nationalité belge commença à peser plus lourd dans la balance.

### *3.3. Evaluation plus stricte de l'idonéité dans le cadre de la procédure d'option*

La loi sur la nationalité de 1932 ne modifia pas les dispositions relatives aux étrangers de deuxième génération nés et élevés en Belgique, mais le nouveau ton donné par la loi de 1932 au niveau de la procédure de naturalisation allait avoir un retentissement notable sur la procédure d'option.

Dans son évaluation de l'idonéité de l'étranger, dans les années 1920 – si l'on en croit la jurisprudence du tribunal d'Anvers – le juge se limitait quasi exclusivement à disqualifier les candidats à la nationalité belge sur la base d'actes dirigés contre la Belgique pendant la Première Guerre mondiale. Sur la base de plusieurs jugements

---

137. *Pasinomie*, 1932, pp. 559-562.

138. Nous n'avons pas à prendre des précautions au sujet de ces Belges rentrant dans le pays, pour savoir s'ils sont assimilés rapidement, puisqu'ils reprennent la vie parmi leurs compatriotes de naissance. Koelman, *Doc. parl.*, Chambre, 3.2.1932, p. 1206.

de la Cour d'appel de Bruxelles médiatisés dans les années 1930, il apparaît que le pouvoir judiciaire élargit l'éventail des actes considérés dirigés contre la Belgique. C'est ainsi que la participation à des « manifestations antipatriotiques » et l'adhésion au PCB (Parti Communiste de Belgique) – parti auquel on reprochait un attachement à une puissance étrangère – fut identifiée comme un acte dirigé contre la Belgique et indigne d'un candidat à la nationalité belge. La Cour déclara que son refus ne reposait pas sur un délit d'opinion puisqu'en Belgique régnait la liberté de conviction philosophique et politique. Ce que la Cour condamnait, par contre, c'était le manque de sincérité supposé des demandes dans lesquelles les candidats prétextaient introduire une demande d'option en raison de leur attachement sentimental à la Belgique, alors qu'en fait leur motif était d'une toute autre nature, à savoir le désir de se prémunir contre une éventuelle décision d'expulsion.<sup>139</sup>

L'interprétation de l'idonéité de l'étranger alla encore plus loin : c'est ainsi qu'en 1932, à Anvers, des modifications furent apportées aux rapports de police concernant les candidats à la nationalité belge tant au niveau des procédures de naturalisation que des procédures d'option : la loi sur la nationalité du 15 octobre 1932 n'introduisait l'exigence d'assimilation que pour les procédures de naturalisation, mais la police locale décida de l'intégrer pour vérifier « le degré d'assimilation » de l'étranger en Belgique, sa connaissance des langues nationales et son éducation belge. Dans le courant des années 1930, le pouvoir judiciaire complexifia l'évaluation de l'assimilation des individus désireux d'exercer leur droit d'option. La formule « L'impétrante n'a plus aucun lien avec son pays ... cette personne est complètement assimilée à la vie nationale belge » devint monnaie courante dans le cadre des demandes d'option traitées par les parquets. Dans les années 1930, cette méfiance à l'égard des étrangers (établis), institutionnalisée par la législation sur la nationalité, se teinta d'un contenu culturel plus marqué.<sup>140</sup>

Dans la foulée, au cours de la deuxième moitié des années 1940, un certain nombre de jugements prononcés par le juge bruxellois Vautier allaient déclencher une controverse jurisprudentielle. En effet, en 1947, le juge Vautier refusa l'option de nationalité à une survivante juive en alléguant son manque de connaissances de l'histoire de la

139. CEGESOMA, Archieven Jean Fonteyne, Naturalisatie Akkerman ; Rommel, *Tweede generatie-migratie*, pp. 109-117, 124 ; Grippa Jacques, *Chronique vécue d'une époque 1930-1947*, EPO : Antwerpen, 1988, pp. 26-28 ; R. Van Doorslaer, 'Israël 'Piet' Akkerman, de diamantzager (1913-1937). Een joodse militant van de Derde Internationale in Antwerpen', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XXII, 1991, 3-4, pp. 735-740.

140. Cette hypothèse n'est pas étayée par une étude systématique. Anne Rommel ne voit pas dans son échantillon (n= 50) de 1931-1933 de conséquences de ces informations sur les candidats optants sur la politique des tribunaux anversois. Les informations anecdotiques sur des décisions relatives aux optants dont nous disposons semblent pourtant aller en ce sens. Avis du procureur du Roi de Nivelles, 1934. ARA, AMJi, 764783. Le parquet d'Anvers formulait aussi ses avis de cette manière en 1935 : Rijksarchief Beveren-Waas, Parket, ANTW B 0000, naturalisatiedossiers, 1522, 1523, 1526, 1527. Nous n'avons pas pu déterminer si les tribunaux se sont ralliés à cette interprétation plus large de l'idonéité. Des recherches plus approfondies s'imposent.

Belgique. Le juge estima que cette lacune témoignait d'une indifférence à l'égard de la grandeur du peuple belge. En 1948, il refusa d'accorder la qualité de Belge à un survivant juif, né et élevé en Belgique, pour avoir séjourné dans un milieu non belge. Le juge interpréta le fait que le candidat à la nationalité belge respectait l'esprit, les habitudes et le mode de vie de son milieu d'origine comme un refus de s'adapter à la société belge. De l'avis du juge, le milieu (trop) juif dans lequel évoluait le candidat à la nationalité belge ne pouvait lui offrir une éducation fertile à une véritable loyauté envers la Belgique. Le juge Vautier fut toutefois rappelé à l'ordre par la Cour d'appel, pour laquelle les étrangers de deuxième génération étaient des Belges en puissance et qui ne considérait recevables que les preuves tangibles du contraire, c.-à-d. les preuves démontrant la perpétration d'actes dirigés contre la Belgique.<sup>141</sup>

Ces jugements, bien qu'annulés par la Cour d'appel, correspondaient aux vues du pouvoir judiciaire de l'époque. Si bien qu'en 1952, l'organisation d'aide de la communauté juive de Bruxelles – qui s'occupait de nombreux orphelins et survivants de l'Holocauste – prit la décision de scolariser les enfants dans l'enseignement neutre pour que le pouvoir judiciaire ne remette pas en question leur attachement à la Belgique et rejette leur option de nationalité en invoquant non seulement leur séjour dans un orphelinat juif mais aussi le fait qu'ils aient fréquenté une école juive.<sup>142</sup>

### 3.4. *Les Belges indignes*

Tandis que jusqu'à l'aube de la Première Guerre mondiale, seuls les Belges naturalisés étaient considérés comme des Belges de moindre importance, en 1918, la qualité de Belge à part entière des Belges par option fut supprimée. Le 4 août 1926, la dénaturalisation des Belges « allochtones » en cas de manquement grave aux obligations de citoyen belge pendant la guerre, introduite par la loi du 15 mai 1922, fut prolongée de trois ans.<sup>143</sup> En 1934, la dénaturalisation devint un élément permanent de la législation belge sur la nationalité et ne visait que les Belges « allochtones » ou les Belges d'origine étrangère.<sup>144</sup> La décision de dénaturalisation était prise par la Cour d'appel et le Belge dénaturalisé était privé des voies de recours traditionnelles.

141. Journal des Tribunaux, 1948, 74-76 en 361-363 ; 1950, 277-279. Voir aussi Revue de l'administration, 1948, 90, p. 201 et American Jewish Yearbook, 1950, 51, p. 305. Veerle Vanden Daelen, *Laten we hun lied verder zingen : de heropbouw van de joodse gemeenschap in Antwerpen na de Tweede Wereldoorlog (1944-1960)*. Amsterdam : Aksant, 2008, p. 41 (elle cite Max Gottschalk qui parle de juges).

142. Catherine Massange, Hironnelles et Aiglons. Les adolescents de l'AIVG. *Bijdragen tot de eigentijdse herinnering*, 2001, 3, pp. 190-191. L'éducation juive de ces orphelins était, pour des parties importantes de la communauté juive, cruciale pour le rétablissement de la vie juive après l'Holocauste. Hanne Hellemans, *De schimmen met een ster. Het bewogen verhaal van joodse ondergedoken kinderen tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Antwerpen : Manteau, 2007, pp. 227-233.

143. *Pasinomie*, 1929, p. 839.

144. *Moniteur belge* (MB), 5.8.1934, p. 4242.

La procédure de déchéance de la nationalité devait être rapide. Cette décision ne s'appliquait qu'à l'individu concerné, son conjoint/sa conjointe et ses enfants ne suivant pas la condition de l'individu déchu de sa nationalité. L'opposition socialiste rejeta cette loi parce qu'elle instituait deux catégories de Belges : en cas de manquement à leurs devoirs de citoyens belges, seuls les Belges « allochtones » – et non les Belges « autochtones » ou *Belges de sang* – pouvaient être déchus de la nationalité belge, alors que tous les Belges devaient être égaux en droit. Cette loi créait aussi un conflit d'intérêts et ouvrit la porte à l'arbitraire, et ceci d'autant plus que la loi supprimait tout droit de recours.<sup>145</sup>

Cette loi était une loi de circonstance destinée à décapiter le mouvement nazi dans les Cantons de l'Est. Bien que le Traité de Versailles eût accordé la nationalité belge complète aux habitants d'Eupen-Malmedy, ceux-ci étaient encore considérés comme des Belges d'origine étrangère. En 1935, quatre nouveaux Belges, soupçonnés d'être des leaders nazis dans les Cantons de l'Est, furent déchus de leur nationalité belge « parce qu'elle n'était que nominale et fictive ». Ils furent considérés comme des Allemands et expulsés du pays. Ces expulsions ne mirent pas fin au nazisme à Eupen-Malmedy et lors des élections parlementaires de 1939, le Heimat-treuen Front nazi récolta 45,2 % des voix dans les Cantons de l'Est.<sup>146</sup>

Contrairement à la période qui suivit la Première Guerre mondiale, après la Deuxième Guerre mondiale, des Belges « autochtones » furent également déchus de la nationalité belge pour trahison. L'arrêté-loi du 6 mai 1944, ne faisait pas de distinction ethnobiologique entre les Belges par filiation et les Belges 'adoptifs' par option, par mariage ou par naturalisation. Les Belges, toutes origines confondues, furent d'office déchus de leur nationalité s'ils avaient été condamnés à une peine criminelle par contumace et qu'en raison de leur absence, la peine ne pouvait pas être exécutée. Il s'agissait d'une peine individuelle qui ne touchait pas le conjoint et les enfants.

Quiconque condamné contradictoirement à une peine criminelle perdait automatiquement ses droits électoraux à vie et était privé de l'accès à toutes sortes de professions supposant l'exercice d'une autorité (enseignement, magistrature ...), mais il n'était pas déchu de sa nationalité. La dénationalisation collective à grande échelle des traîtres fut rejetée au motif que l'accroissement du nombre des apatrides ne mènerait qu'à des conflits diplomatiques.<sup>147</sup>

145. *Doc. parl.*, Chambre, 11.7.1934, pp. 1814-1825 ; *Doc. parl.*, Sénat, 27.7.1934, pp. 1186-1187.

146. Pabst Klaus. Eupen-Malmedy in der belgischen Regierungs- und Parteienpolitik, 1914-1940. *Zeitschrift des Aachener Geschichtsvereins*, 76, 1964, pp. 294 e.v. ; Lejeune, Carlo : *Die Säuberung. Bd. 1 : Ernüchterung, Befreiung, Ungewissheit (1920-1944)*, Büllingen : Lexis Verlag 2005.

147. De Meester, *juridische afbakening*, pp. 18-24. Les crimes sont des infractions graves et sont punis d'une peine criminelle. La peine d'emprisonnement minimum est de cinq ans. Les délits sont des infractions graves et sont punis d'une peine correctionnelle. L'échelle des peines va de huit jours à cinq ans d'emprisonnement.

Le gouvernement catholique homogène Van Houtte (1952-1954) rejeta cette mesure pour ceux qui étaient prêts à purger leur peine. Les collaborateurs, à condition qu'ils se missent à la disposition du tribunal pouvaient recouvrer leur nationalité belge. La double peine fut rejetée du fait que certaines personnes n'avaient pas été en mesure, pour des raisons de force majeure, de faire appel contre leur jugement dans les délais légaux. Cette mesure visait surtout les Belges qui avaient combattu du côté allemand et avaient été enfermés dans des camps de prisonniers de guerre soviétiques. Les quatre derniers qui furent rapatriés ne revinrent en Belgique qu'en 1956.<sup>148</sup> Le fait de ne pas pouvoir recouvrer leur nationalité belge aurait entravé leur réintégration après l'exécution de leur peine et leurs perspectives professionnelles auraient été fortement limitées par la loi sur les étrangers. Nonobstant ces dispositions, en 1976, sur les 3165 inciviques dénationalisés, 300 environ seulement revinrent en Belgique pour s'y soumettre à la justice.<sup>149</sup> L'obligation de purger leur peine poussa ceux condamnés par contumace à ne plus revenir en Belgique. Leur retour n'était pas non plus souhaité et le délai de prescription pour les condamnations à de lourdes peines fut systématiquement prolongé pour éviter leur retour en Belgique, même en qualité d'étranger. Début 1969, 834 personnes avaient déjà été graciées, ce qui impliquait le recouvrement de leur nationalité. Quelques centaines de condamnés seulement furent considérés comme *persona non grata* en Belgique et surtout dans la nation belge. Les collaborateurs notoires et notamment Léon Degrelle, le fondateur du mouvement Rex et le plus célèbre traître, ne récupéra jamais sa nationalité belge.<sup>150</sup>

Pour les ressortissants des Cantons de l'Est, la déclaration de déchéance faisait l'objet de moins de garanties. Hitler avait annexé les régions que l'Allemagne avait été obligée de céder à la Belgique suite au Traité de Versailles. Suite à cette annexion, les Belges des Cantons de l'Est redevinrent Allemands. Au moment de la libération, la majorité redevinrent Belges mais ce ne fut pas le cas de tous. L'arrêté-loi du 20 juin 1945 donna aux administrations communales la compétence, sous la surveillance du procureur du Roi du tribunal de première instance de Verviers et du gouverneur liégeois, de déchoir de leur nationalité belge tous ceux qui avaient exercé une fonction dirigeante au sein du régime nazi ou avaient fait de la propagande pour l'ennemi pendant l'annexion à l'Allemagne. Entre le 14 mai 1946 et le 27 août 1947, 1266 habitants des Cantons de l'Est furent exclus de la nation. Une condamnation n'était pas nécessaire. Les intéressés disposaient d'un délai de trois mois pour faire appel auprès du tribunal de première instance. La dénationalisation de supposés Belges national-socialistes des Cantons de l'Est reposait sur un pouvoir décisionnel

148. Questions et réponses, Chambre, 1997-1998, p. 14900.

149. Luc Huyse, Steven Dhondt e.a. ; *Onverwerkt verleden. Collaboratie en repressie in België, 1942-1952*. Leuven, Kritak, 1994, p. 168.

150. Koen Aerts, *Repressie zonder maat of einde? De juridische reïntegratie van collaborateurs inde Belgische Staat na de Tweede Wereldoorlog*, Gent : Academia press, 2014.

discretionnaire. Cette mesure revêtait un caractère collectif, car elle touchait aussi le conjoint et les enfants. Cette mesure d'exclusion massive reposait sur la conviction que ces personnes recouvriraient leur nationalité allemande et pouvaient donc être renvoyées dans l'Allemagne occupée. Mais les choses ne se passèrent pas aussi simplement car même ceux qui recouvrèrent la nationalité allemande ne purent se réinstaller en Allemagne du fait que les autorités britanniques qui occupaient l'Allemagne refusèrent de les laisser réinstaller dans leur zone. L'attribution de la nationalité allemande à ces personnes par les autorités belges s'avéra une erreur. En Allemagne, ces personnes furent considérées comme des apatrides. De nombreux dénaturalisés furent donc par la force des choses tolérés en Belgique.<sup>151</sup>

Ces problèmes pratiques mais aussi la pression politique en faveur d'une attitude moins répressive mena à un fléchissement de cette politique. La loi du 1er juin 1949 prolongea les délais de recours et supprima la dénaturalisation du conjoint et des enfants mineurs avec effet rétroactif. En 1960, neuf cents naturalisés avaient déjà récupéré leur nationalité belge dans le cadre d'une procédure en appel. La loi du 30 mars 1962 offrit la possibilité de recouvrer la nationalité belge à tous ceux qui avaient eu un comportement irréprochable sur le plan national et cela même à ceux dont le recours avait été rejeté et qui continuaient à résider en Belgique sous le statut d'apatrides.<sup>152</sup>

### *3.5. Les sujets belges au Congo : le calme avant la tempête*

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'accession des États-Unis au rang de nouvelle puissance mondiale amputa la colonisation d'une grande part de sa légitimité. L'autorité belge refusa radicalement l'indépendance de sa colonie mais s'investit plus dans son administration. Dans une tentative d'atténuer l'attitude méprisante d'antan et de la remplacer par une relation plus égalitaire dans laquelle le Congo était présenté comme faisant partie intégrante de la mère patrie, dans les déclarations officielles, le Congo devint « la 10e province de la Belgique ». Au Congo belge, l'administration vit ses effectifs renforcés pour améliorer les soins médicaux et l'éducation de la population. En 1960, environ 86.000 Belges séjournaient au Congo. L'administration locale, quasi intégralement composée de Blancs ne disposait cependant que d'une faible marge de manœuvre. Elle était sous le joug de la politique dirigée d'une main de fer à partir de Bruxelles qui craignait que l'octroi d'une plus grande

151. Note provisoire pour M. l'Administrateur-Directeur Général, 12.7.1963 et annexe (Note 23.2.1950). Archives du ministère de l'Intérieur, Office des étrangers, B15 (classement 1952-1980) ; Note pour le cabinet du ministre, 1949. Archives du ministère de l'Intérieur, Office des étrangers, 109C77 ; Jenny Pleinen, *Die Migrationsregime Belgiens und der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen, Wallstein, 2012, pp. 29-30.

152. Aerts, *Repressie zonder maat* ; Lejeune, Carlo : *Die Säuberung. Bd. 2 : Hysterie, Wiedereingliederung, Assimilierung (1945-1952)*. Bültingen : Lexis Verlag 2007.

autonomie ne menât à une sorte de formalisation de l'apartheid qui viendrait encore aggraver les relations entre les Noirs et les Blancs. L'objectif central de la politique congolaise élaborée à Bruxelles était de donner aux sujets congolais une éducation de base qui permettrait de leur inculquer les valeurs « occidentales » et d'ensuite voir ces valeurs percoler vers la masse. Bruxelles n'envisageait en aucun cas d'accorder la citoyenneté à part entière à ses sujets (noirs). Même la formation d'une élite noire était encore à peine à l'agenda. L'enseignement moyen ne fut organisé au Congo qu'en 1938 et ce n'est qu'en 1954 qu'une section de la KUL, Lovanium, fut créée qui débuta avec 33 étudiants et 7 professeurs.

Comme on l'a déjà dit plus avant, dans les premières années du Congo belge, l'élite congolaise était considérée comme une catégorie plus évoluée. De l'avis des autorités belges, ceux qu'on appelait les *évolués*, se comportaient comme des « Occidentaux » ou étaient considérés 'meilleurs' que les sujets ordinaires en raison de leurs origines partiellement blanches (les Euro-africains). Ils étaient aussi enregistrés en tant que tels et bénéficiaient de privilèges minimes. Après la Deuxième Guerre mondiale, des mesures furent prises pour rapprocher les évolués des citoyens.

En 1948, le statut de sujet belge évolué fut formalisé et une carte du mérite civique fut introduite. Les *évolués* pouvaient circuler dans les quartiers blancs après 18 heures, ce qui était interdit aux sujets « sauvages ». En 1952, le statut des 'meilleurs' sujets fut encore renforcé par un document d'identité qui les assimilait à des citoyens belges dans tous les domaines de la vie publique. Le principal avantage était que les Congolais « civilisés » pouvaient envoyer leurs enfants à l'école européenne. Les conditions d'obtention de ce document d'identité étaient strictes : pendant toute la procédure de demande, un inspecteur pouvait débarquer à tout moment dans la maison du candidat pour vérifier si le mode de vie de la famille faisant l'objet de la demande était suffisamment européenisé. À la fin des années 1950, sur une population de 14 millions de personnes, 1.557 individus seulement étaient détenteurs d'une carte du mérite civique, parmi lesquels 217 personnes seulement avaient obtenu la carte d'identité spéciale.<sup>153</sup> Ces « meilleurs » Congolais restaient cependant des sujets auxquels la citoyenneté à part entière était toujours refusée. En 1960, cette petite minorité allait se joindre à la masse pour saisir l'indépendance à deux mains.

153. Assumani Budagwa, *Noirs blancs Métis, la Belgique et la ségrégation des Métis du Congo belge et du Ruandi-Urundi (1908-1960)*. S.L. : chez l'auteur, 2014 ; Jeurissen, *Quand le métis s'appellait mulâtre*. ; Sarah Heynssens, Entre deux mondes : le déplacement des enfants métis du Ruanda-Urundi colonial vers la Belgique. *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, 14, 2012, pp. 97-122 ; Kathleen Ghequière & Sibö Kanobana. *De bastaards van onze kolonie. Verzwegen verhalen van Belgische metissen*. Roeselare : Roularta, 2001.

#### 4. DES ACQUISITIONS DE LA NATIONALITÉ À NOUVEAU SOUHAITÉES (1964-1984)

Pendant cette période, la part des résidents de nationalité étrangère augmenta fortement. Alors qu'en 1947, 368.000 étrangers résidaient en Belgique, soit 4,3 % de la population, 15 ans plus tard, ce pourcentage était passé à 4,9 %. Vingt ans plus tard, en 1981, 879.000 étrangers vivaient en Belgique (8,9 % de la population). Cette augmentation spectaculaire était surtout due au grand besoin de main-d'œuvre pendant les années 1960. Au début des années 1960, l'industrie lourde n'était pas le seul secteur à avoir besoin de main-d'œuvre. Le secteur bruxellois de la construction, la chimie à Anvers ou encore le textile à Gand étaient tout aussi avides de renforcer leur main-d'œuvre. Étant donné l'énorme demande, les Belges pouvaient laisser les emplois les plus lourds à cette main-d'œuvre. Des conventions du travail furent conclues avec l'Afrique du Nord et l'Europe méridionale concernant l'envoi de main-d'œuvre en Belgique. La restructuration industrielle mise en place à partir des années 1970 entraîna une diminution des besoins en main-d'œuvre dans l'industrie. De nombreuses entreprises industrielles automatisèrent leur production et leurs besoins en main-d'œuvre peu qualifiée diminuèrent fortement. L'immigration des travailleurs s'arrêta donc en 1974 et ensuite, la population de nationalité étrangère fut surtout le fruit du regroupement familial.

Pendant ces deux décennies, la politique belge des étrangers se libéralisa radicalement et son caractère discrétionnaire diminua considérablement. Alors que pendant les années 1950 un étranger acquérait l'indigénat après dix ans à peine de séjour, y compris un accès intégral au marché du travail, cette durée fut ramenée à cinq ans pour le droit de séjour et à trois ans pour un libre accès au marché du travail. Le statut relatif au droit de séjour de l'étranger fut aussi renforcé, et ce renforcement se cristallisa dans la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980. Cette loi fut votée après près de dix ans de procédures parlementaires. Sa modification visait surtout la protection des droits individuels des étrangers en Belgique. L'atténuation de l'exclusion juridique des étrangers résidents était la conséquence d'un pouvoir judiciaire plus actif et une lutte politique et syndicale dans laquelle les immigrants eux-mêmes ont joué un rôle important.<sup>154</sup>

Dans ce processus politique, l'interdépendance croissante n'était pas moins importante. Cette dépendance interétatique se traduisait par des conventions bilatérales conclues avec les pays d'origine des travailleurs immigrants dans lesquelles en échange de mettre en disposition les réserves de main-d'œuvre, la Belgique accordait certains droits à ces immigrants. L'interdépendance croissante s'exprima surtout dans l'eupéanisation de la politique. Sous la pression surtout de l'Italie, en 1968, la

---

154. Andrea Rea, *Immigration, état et citoyenneté. La formation de la politique d'intégration des immigrants de la Belgique*. Dissertation non-publiée en vue de l'obtention du titre de Docteur en sciences sociales, Bruxelles, ULB.

libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté économique européenne fut introduite. Cette libéralisation se ralliait à la conception de la communauté européenne en tant que projet économique. Une large interprétation du travail en tant que facteur de production fut à l'origine d'une politique orientée vers la citoyenneté européenne.<sup>155</sup> Les premiers pas furent posés pour assimiler le citoyen européen au Belge.

Ces développements eurent également pour conséquence un élargissement de la communauté-providence et leur extension à une communauté nationale moins exclusive. Tandis qu'au début de la sécurité sociale, les nouveaux droits sociaux étaient attachés à la nationalité, un droit de séjour plus conséquent et un plus grand nombre de conventions bilatérales firent de la sécurité sociale un volet de la politique sociale insensible à la nationalité. La sécurité sociale reposait sur le principe de territorialité. C'est ainsi que les travailleurs étrangers acquièrent leurs droits à la protection sociale sur la base de leurs prestations en Belgique. Dans le résidu du système, l'assistance sociale, la discrimination basée sur la nationalité persistait.<sup>156</sup>

En 1962, les droits d'enregistrement d'une grande naturalisation s'élevaient déjà à 24.000 francs (4049 euros en 2013). En 1964, le prix nominal de la grande naturalisation passa à 16.000 francs (en 2013, 2539 euros).<sup>157</sup> Dès la deuxième moitié des années 1950, l'accès à la nation belge se démocratisa. C'est ainsi qu'en 1956, les mineurs, la main-d'œuvre étrangère souhaitable par excellence, furent exonérés du paiement des droits d'enregistrement après 10 ans de travail dans les mines et qu'en 1960 les mineurs pensionnés et les veuves des mineurs bénéficièrent de cette même exonération et ne devaient plus déboursier que 1000 francs de frais de dossier (180 euros en 2013). En 1964, les conditions de naturalisation changèrent et on reprit les conditions de la loi sur la nationalité de 1922. Selon Michel Verwilghen, la législation relative à la nationalité perdit aussi son caractère arbitraire. Les jugements subjectifs furent rejetés et le rôle du juge fut limité à vérifier si le candidat à la nationalité belge remplissait bien toutes les conditions objectives.<sup>158</sup>

En 1971, le projet de loi du ministre de la Justice Vranckx plaida pour une profonde réforme de la législation sur la nationalité. La démocratisation dont la naturalisation fut le porte-drapeau en 1881 fut remise à l'agenda en proposant de rendre la naturalisation gratuite et d'y attacher des droits politiques complets. Ce projet

155. S. Goedings, *Labor migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers, 1920-1968*, The Hague, 2005 ; F. Romero, *Emigrazione e Integraione Europea, 1945-1973*, Roma, 1991.

156. Yunes Ladlani, *Hoe werkloze vreemdelingen opgenomen werden in de Belgische verzorgingsgemeenschap* (in press) ; N. Mussche, *Immigration and the Formation of the Open Welfare State-the Belgian Example*, Harvard, 2008 (Unpublished dissertation Harvard Law School) ; Y. Jorens, *De rechtspositie van niet EU-onderdanen in het Europese Socialezekerheidsrecht*, Brugge, 1997.

157. *Doc. parl.*, Chambre, 11.1.1962 ; [www.vub.ac.be/SGES/scholliers1.html](http://www.vub.ac.be/SGES/scholliers1.html).

158. Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, p. 178. Une recherche sur les (refus des) demandes de nationalité s'impose pour étayer ces affirmations.

proposait aussi l'octroi de la nationalité belge aux étrangers de troisième génération. Les discussions sur cette réforme radicale qui n'allait devenir réalité que 20 ans plus tard montraient déjà que le pragmatisme politique, aujourd'hui fortement teinté de communautaire, allait donner des couleurs à la discussion sur la législation relative à la nationalité. La Volksunie n'était pas partisane de cette réforme en raison du fait qu'elle allait surtout entraîner une augmentation du nombre des électeurs francophones.<sup>159</sup>

---

159. Rea, *Immigration, état et citoyenneté*, pp. 134-135.

## CONCLUSION

La législation sur la nationalité belge reposait sur le Code civil français. Aussi bien à la création de l'État belge que lors des révisions drastiques de la législation relative à la nationalité de 1909, 1922 et 1932, la réflexion porta sur la nation belge, mais le noyau de la nation resta inchangé. Les Belges d'origine étaient toutes les personnes qui résidaient en 1815 sur le territoire belge et leurs descendants paternels. Ces Belges constituaient le noyau de la nation belge. Leurs descendants, même s'ils vivaient à l'étranger, restaient Belges. Leur installation définitive à l'étranger ou, à partir de 1909, l'acquisition volontaire d'une autre nationalité les exclurent de la nation, mais n'en firent pas pour autant des étrangers. Ils restaient, en effet, liés à la nation belge et leur retour – et très certainement celui de leurs enfants, considérés comme des Belges en puissance – était facilité. En 1932, la décision de considérer les Belges qui n'avaient pas acquis volontairement une autre nationalité comme étant toujours Belges sur la base de leur lien du sang renforça la filiation ethnobiologique de la nation. Le fait aussi, qu'en 1922, la législation offrit aux femmes d'origine belge la possibilité de le rester malgré leur mariage avec un étranger atteste également de l'importance croissante du concept de nation ethnobiologique. La patrie accordait beaucoup à ces Belges.

Par analogie avec le Code civil français, à la création de la Belgique il fut reconnu que la naissance et le séjour en Belgique participaient à la formation de l'identité. Les enfants d'immigrants, nés et élevés en Belgique étaient considérés comme des Belges en puissance et le simple fait de déclarer vouloir être Belge à leur majorité activait leur nationalité belge. Après la Première Guerre mondiale, l'avis concernant les enfants d'immigrants nés et élevés en Belgique changea et la confiance dans la capacité d'assimilation de la société belge fit place à une méfiance à l'égard des 'allochtones' considérés comme susceptibles de trahir la nation belge. Les étrangers de deuxième génération nés et élevés en Belgique, désormais considérés suspects en raison de leur origine furent ainsi privés de la possibilité de devenir belge par déclaration à leur majorité. Leur loyalisme devait être vérifié. À partir des années 1930, il semble que les immigrants et leurs descendants furent longtemps considérés comme des allochtones. Eux seuls pouvaient être dénaturalisés et le seuil d'accès à la nationalité belge fut sensiblement relevé. Les obstacles matériels qui furent mis en place traduisent aussi clairement la politique de refus d'intégrer les immigrants qui séjournaient en Belgique dans la nation belge de l'époque. La durée de séjour exigée pour une demande de naturalisation ne fut jamais aussi longue et le coût de cette demande devint exorbitant. La modification de la loi sur la nationalité de 1932 fut la première à ne pas aller de pair avec une amnistie pour les étrangers nés en Belgique qui avaient négligé d'exercer leur droit d'option. Les étrangers de deuxième génération qui étaient nés en Belgique et y avaient été élevés n'étaient manifestement plus systématiquement considérés comme des Belges en puissance. La recherche devra encore affiner la qualification de l'architecture de cette politique d'identité. Cette politique de découragement ne fut adoucie que dans les années 1960.

Analyse démographique

# Les changements de nationalité, 1830-1984 : un aperçu statistique

*Nicolas Perrin et Frank Caestecker*

## 1. INTRODUCTION

Avec le Code de la nationalité belge de 1984, on observe une augmentation considérable du nombre d'acquisitions de la nationalité belge. Depuis lors, celui-ci se maintient à des niveaux sans commune mesure avec ce que l'on avait observé jusqu'en 1984. Au cours des 30 dernières années, les réformes du droit de la nationalité ont causé des évolutions spectaculaires du nombre de personnes obtenant la nationalité belge. Durant les périodes plus anciennes, les étrangers qui parvenaient à acquérir la nationalité belge étaient relativement peu nombreux. Pour autant, une perspective historique de l'acquisition de la nationalité belge par les étrangers ne doit pas être négligée.

Ce chapitre propose une analyse de type démographique des indicateurs statistiques permettant de quantifier la dynamique de la nationalité depuis la naissance du royaume de Belgique jusqu'en 1984. Pour ce faire, dans un premier temps, on présente les sources disponibles sur la période, lesquelles sont beaucoup plus limitées que pour la période actuelle. Dans un second temps, on analyse l'évolution du mouvement général d'acquisition. Dans un troisième temps, on tente de dégager les éléments plus spécifiques de la dynamique de la nationalité durant la période en incluant les « conservations » de la nationalité. Les conservations de la nationalité belge dans le cas des femmes épousant un étranger ou dont le mari acquiert une nationalité étrangère sont numériquement importantes durant une bonne partie de la période étudiée, et n'ont pas réellement d'équivalent aujourd'hui.

Copy Presse

## 2. LES SOURCES STATISTIQUES

En 1983, le Registre national des personnes physiques (RN dans la suite de ce texte) – créé en 1968 au sein du département de la Fonction publique – fut institutionnalisé suite à l'adoption de la loi du 8 août 1983. Cette base de données devint dès le début des années 1990 la source majeure des statistiques démographiques, en ce compris les statistiques relatives aux changements de nationalité (aussi bien en matière d'acquisitions que de pertes). Les années 1980 constituent donc à la fois une période de « révolution » en matière de droit de la nationalité et une rupture nette en matière de statistiques relatives aux changements de nationalité. Avant de décrire les évolutions de la période avant 1985, il est donc nécessaire de se plonger dans les sources de l'époque qui sont assez éloignées des statistiques actuelles.

Jusque dans les années 1980, les *Annuaire*s statistiques de l'Institut national de statistique<sup>160</sup> étaient les seules sources pour suivre l'évolution des changements de nationalité. Ceux-ci reprenaient des tableaux fournis d'une part par le Ministère de la Justice en ce qui concernait les naturalisations, et, d'autre part, par les Administrations provinciales en ce qui concernait les déclarations d'indigénat.

Ces *Annuaire*s nous permettent de retracer, de manière plus ou moins détaillée selon les périodes, l'histoire des changements de nationalité par année depuis 1831. Ces données sont disponibles en termes d'effectifs et de type de procédure (acquisition, attribution, perte, recouvrement, conservation de la nationalité belge), avec le plus souvent une référence à l'article précis de la loi fondant la décision. La loi évoluant à de nombreuses reprises sur une période aussi longue, il est toutefois parfois difficile de comparer les événements au cours du temps.

De 1831 à 1863, seul le nombre de naturalisations est connu, ce qui constitue une limite importante. Cela est problématique pour deux raisons. D'une part, en dépit d'un usage généralisé du terme, la naturalisation n'a jamais été un mode dominant d'accès à la nationalité belge. Ainsi, sur la période 1871-1984, les naturalisations représentent en moyenne seulement 16 % des acquisitions de la nationalité belge.<sup>161</sup>

D'autre part, la proportion de naturalisations est assez instable. Entre 1871 et 1890, période durant laquelle on dispose de données complètes permettant d'apprécier la proportion des naturalisations parmi les acquisitions de la nationalité,

---

160. Ces *Annuaire*s reprennent des informations de l'Exposé de la situation du Royaume jusqu'en 1875. L'*Institut national de Statistique* (INS) a changé de nom pour *Direction Générale Statistique* du Service public fédéral Economie et est actuellement appelée *Statistics Belgium*.

161. Ce n'est que durant de brèves périodes relativement récentes, à savoir la période de la fin des années 1960 jusqu'à la fin des années 1970, que la naturalisation devient le principal mode d'accès à la nationalité belge. Par ailleurs, même durant ces périodes, les naturalisations représentaient seulement entre 25 et 30 % des acquisitions de la nationalité.

cette proportion varie entre 3 % et 17 %.<sup>162</sup> Pour ces raisons, il est donc difficile d'estimer précisément le total des acquisitions sur base des seules naturalisations. Si l'on se base sur les chiffres disponibles pour la période 1871-1875, on peut à tout le moins penser que le nombre total d'acquisitions de la nationalité est de l'ordre de 9 à 10 fois plus élevé que le total des naturalisations.

Dès 1863 on dispose du nombre des « déclarations d'indigénat » recueillies par les Administrations provinciales qui permettent d'appréhender les mouvements suivants :

- *l'acquisition de la nationalité belge selon la procédure*, à savoir principalement les personnes nées en Belgique d'un père étranger, les personnes ou descendants de personnes nées sur des territoires ayant été rattachés ou détachés de la Belgique comme certaines parties du Limbourg, du Luxembourg, des territoires d'Eupen et de Malmedy, les personnes nées de parents dont l'un a ou a eu la nationalité belge ;
- *le recouvrement de la nationalité belge*, avec notamment une distinction des femmes ayant perdu la nationalité belge suite à leur mariage avec un étranger ou l'acquisition d'une nationalité étrangère par leur mari et des enfants de Belges devenus étrangers et des Belges ayant perdu la nationalité belge et rentrant en Belgique ;
- à partir de 1922, *la déclaration de conservation de la nationalité belge* par les femmes épousant un étranger ou dont le mari acquiert volontairement une nationalité étrangère ;

À partir de 1863, on peut donc appréhender de manière assez complète l'acquisition de la nationalité. Dès 1922, un nouvel effort fut fourni pour inventorier le mouvement de conservation de la nationalité. Par ailleurs, tout au long de la période, tout fut mis en œuvre afin de compter les recouvrements de la nationalité belge (de personnes ayant donc précédemment perdu la nationalité). Actuellement, les informations à propos des pertes de la nationalité belge sont enregistrées dans le Registre national. Cependant, ces données ne sont publiées qu'exceptionnellement, surtout par rapport aux informations concernant le mouvement des acquisitions ou des attributions. En définitive, la période précédant le Code de la nationalité belge de 1984 accorde davantage d'importance aux autres composantes de la dynamique de la nationalité, que sont entre autres le recouvrement ou la conservation.

Au-delà des effectifs par procédure, les caractéristiques des personnes qui changent de nationalité sont mal connues. On dispose de la nationalité d'origine seulement pour les naturalisations. Cela peut fournir une idée des origines probables des nouveaux Belges, mais le sous-ensemble n'est vraisemblablement pas

---

162. En détail, cette proportion était de 11 % pour la période 1871-1875, 3 % pour 1876-1880, 17 % pour 1881-1885 et 15 % pour 1886-1890.

représentatif de l'ensemble des changements de nationalité. On dispose parfois du sexe, notamment parce que certaines procédures sont spécifiquement destinées à l'un des deux sexes (comme c'est le cas des conservations par exemple), ou parce qu'il a été décidé de les distinguer spécifiquement (comme dans le cas des renoncements, des recouvrements et plus marginalement de certains types d'acquisition de la nationalité). Mais encore une fois, cette distinction n'est pas systématique. Avec encore moins de précisions, on dispose de quelques informations pour les enfants qui sont distingués par exemple dans les procédures de renonciation.

Par ailleurs, on ne dispose de données annuelles complètes qu'à partir de 1886, pour les périodes antérieures, on ne dispose que de données quinquennales ou décennales. Tous les graphiques remontant à des périodes antérieures à 1886 sont donc construits sur une base décennale afin de permettre une comparaison non biaisée de l'évolution.

Les données statistiques sur le mouvement général d'acquisition de la nationalité sont donc « minces » jusqu'à 1984 en comparaison de ce dont on dispose pour la période qui suit. En outre, ces informations souffrent de certaines lacunes, même en ce qui concerne les variables les plus simples comme la nationalité précédente des « nouveaux Belges ». Sur base des statistiques sur les naturalisations, les déclarations d'indigénat relatives aux acquisitions et recouvrements, on peut avoir un aperçu général de la dynamique de l'acquisition à partir de 1863, mais, pour identifier l'origine des « nouveaux Belges », on doit se contenter d'étudier les « naturalisations » plutôt que l'ensemble des possibilités ouvertes à l'étranger pour obtenir la nationalité belge. Ce n'est évidemment, ni neutre, ni pleinement satisfaisant d'un point de vue méthodologique.

Seules des microétudes peuvent combler ces lacunes dans le matériel statistique. Ces recherches ne débouchent pas sur des séries de chiffres globaux, mais font généralement partie de recherches plus vastes sur l'immigration en Belgique en provenance d'un pays spécifique sur une période de temps délimitée. Plusieurs chercheurs ont pour cela analysé les dossiers administratifs d'acquisition de la nationalité et peuvent ainsi fournir des informations plus larges sur le processus d'acquisition de la nationalité que les séries statistiques.<sup>163</sup>

---

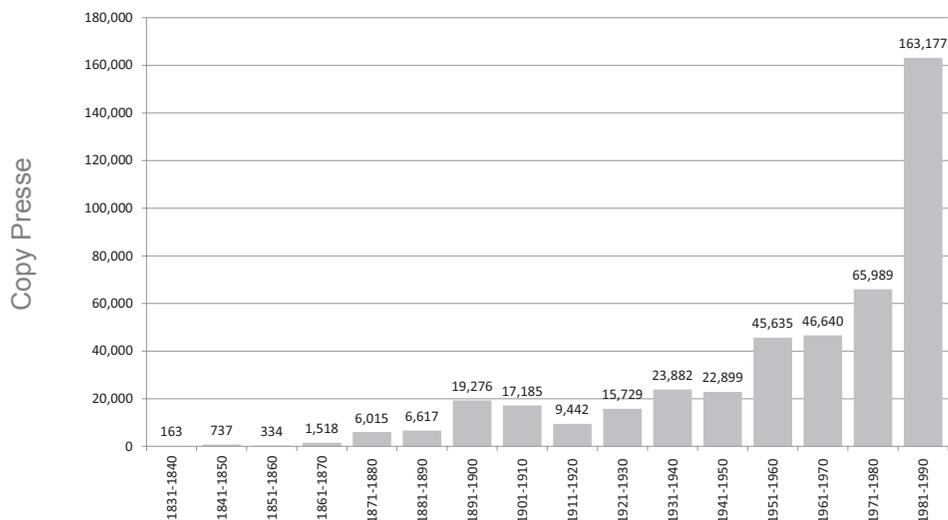
163. Venken, Machteld. *Straddling the Iron Curtain ? Immigrants, Immigrant Organisations, War Memories*, Peter Lang Verlag, 2011 ; Lieselotte Luyckx, *Soviet DPs for the Belgian mining industry (1944-1960)*. Unpublished Ph.D. European University Institute 2012 ; Frank Caestecker & Antoon Vrints, *The National Mobilization of German Immigrants and their Descendants in Belgium, 1870 – 1920*. In : Panayi Panikos (ed.), *Germans as Minorities During the First World War : A Global Comparative Perspective*. London : Ashgate, 2004 ; Katrijn Vanhees, *Russische vluchtelingen tijdens het interbellum in België*, Gent : UGent (mémoire en histoire non publié), 2011.

### 3. L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ : UNE ÉVOLUTION TOURMENTÉE

#### 3.1. Aperçu général

L'accélération récente du nombre d'étrangers devenant Belges ne doit pas cacher le fait qu'avant 1984, on observe également une progression du nombre d'étrangers devenant Belges. À un niveau moindre, il s'agit donc d'un phénomène ancien, tangible dès le XIX<sup>e</sup> siècle. Un zoom sur l'évolution de l'acquisition de la nationalité entre 1831 et 1990 est présenté dans cette section<sup>164</sup>.

**Figure 1.** Évolution du nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge, 1831-1990  
(Source : *Annuaire Statistique de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



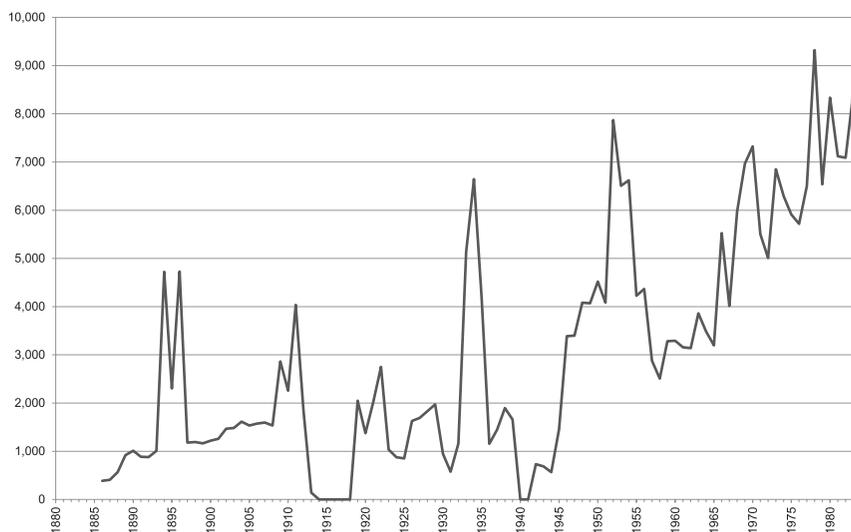
Durant les premières décennies étudiées, les acquisitions de la nationalité belge sont relativement restreintes : quelques centaines seulement par décennie jusqu'au début des années 1860. Elles ne concernent que les naturalisations, les autres chiffres étant inexistantes. À partir de 1864, les données sur les naturalisations sont complétées par celles d'autres modes d'acquisition de la nationalité. L'augmentation observée durant les décennies qui suivent en est la conséquence. Une première accélération nette se dessine durant les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle suite aux modifications

164. Le chapitre suivant portera sur la période plus récente (entre 1984 et 2014). Pour présenter des périodes comparables, les périodes sont toutes décennales. La dernière période porte dès lors sur les années 1981-1990 et ne s'arrête pas à 1984.

légales de 1879, 1881, 1894 et 1909 qui donnaient notamment la possibilité d'acquisition par option à tous ceux nés en Belgique d'un étranger, tout en facilitant en même temps les acquisitions de nationalité pour les descendants des habitants des parties cédées du Limbourg et Luxembourg qui n'avaient pas pu devenir Belges à l'indépendance notamment du fait des modifications territoriales de 1839. La position de la Belgique en tant qu'État indépendant fut consolidée, en 1839, quand Guillaume I<sup>er</sup>, se rendit à l'évidence. Le Traité des XXIV articles qui signait la paix entre la Belgique et les Pays-Bas reçut l'aval des Puissances européennes mais impliquait pour la Belgique la perte d'une partie du Limbourg (l'actuel Limbourg néerlandais) et d'une partie du Luxembourg (l'actuel Grand-Duché de Luxembourg), deux régions qui faisaient partie de la Belgique jusqu'en 1839.

Au XIX<sup>e</sup>, la présence étrangère est encore relativement marginale, ou commence à peine à se développer. La Première Guerre mondiale a pour conséquence de freiner l'immigration et aboutit à un durcissement du droit de la nationalité. Malgré tout, la fin des combats, et ensuite la prospérité voient l'émergence d'une demande renouvelée de main-d'œuvre, mais également l'arrivée de nombreux réfugiés. Le nombre des naturalisations s'accroît de manière constante et importante, à des rythmes jusqu'alors inconnus. Après la Seconde Guerre mondiale, comme après 1918, la Belgique a recours de manière renforcée à l'immigration pour combler les demandes de l'industrie, ce qui aboutit à un mouvement massif d'acquisition de la nationalité par les nouveaux venus qui surpasse tout ce qui avait été connu précédemment. Le niveau des entrées et les acquisitions de la nationalité belge se situent à des niveaux bien plus élevés après 1945 comparativement aux années 1920-1930. Après 1973, la donne change une nouvelle fois et on observe une nouvelle accélération du rythme des changements qui est éclipsée par l'impact du Code de la nationalité belge de 1984.

**Figure 2.** Évolution du nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge, 1886-1984, données annuelles (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



Copy Presse

### 3.2. Aperçu par procédure

Si le rythme des changements de nationalité s'est accru brusquement par période, c'est essentiellement suite à des modifications profondes du droit, traduisant assez souvent une nouvelle situation migratoire et politique. Dans le même temps, et parfois malgré la stabilité du droit, les procédures auxquelles les étrangers ont recours pour devenir Belges, se sont profondément transformées.

Tout d'abord, on remarque que la naturalisation ne constitue qu'un mode d'acquisition de la nationalité, et que cette procédure n'a jamais représenté plus de 40 % de l'ensemble des obtentions de la nationalité belge par des étrangers<sup>165</sup> (Figure 3 et Figure 4). La naturalisation n'a de fait été la première voie d'accès à la nationalité belge que sur des périodes assez réduites : de la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1980, elle était selon les années la première ou la seconde cause d'acquisition après les déclarations de nationalité. En outre, rappelons que jusqu'en 1990, coexistaient deux types de naturalisation : la grande naturalisation qui accordait tous les droits du Belge de naissance et la naturalisation ordinaire qui ne conférait pas de droits politiques à ces nouveaux Belges. L'essentiel des naturalisations était des naturalisations ordinaires (85 % sur la période 1831 à 1990 : figure 5).

165. Ce maximum de 40 % a été atteint en 1968.

Depuis l'indépendance et jusqu'en 1984, l'option permettant, dans certaines conditions, aux enfants nés en Belgique d'opter pour la nationalité belge à leur majorité, était en fait la première voie d'accès à la nationalité belge. Ainsi, dès 1871 (date à partir de laquelle des statistiques sur les options sont disponibles) et jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, plus de 50 % des « nouveaux Belges » l'étaient par option (Figure 4).

À côté des options et des naturalisations, au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1945, la question de l'acquisition ou du recouvrement de la nationalité par les habitants des régions revendiquées par la Belgique à son indépendance, aboutit à des mesures spécifiques en vue d'accorder la nationalité belge aux Limbourgeois, aux Luxembourgeois, ou à leurs descendants. Ainsi, après des modifications légales en 1879, 1894 et 1911, ce type d'acquisition croît fortement. Après la Première Guerre mondiale, le rattachement des Cantons de l'Est qui entraîna l'acquisition collective de la nationalité pour 65 000 personnes aboutit également à un certain nombre d'acquisitions. Dans un premier temps, la citoyenneté belge fut refusée à trois mille habitants des Cantons de l'Est qui ne s'étaient installés qu'après le premier août 1914 à Eupen-Malmedy ou qui n'y avaient pas été inscrits de manière ininterrompue pendant la période 1914-1921, mais dans les années 1920 ils allaient néanmoins être intégrés dans la nation belge.<sup>166</sup> Ce type de changement de nationalité représente jusqu'à 40 % des acquisitions durant la période 1911-1915, 28 % de 1896 à 1900 et encore 17 % de 1921 à 1925.

Durant l'entre-deux-guerres, et à un niveau moindre jusque 1984, il convient aussi de prendre en compte les mouvements des recouvrements de la nationalité belge pour comprendre la dynamique de la nationalité belge. Ceux-ci sont particulièrement importants dans les années 1920 jusqu'aux années 1970, et particulièrement entre 1920 et 1940, période pendant laquelle ils représentent plus de 20 % des obtentions (avec des pics comme à la fin des années 1920 où ils représentent environ 40 % des obtentions ou entre 1933 et 1935, où ils dépassent 82 %). Ces évolutions s'expliquent en grande partie par le mariage de femmes belges avec un étranger. Jusqu'en 1922, la femme qui épouse un étranger perd sa nationalité belge et ne peut la recouvrer qu'une fois veuve ou divorcée. Après 1922, elle risque toujours de la perdre, mais elle a la possibilité de demander à la conserver<sup>167</sup>. En 1932, la loi permet pendant un délai de trois ans un recouvrement de la nationalité pour les femmes belges ayant épousé un étranger à ce moment. Le succès de cette amnistie était beaucoup plus large qu'une amnistie similaire en 1926. La politique plus restrictive à l'égard des étrangers pendant la crise économique allait pousser un plus grand nombre de femmes d'origine belge à recouvrer leur nationalité d'origine. Le nombre de ces recouvrements croît brutalement, ce qui explique l'ampleur exceptionnelle du

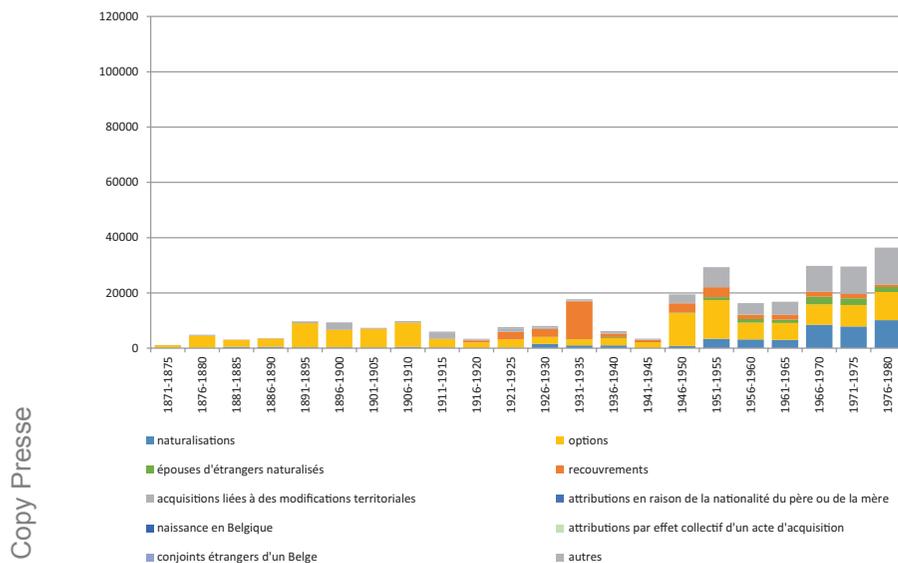
166. Sam Wenselaers, *De laatste Belgen. Een geschiedenis van de Oostkantons*. Meulenhof, 2009, p. 74.

167. Ce qui explique que, après 1922, le nombre de femmes demandant à conserver leur nationalité belge fait l'objet de statistiques détaillées dans le tableau annuel où sont reportés les acquisitions, les recouvrements et les renonciations.

## *L'acquisition de la nationalité : une évolution tourmentée*

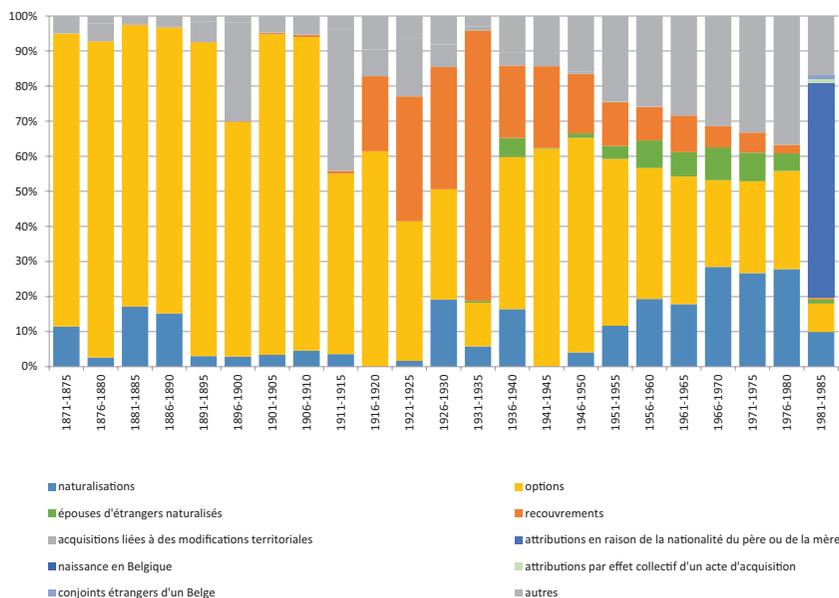
recouvrement durant les années 1933 à 1935. Les femmes ayant perdu la nationalité belge suite à leur mariage recouvrent en masse la nationalité belge, expliquant l'essentiel des mouvements de nationalité enregistré.

**Figure 3.** Évolution des procédures d'accès à la nationalité belge, 1871-1985, en chiffres absolus (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



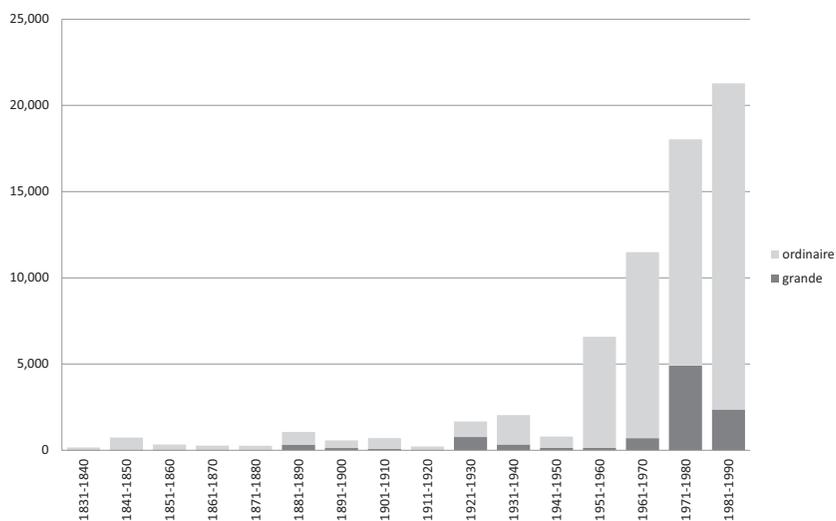
Les changements de nationalité, 1830-1984 : un aperçu statistique

**Figure 4.** Évolution des procédures d'accès à la nationalité belge, 1871-1985, en proportions du total (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)

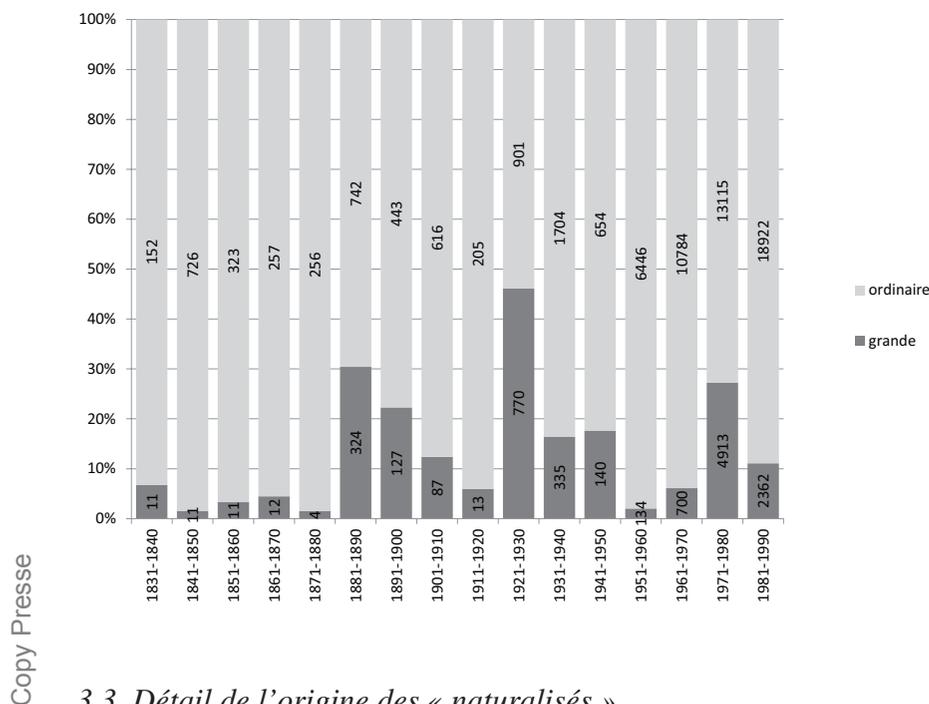


Copy Presse

**Figure 5.** Évolution du nombre des naturalisés selon le type de naturalisation (grande ou ordinaire), en chiffres absolus, 1831-1990 (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



**Figure 6.** Évolution du nombre des naturalisés selon le type de naturalisation (grande ou ordinaire), en %, 1831-1990 (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



### 3.3. Détail de l'origine des « naturalisés »

Comme précédemment indiqué, on ne dispose de la nationalité d'origine de l'ensemble des étrangers devenant Belges que depuis 1990. Pour la période précédente, on ne dispose de la nationalité des étrangers devenant Belges que pour les naturalisés. Les résultats qui suivent sont donc peu représentatifs de l'ensemble des « nouveaux Belges », puisqu'on peut faire l'hypothèse que, selon leur nationalité d'origine, les étrangers recourent plus ou moins à la naturalisation.

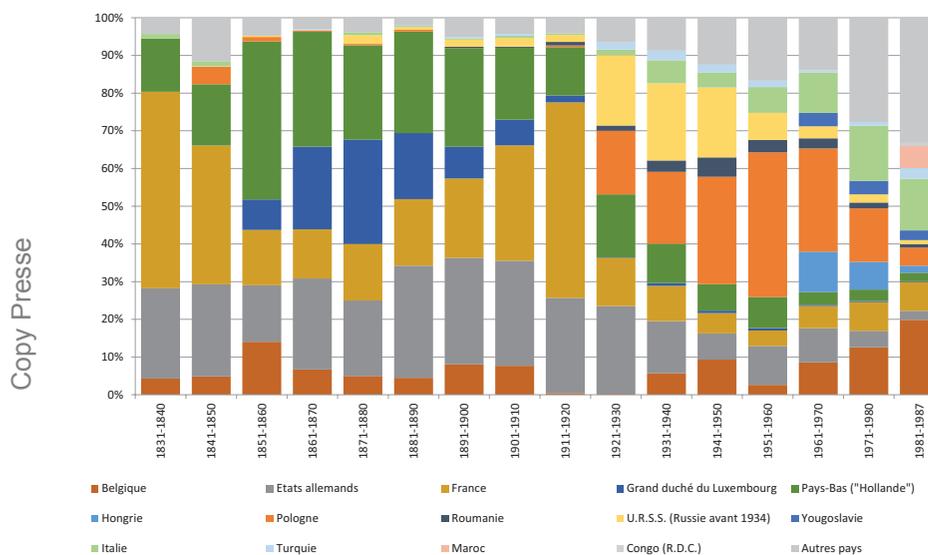
#### 3.3.1. Aperçu général

De manière schématique et essentiellement pour faciliter la description, nous dégagerons 3 grandes périodes : de l'indépendance à la Première Guerre mondiale, de la Première Guerre mondiale à la Seconde Guerre mondiale, de l'après-guerre à la réforme du Code de la nationalité en 1984.

De l'indépendance à 1914, alors que les cas de naturalisation sont exceptionnels, ce sont essentiellement les ressortissants des pays limitrophes qui sont présents dans le pays et ils représentent l'essentiel des « nouveaux Belges ». Durant l'entre-guerre,

les ressortissants de l'Europe centrale et orientale qui arrivent en Belgique pour y travailler ou y trouver refuge deviennent les principaux bénéficiaires de la procédure de naturalisation. Après-guerre, alors que les Polonais disparaissent des statistiques de l'immigration, ils restent majoritaires parmi les naturalisés jusqu'aux années 1970. Cependant, les Italiens apparaissent très vite dans les statistiques qu'ils vont dominer dans les années 1980. Durant cette même décennie 1980, les Marocains et les Turcs font une apparition significative dans les populations acquérant fréquemment la nationalité belge par naturalisation (figure 7).

**Figure 7.** Naturalisations selon la nationalité<sup>168</sup> de 1831 à 1987<sup>169</sup> (en pourcentage)  
(Source : *Annuaire Statistique de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)



### 3.3.2. De l'indépendance de la Belgique à la Première Guerre mondiale : des « nouveaux Belges » issus surtout des pays limitrophes

Pendant les premières années qui ont suivi l'indépendance de la Belgique, le nombre de naturalisations était marginal (51 à 52 naturalisations en moyenne par an de 1831

168. La liste des nationalités est en grande partie déterminée par la liste des nationalités reprises dans les statistiques jusqu'aux années 1980.

169. De 1888 à 1913, les étrangers nés sur le territoire de l'ancien royaume de Pologne ont été répartis avec les sujets du pays auquel a été annexé le lieu respectif de leur naissance (Autriche, Prusse, Russie), contrairement à la période précédente. Les naturalisations des Yougoslaves ne sont comptabilisées séparément que depuis 1964 et sont donc sous-estimées pour la période 1961-1970.

à 1910<sup>170</sup>). Si, au XIX<sup>e</sup>, la Belgique peut apparaître comme un pays relativement plus accueillant pour les étrangers que ne le sont ses voisins, les instances nationales sont fort peu libérales en matière de naturalisation : cette procédure d'acquisition de la nationalité surtout pour la première génération d'immigration est longue, coûteuse et soumise à l'arbitraire des parlementaires qui statuent avec parcimonie sur les demandes de naturalisation qui leur sont transmises. Entre 1831 et 1914, un peu plus de 4.000 étrangers acquièrent comme cela la nationalité belge.

Notons par ailleurs que la grande majorité des « nouveaux Belges » accède seulement à la *naturalisation ordinaire* (Figure 6) qui les prive de droits politiques, notamment celui d'être élu représentant aux Chambres législatives, d'avoir le droit de vote parlementaire, ou d'exercer les plus hautes fonctions au sein de l'État (être Ministre par exemple). Sur la première moitié du siècle qui a suivi l'indépendance de la Belgique, la *grande naturalisation* qui va de pair avec l'ensemble des droits politiques est accordée à une poignée de personnes seulement et ce n'est qu'après la modification de 1881 qui libéralise l'octroi de la grande naturalisation qu'un nombre nettement plus élevé de grandes naturalisations est accordé.

À cette époque, la naturalisation bénéficie surtout aux ressortissants des pays voisins : Allemands, Néerlandais, Français et Luxembourgeois (Figure 7). De 1831 à la fin de la Première Guerre mondiale, les ressortissants des pays limitrophes représentent entre 77 et 92 % des naturalisés selon la décennie, le maximum étant à nouveau atteint de 1911 à 1920, les ressortissants des quatre pays limitrophes représentant encore 92 % des nouveaux Belges. Avec la nécessité d'embaucher des étrangers originaires de pays plus lointains après la Première Guerre mondiale, mais aussi en raison de la création de l'État polonais, en partie sur le territoire du voisin oriental d'avant-guerre de la Belgique, l'Empire allemand, la proportion passe à 53 % de 1921 à 1930, 34 % de 1931 à 1940, 23 % de 1951 à 1960... pour arriver à 15 % de 1971 à 1980. Cependant, avant d'en arriver là, pendant les 90 premières années d'existence du pays, les pays limitrophes ont constitué là l'immense majorité des nouveaux Belges<sup>171</sup>.

Durant les vingt premières années d'existence du royaume de Belgique, ce sont les Français qui représentent le plus de naturalisés : 52 % des naturalisés de 1831 à 1840 et 37 % des naturalisés de 1841 à 1850 avaient auparavant la nationalité française. De 1851 à 1880, le nombre de Français choisissant la nationalité belge s'effondre (on passe de 737 naturalisations entre 1841 et 1850 à 260 naturalisations entre 1871 et 1880). La part des Français se réduit rapidement et ils finissent par ne plus

170. Il n'y avait pas de naturalisations tous les ans et ce fut encore le cas au XX<sup>e</sup> siècle en 1905, de 1914 à 1919, en 1921 (il y eut une naturalisation en 1920), en 1931, 1936, de 1940 à 1945, ceci malgré l'accroissement très marqué de la population étrangère.

171. De même de 1890, date à laquelle les premières statistiques sont disponibles en France, jusqu'à 1924, les Belges arrivent en deuxième position parmi les étrangers qui acquièrent la nationalité française (derrière les Italiens). De 1913 à 1921, ils arrivent même en première position. (Sauvy, 1924).

représenter que 13 à 18 % des naturalisations. La part importante de Français parmi les naturalisés de la première décennie qui suit la création de la Belgique illustre leur participation majeure aux débuts de l'État belge. Ces Français qui devenaient belges par naturalisation étaient, en effet, pour beaucoup, recrutés par les autorités belges aux postes de fonctionnaires, d'enseignants et de militaires en raison de leur expertise et de leur connaissance de la langue administrative de la Belgique, le français. Bien que la Constitution belge stipulait que seuls des Belges pouvaient occuper des fonctions d'État, cette exigence fut considérée avec une certaine souplesse : seuls les hauts fonctionnaires devaient être Belges et même dans ce cas des exceptions étaient prévues. L'expertise (et la loyauté) constituaient en effet les principaux critères de l'engagement des fonctionnaires. Toutefois, la nationalité belge était exigée pour pouvoir bénéficier pleinement des avantages de la fonction publique et plus particulièrement de la pension qui était accordée à un nombre croissant de fonctionnaires, ce qui explique l'introduction massive de demandes de naturalisation.<sup>172</sup>

Les Néerlandais qui représentaient une quinzaine de pourcents des naturalisations dans les 20 premières années d'existence du Royaume passent à 42 % durant la décennie 1851-1860 où ils constituent le principal groupe de « nouveaux Belges ». Cette part diminue par la suite, pour rester toutefois toujours au-dessus de 25 % jusqu'en 1900.

Eu égard à la taille de leur pays, les Luxembourgeois constituent un contingent de naturalisés beaucoup plus restreint. Cependant, de 1851 à 1910, les naturalisés Luxembourgeois sont loin d'être négligeables et représentent toujours au moins le quatrième groupe de naturalisés le plus important. De 1861 à 1890, les Luxembourgeois prennent d'ailleurs une place exceptionnelle : ainsi, de 1861 à 1870, ils représentent 22 % des naturalisés ; 28 % en 1870 et 18 % entre 1871 et 1880, ce qui représente un événement plus que notable puisque cette décennie est celle de l'avant-Première Guerre mondiale où la Belgique ouvre le plus largement les portes de la naturalisation.

Le cas des Belges d'origine allemande est intéressant, car peu souvent mis en avant malgré l'ampleur du mouvement de naturalisation d'Allemands : de 1831 à 1914 les Allemands représentent toujours entre 20 et 30 % des « nouveaux Belges ». Ce chiffre descend à 15 % pour la décennie 1851-1860 essentiellement du fait de la naturalisation de nombreuses personnes « d'origine belge »<sup>173</sup>. De 1881 à 1900, les Allemands arrivent même en tête des nationalités qui acquièrent le plus la nationalité belge. Comment comprendre la forte présence allemande dans les statistiques de naturalisation ?

172. Frank Caestecker, *Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)*. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XL, 2010, 3, p. 351-354. Natasja Peeters, *Sociale Zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848*, dans : *Revue belge de philologie et d'histoire*, LXXV, 1997, 2, pp. 383-412.

173. Il s'agit de Belges ayant possédé la nationalité belge par le passé, mais l'ayant perdue, dont nombre d'Allemands.

Pour la période d'avant-guerre, nous disposons d'un échantillon de 126 familles dont le chef de ménage (homme) était venu d'Allemagne et s'était installé en Belgique entre 1870 et 1890 et y résidait donc depuis au moins 24 ans au moment où la guerre éclata. Cet échantillon de 626 personnes nous permet d'examiner si ces immigrés et leurs enfants prirent ou non la nationalité belge. Sur la base de cet échantillon, il semble que la naturalisation n'intéressait que très peu d'entre eux. C'est ainsi, qu'en 1914, 6 % seulement des 126 immigrés allemands avaient acquis la nationalité belge par naturalisation. Beaucoup estimaient sans doute que le coût élevé et la longueur de la procédure ne faisaient pas le poids face aux avantages qui découlaient du fait d'être belge. Dans le XIX<sup>e</sup> siècle libéral dans lequel le rôle de l'État était encore très limité, la citoyenneté n'était encore synonyme que de peu d'avantages dans la vie quotidienne. Être belge ou être allemand faisait peu de différence. Le fait que le nombre des naturalisations demandées par des immigrés allemands est plus élevé que celui des naturalisations demandées par des immigrés d'autres nationalités n'est pas dû à leur nombre plus élevé. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, il y avait nettement plus de Néerlandais et de Français en Belgique et pourtant la part des Allemands naturalisés sur cette période est plus élevée. Il est plus que probable que cette plus grande volonté d'obtenir la naturalisation était une conséquence de la composition sociale de l'immigration allemande. L'immigration allemande se composait outre d'une migration régionale de travailleurs et d'immigrés mus par la nécessité de survie, aussi d'une migration motivée par l'espoir d'une vie meilleure. Des commerçants, des artisans et des employés ont ainsi aussi profité de l'opportunité que leur offrait la Belgique de monter leur propre affaire ou d'avoir accès à une fonction bien payée. Les procédures (chères) de naturalisation étaient donc plutôt entamées par ces groupes sociaux relativement bien nantis. L'acquisition de la nationalité belge par naturalisation est restée un phénomène minoritaire parmi les immigrés, mais l'a été un peu moins parmi les immigrés allemands et cela très certainement à la veille de la Première Guerre mondiale. C'est ainsi que la nationalité était un thème dont parlaient les familles allemandes dont les parents avaient immigré en Belgique. Émile Schmalzigaug, un commerçant allemand qui émigra à Anvers en 1866 et s'y maria avec une femme belge en 1876 était toujours allemand en 1910. Dans une lettre à son frère, son fils Jules qui avait opté pour la nationalité belge en 1901, faisait part de ses inquiétudes sur la nationalité allemande de son père :

« Je voudrais bien insister à nouveau sur une question qui nous occupe... la naturalisation de Papa ; il faut que d'une manière ou d'une autre on ait ses droits établis et il est bon de bénéficier de la protection du pays qu'on habite et auquel on paye ses impôts. J'en parle parce qu'il continue à se manifester une certaine nervosité dans l'opinion publique ». <sup>174</sup>

174. Archives de l'Art Contemporain, Bruxelles, lettres Jules Schmalzigaug. Jules Schmalzigaug à son frère Walter, 18 mars 1910.

Les frères Schmalzigaug, nés et élevés en Belgique avaient déjà opté pour la nationalité belge comme de nombreux autres jeunes de leur âge issus de l'immigration allemande. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de plus en plus d'étrangers de deuxième génération optèrent pour la nationalité belge. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la plupart des enfants d'immigrés (allemands) nés en Belgique n'avaient pas fait usage de cette possibilité de devenir belge, mais on nota un changement dans cette situation vers la fin du siècle. En 1914, l'option de nationalité, qui constituait un moyen facile d'obtenir la nationalité belge avait en effet séduit 76 % des fils de ces 126 familles d'origine allemande, mais seulement 30 % des filles de ces familles avaient opté pour la nationalité belge. Cette grande différence entre les fils et les filles était surtout due au grand avantage qu'apportait le fait d'être belge aux jeunes hommes, à savoir celui d'éviter le service militaire. Tandis que dans l'Empire allemand, quasi tous les hommes devaient faire leur service militaire, en Belgique, jusqu'à la première décennie du XX<sup>e</sup> siècle, le service militaire n'était obligatoire que pour une petite partie seulement de la population et si on avait de l'argent, on pouvait s'y faire remplacer. La popularité croissante de la nationalité belge était aussi due à la nationalisation progressive de la vie sociale, car l'introduction du service militaire obligatoire pour tous les hommes en 1909 ne fit pas diminuer le nombre d'enfants d'immigrés allemands qui optèrent pour la nationalité belge.<sup>175</sup> La Belle Époque semble donc marquer la fin du monde apatride du XIX<sup>e</sup> siècle. Pourtant, les enfants nés en Allemagne qui avaient immigré avec leur père en Belgique demandaient peu la naturalisation qui restait une procédure chère et compliquée. Seule l'option de nationalité connaissait une popularité croissante.<sup>176</sup>

Les recherches menées jusqu'à ce jour ne permettent pas de déterminer si cette dynamique de l'acquisition de la nationalité – une naturalisation manifestement en hausse mais limitée des immigrés de première génération et une popularité fortement en hausse de l'option de nationalité chez les enfants nés d'un père étranger et élevés en Belgique – est également observée dans les autres groupes d'immigrés avant 1914. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle il y avait manifestement encore aussi une distinction de classe au niveau de l'option de nationalité : les jeunes nés en Belgique dans des familles d'immigrés aisés demandaient plus la nationalité belge que les enfants

175. Frank Caestecker, *Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)*. *BTNG*, XL, 2010, 3, pp. 357-367 ; Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest workers, Refugees and Illegal Aliens*, Oxford : Berghahn, 2000, pp. 19-52.

176. Caestecker Frank & Antoon Vrints (2014). National Mobilization of German immigrants and their descendants in Belgium (1890-1940). In Panayi Panikos (ed.), *Germans as Minorities During the First World War : A Global Comparative Perspective*. Farnham : Ashgate, pp. 123-146 ; Vrints Antoon & Frank Caestecker (2012), *De 'nationalisering' van Duitse immigranten en hun familieleden in België (1870-1920). Het perspectief van kwalitatieve bronnen*. Dans : Jan Kok, Hilde Bras en Koen Matthijs (ed.), *Leren van historische levenslopen, jaarboek 2012*. Leuven : Acco, pp. 199-219.

des travailleurs immigrés.<sup>177</sup> Si l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas constituent la quasi-totalité des naturalisés jusqu'à la Première Guerre mondiale, il n'en reste pas moins nécessaire de parler des autres groupes de personnes qui deviennent Belges. Premièrement on remarquera que de nombreux « nouveaux Belges » apparaissent comme « d'origine belge » dans les statistiques jusqu'à assez tardivement. Il s'agit de personnes qui étaient autrefois Belges et souhaitent le redevenir. On se souviendra que, dans le cadre du Code civil et des lois ultérieures qui s'en sont inspirées, la femme belge épousant un étranger perdait la nationalité belge en même temps qu'elle acquérait la nationalité de son mari. De même, tout Belge acquérant volontairement une nationalité étrangère perdait sa nationalité belge et les possibilités de perdre la nationalité étaient nombreuses pour les émigrés. Ils pouvaient cependant recouvrer la nationalité belge par la procédure de recouvrement ou la réacquérir par naturalisation, devenant des « naturalisés Belges d'origine belge ». Ces naturalisés d'origine belge sont loin d'être négligeables puisqu'ils représentent 5 à 10 % des naturalisés en moyenne durant cette période. Ces demandes de recouvrement de la nationalité belge sont l'expression de l'importante émigration observée en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle au cours duquel de nombreux Belges ont quitté la Belgique pour s'établir ailleurs. Certains ont ainsi perdu le lien juridique avec leur pays d'origine, mais il est aussi parmi eux, des émigrés de deuxième génération qui sont revenus en Belgique et qui tenaient à leur nationalité belge.<sup>178</sup>

Enfin, le cas des Polonais est particulier. Après l'échec de l'insurrection polonaise de 1830 et des insurrections suivantes dans l'ancien royaume de Pologne, de nombreux Polonais sont venus se réfugier en France, en Angleterre, mais aussi en Belgique et, jusqu'à la création d'un État polonais en 1918, la « polonophilie » est vivace dans le royaume.<sup>179</sup> Parmi les réfugiés polonais arrivés à la suite des insurrections polonaises, on compte parmi eux des officiers polonais qui servirent par la suite dans l'armée belge et qui devinrent Belges.<sup>180</sup> De manière assez inattendue, on les voit apparaître dans les statistiques comme une catégorie à part dès 1831, alors que, entre l'indépendance de la Belgique et la Première Guerre mondiale, l'État polonais

177. Surtout des immigrants de la classe ouvrière « par ignorance ou à défaut d'intérêt ne remplissent rarement cette formalité » (concernant la déclaration d'indigénat) Nota Directeur Lederighem, 1894 dans ARA, vreemdelingenpolitie, individuele dossiers, 454.246. Parlementaire Handelingen Kamer (verder PHK), p. 1156 et 1159.

178. Saartje vanden Borre (2012). *Vreemden op vertrouwd terrein. Het sociaal-culturele leven en de integratie van Belgische migranten in het Noorden van Frankrijk (1850-1914)*. Gent : Academia Press ; Stynen Andreas (ed.). *Boer vindt land. Vlaamse migranten en Noord-Amerika*. Leuven : Davidfonds, 2014 ; Eggerickx Thierry et Michel Poulain. (1995). Le contexte et les conséquences démographiques de l'émigration des Brabançons vers les États-Unis au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. *Annales de Démographie Historique*, 313-336.

179. Idesbald Goddeeris, *La Grande emigration polonaise en Belgique (1831-1870). Élités et masses en exil à l'époque romantique*. Frankfurt : Peter Lang, 2013.

180. Leconte, J.R., *La formation historique de l'armée belge. Les officiers étrangers au service de la Belgique (1830-1853)*, Paris-Bruxelles, 1949.

n'existait plus en tant que tel. Ainsi de 1841 à 1850, les Polonais représentent 5 % des naturalisés, de 1851 à 1860, un peu plus de 1 %<sup>181</sup>. Par la suite, de nouveaux Polonais arrivent en Belgique tout au long du siècle à cause de la situation qui perdure en Pologne (répression des insurrections, discrimination des minorités...), mais il devient difficile de différencier les Polonais en l'absence d'État et de documents d'identité spécifique permettant de les distinguer des ressortissants des puissances occupant l'ancien royaume de Pologne (Autriche-Hongrie, Prusse, Russie). Ainsi, de 1851 à 1882, on n'enregistre plus que 11 naturalisations d'étrangers identifiés comme Polonais. À partir de 1883 et jusqu'en 1912, on ne trouve plus aucun naturalisé considéré comme « d'origine polonaise », même s'il est vraisemblable qu'un certain nombre de Polonais soit comptabilisé dans les catégories « Autrichiens », « Prussiens », « Allemands » et « Russes ». Malgré tout, on maintient la catégorie « Polonais » dans les tableaux en ajoutant par une note que les « étrangers nés sur le territoire de l'ancien royaume de Pologne ont été répartis avec les sujets du pays auquel a été annexé le lieu respectif de leur naissance ».

Dans les faits, il fallut attendre 1913 pour qu'une personne polonaise soit naturalisée et 1921 pour que l'on observe à nouveau davantage de naturalisations de Polonais. Le maintien de la catégorie de 1831 est un symbole intéressant. La Belgique n'alla pas aussi loin que les États-Unis qui, sous la pression des groupes immigrés polonais, tchèques et slovaques notamment, abandonnèrent la référence à la nationalité inscrite sur le passeport au profit de l'appartenance ethnique déclarée<sup>182</sup>, mais le choix des statistiques est remarquable.

Au-delà de l'anecdote, cette histoire de la prise en compte des Polonais est importante pour comprendre la fragilité et les conséquences de la catégorisation par nationalité. Cela doit nous amener à réfléchir à la définition de la « nationalité d'origine » qui apparaît dans nos statistiques. Qui sont les Allemands qui apparaissent dans nos statistiques au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle ? Des Allemands ? Des Polonais ? De même pour les Russes qui apparaissent plus nombreux à partir du moment où les Polonais ne sont plus comptabilisés ? Le cas de la Pologne du XIX<sup>e</sup> est emblématique des difficultés d'interprétation de catégories qui demeurent grossières. Plus tard, durant le XX<sup>e</sup> siècle, et notamment après la Première Guerre mondiale, se pose à nouveau le problème de la succession des États. Avec la désintégration de l'Empire ottoman, les guerres balkaniques et les deux Guerres mondiales, les frontières de l'Europe centrale et orientale sont radicalement redéfinies. De nouveaux États apparaissent : Albanie, Bulgarie, Roumanie, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Pays Baltes... à l'image des Polonais, certains citoyens de ces nouveaux États se trouvaient déjà en Belgique, mais étaient comptabilisés comme Autrichiens

181. Il s'agit en fait d'un des rares États pour lesquels on dispose d'une série complète depuis 1831.

182. Les Polonais, les Tchèques et les Slovaques (entre autres) apparaissent ainsi dans les recensements de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis, bien que leurs groupes ethniques ne correspondent alors à aucun État (Simon, 1997).

(pour les ressortissants de l'Empire austro-hongrois), comme Russes (pour les Baltes ou les Polonais par exemple), comme Turcs (pour les Bulgares, Roumains, Serbes...). Il est certain que durant tout le XIX<sup>e</sup>, jusqu'à la Guerre de 1914-1918, les étrangers qui décident de devenir Belges sont essentiellement originaires des pays limitrophes, mais les précurseurs des immigrés d'Europe centrale et orientale, notamment et surtout polonais, mais aussi russes, tchécoslovaques, yougoslaves et hongrois, qui sont si présents dans la période suivante, sont assurément déjà présents. On les retrouve au travers des nombreuses naturalisations allemandes (pour les Polonais), ainsi que des plus rares naturalisations de Russes (pour les Polonais notamment), ainsi que d'Autrichiens (pour les Polonais, les Hongrois, les Yougoslaves, les Tchèques et les Slovaques...).

### 3.3.3. L'entre-deux-guerres : deux décennies marquées par la naturalisation des Russes et des Polonais

La Première Guerre mondiale a pour première conséquence de stopper les naturalisations : de 1914 à 1921, une seule personne (un Danois en 1920) obtient la naturalisation. Par ailleurs, les acquisitions de nationalité par des « ressortissants des pays ayant été en guerre contre la Belgique (ou associés à ceux-ci) à l'exception des ressortissants des nouveaux pays détachés des puissances vaincues » (Tchécoslovaquie et Pologne, notamment) sont annulées pour toute la période du 1<sup>er</sup> août 1914 au 4 juin 1922. La législation sur l'acquisition de la nationalité est durcie en 1922, mais cela n'empêche pas les années 1920 et 1930 de connaître une hausse des naturalisations sans précédent pour l'époque<sup>183</sup>.

Après la Première Guerre mondiale, avec la reconstruction, la prospérité et la forte demande de main-d'œuvre de l'industrie et du secteur minier, on observe les premières vagues organisées d'immigration<sup>184</sup>. À ce « boom » de l'immigration correspond un « boom » de la naturalisation. Ainsi, en 10 ans (entre 1921 et 1930), le nombre de naturalisations est 3,5 fois plus élevé que les moyennes décennales observées depuis 1830. Cette croissance est par ailleurs confirmée durant les années 1930.

À côté de cette forte hausse (4.320 naturalisations de 1921 à 1940), un autre changement est remarquable : il s'agit de la diversification des origines des personnes naturalisées. En conséquence, la part des personnes originaires des pays limitrophes diminue. C'est d'abord le cas des Français. De près de 52 % des naturalisés de 1911 à 1920, les Français passent à 13 % entre 1921 et 1930, et à moins de 10 % au cours de la décennie suivante. Le nombre absolu de Français devenant Belges reste stable, mais il ne croît pas comme c'est le cas pour les autres nationalités. En terme

183 Simon P. (1997). « La représentation statistique de l'immigration. Peut-on comptabiliser l'ethnicité? » In Rallu J., Y. Courbage et Piché V. (Ed.), *Old and new minorities/Anciennes et nouvelles minorités* (pp. 1-30). Paris: John Libbey Eurotext/I.N.E.D.

184. Frank Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The Creation of Guest workers, Refugees and Illegal Aliens*. Oxford : Berghahn, 2000.

absolu, l'immigration française marque le pas, mais l'acquisition de la nationalité belge semble moins attractive ou nécessaire pour une bonne partie de ces Français. C'est la marque d'une transformation de cette communauté depuis longtemps présente en Belgique. Si le nombre de Néerlandais qui acquièrent la nationalité belge semble se maintenir, voire se redresser dans les années 1921-1930, l'acquisition de la nationalité belge suit chez les Néerlandais le même chemin que chez les Français. Les Néerlandais ne représentent plus dans les années 1931-1940 que 10 % des naturalisés belges. De manière encore plus marquée, le nombre de naturalisés d'origine luxembourgeois qui déclinait depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle devient quasiment négligeable (2 de 1921 à 1930 et 15 de 1931 à 1940). Paradoxalement, ce sont les Allemands qui semblent résister le plus à ce changement d'origine des naturalisés. En chiffres absolus, le nombre de naturalisations s'accroît nettement dans les années 1920 et ce n'est que dans les années 1930 que le pourcentage d'Allemands se réduit dans le total. La situation est paradoxale, car la taille de la population allemande résidant en Belgique se réduit drastiquement après la Première Guerre mondiale<sup>185</sup>. Par ailleurs, par la loi du 25 octobre 1919 sur les options de patries (prorogée par la loi du 7 août 1920), le pays décide de revenir sur les acquisitions et déclarations de nationalité des Allemands passées entre le 1<sup>er</sup> août 1914 et le 4 juin 1922, alors que l'accès à la nationalité belge est restreint pour les Allemands avec la loi de nationalité de 1922. Malgré tout, les naturalisations d'Allemands s'accroissent dans les années 1920 et 1930 par rapport à la période précédente sans connaître le déclin connu dans le cas des Français et des Néerlandais. Pour expliquer ce paradoxe, il faut tenir compte du fait que près de 8 000 personnes de nationalité allemande séjournaient encore en Belgique en 1920 et ce, généralement, depuis de nombreuses années voire plusieurs décennies et qu'elles avaient fait preuve de loyauté à l'égard du pays qui les avait accueillis pendant la Première Guerre mondiale. Tous les autres immigrés allemands avaient été chassés. Pour les Allemands qui avaient pu rester en Belgique après la guerre, leur origine entachait leur patriotisme et entravait leur intégration sociale. C'est donc la raison pour laquelle beaucoup d'entre eux souhaitaient prendre la nationalité belge et l'on vit même des Belges d'origine allemande changer leur nom de famille pour cacher leur origine allemande. C'est ainsi, par exemple, que toute la famille Schmalzigaug prit la nationalité belge et francisa son nom pour s'appeler Malgaud.<sup>186</sup> Dans les années 1920, le nombre d'« étrangers d'origine belge » devenant Belges diminue drastiquement. Alors que les « anciens

185. Frank Caestecker, *Wie was nu de vijand? De constructie van de 'Duitser' bij het aflijnen van de ongewenste vreemdelingen (1918-1919)*. Dans Jaumain Serge et al. (Ed.), *Une guerre totale ? La Belgique dans la Première Guerre mondiale. Nouvelles tendances de la recherche historique* (pp. 519-532). Bruxelles : Archives du Royaume ; 2005 : Tine Roobrouck et Frank Caestecker, *De jacht op de Duitsers in het bevrijde België, 1918-1925. De beschuldiging van collectief verraad door de Belgische Duitsers en Duitse Belgen getoetst*. In Tallier Pierre-Alain et Nefors Patrick (ed.), *En toen zwegen de kanonnen* (pp. 225-254). Bruxelles, Archives du Royaume, 2010.

186. Phil Mertens, *Jules Schmalzigaug 1882-1917*. Bruxelles : Van de Velde, 1984, p. 16.

Belges » avaient toujours constitué une importante part des « nouveaux Belges » et alors que les années 1920 sont une période où la naturalisation devient de plus en plus courante, seuls 4 « étrangers » d'origine belge obtiennent la nationalité belge par naturalisation. C'est le niveau le plus bas n'ayant jamais été atteint par le passé. Tout d'abord, l'immédiat après-guerre et le début des années 20 est une période de suspicion vis-à-vis des étrangers, y compris ceux qui étaient nés en Belgique mais qui avaient quitté leur patrie et avaient renoncé à leur nationalité belge. Alors que la législation avait toujours été favorable à ceux qui avaient des liens avec la Belgique, la méfiance devient le maître mot de l'époque.

Dans le même temps, beaucoup de femmes d'origine belge, retrouvent la nationalité par la procédure de recouvrement, cette procédure étant facilitée dans le cas des femmes ayant perdu leur nationalité belge suite à un mariage avec un étranger. Les années 1920 et 1930 ont vu un accroissement fort de ces recouvrements, ce qui peut expliquer une partie importante de la baisse des naturalisations de personnes d'origine belge.

Comme déjà indiqué, si la part des ressortissants des pays limitrophes a fortement diminué, le nombre de naturalisations de Français, Hollandais et Allemands ne s'est quant à lui pas effondré. À l'époque, seules les naturalisations de Luxembourgeois disparaissent réellement des statistiques. Cette réduction s'explique par l'arrivée d'étrangers venus d'autres pays. Ces nouveaux venus sont principalement originaires d'Europe centrale et orientale : essentiellement de Russie, ensuite de Pologne, et enfin de Roumanie, de Tchécoslovaquie, de Yougoslavie et de Hongrie. À côté de ces « nouveaux Belges » venus de l'Est arrivent des « nouveaux Belges » venus du Sud, essentiellement d'Italie. Toutefois, si les Italiens sont très présents dès le début des années 1920, ce sont surtout les immigrés venus de l'Est qui apparaissent dans les statistiques de naturalisation de l'entre-deux-guerres.

Les nombreuses naturalisations de Russes et de Polonais constituent assurément l'élément le plus frappant des années 1920-1930. Les Russes qui représentent seulement 2,5 % des étrangers au recensement de 1920 et 2,8 % en 1930 représentent 19 % des naturalisés de la décennie 1921-1930 et 20 % de 1931 à 1940. Les Polonais sont beaucoup plus nombreux puisqu'ils représentent 3,6 % des étrangers en 1920 et 15,9 % en 1930<sup>187</sup>. En termes relatifs, ils représentent une part légèrement plus petite : 17 % des naturalisations pour la première décennie de l'entre-deux-guerres et 19 % durant la seconde. Ces pourcentages sont d'autant plus étonnants qu'entre l'avant et l'après Première Guerre mondiale, le nombre total de naturalisations a connu une augmentation importante : entre 1921 et 1930, plus d'étrangers ont été naturalisés qu'entre 1881 et 1920. Dans les années 1930, le nombre total de naturalisés s'accroît encore davantage.

---

187. Il s'agit alors de la troisième communauté étrangère derrière les Français (23,3 %) et les Néerlandais (20,4 %).

L'acquisition de la nationalité belge par les Polonais et les Russes s'explique par la présence en Belgique d'une communauté juive de l'Europe de l'Est dès l'avant-guerre. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Anvers se forgea la réputation de centre diamantaire. On y vit arriver de riches bijoutiers de Russie, surtout d'Odessa et de Bialystok et des négociants en diamants de Galicie (Galicja) ou encore de Cracovie. Les Juifs d'Europe de l'Est s'emparèrent du commerce des céréales. Les juifs d'Europe de l'Est moins nantis étaient aussi eux attirés par la Belgique. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ces immigrés d'Europe de l'Est étaient arrivés en Belgique en tant que ressortissants de l'Empire allemand et de l'Empire de Russie ainsi que de la double monarchie austro-hongroise. Après la Première Guerre mondiale, ces Juifs avaient été protégés de l'expulsion par le fait que la carte du pays avait été redessinée et avait donné une nouvelle patrie à un grand nombre d'entre eux, la Pologne. La Pologne était considérée comme une nation amie et ces Polonais furent même excusés d'avoir servi dans l'armée pendant la guerre au motif que sous la tyrannie allemande, ils avaient été obligés de renier leur patrie. Une fois libérés du joug allemand, les anciens Allemands et Autrichiens et puis les Polonais se virent donner une nouvelle chance et ils purent rester en Belgique. Comme pour les Allemands qui étaient tolérés, on nota parmi eux une grande volonté de devenir belge<sup>188</sup>. Cette immigration juive explique aussi pourquoi les Russes sont fortement représentés parmi les naturalisés de la période de l'entre-deux-guerres. Qui plus est, juste après la Première Guerre mondiale, on a également noté une vague d'immigration vers la Belgique : les révolutions de 1917, la prise de pouvoir des communistes et la guerre civile en Russie aboutissent au début des années 1920 à l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés.<sup>189</sup>

Le phénomène de l'arrivée massive de réfugiés n'était pas nouveau, mais il prend une dimension politique internationale nouvelle. 146 000 personnes sont évacuées de Crimée suite à la défaite des armées blanches et, au-delà de ce groupe qui focalise l'attention médiatique, un grand nombre d'autres réfugiés quitte les territoires anciennement russes avec l'avènement du communisme. Ceux-ci migrent vers des destinations variées, depuis l'Europe jusqu'en Chine, essentiellement entre 1918 et 1922, mais également par la suite. Dans ce contexte, un certain nombre de Russes vont choisir de s'établir en Belgique. Les autorités belges sont prêtes à protéger temporairement l'élite russe de sorte qu'une fois la légalité rétablie en Russie ces nouveaux dirigeants de la Russie postcommuniste soient bien intentionnés vis-à-vis de la Belgique. C'est ainsi que de nombreux étudiants russes ont eu la possibilité de terminer leurs études en Belgique. Les réfugiés russes d'origine modeste ont

188. Sylvie Renneboog, *De Antwerpse diamantsector en de Grote Oorlog, Bijdragen tot de Eigentijdse Herinnering* 9 (2010) : 13-32 ; Frank Caestecker (2013), *A Lasting Transit in Antwerp : Eastern European Jewish migrants on Their Way to the New World, 1900-1925* in Michael Boyden (ed.), *Tales of Transit*, Amsterdam University Press, pp. 59-79 ; Caestecker, *Wie was nu de vijand?*, p. 519-532.

189. Wim Coudenys, *Leven voor de Tsaar. Russische bannelingen, samenzweeters en collaborateurs in België*. Leuven : Davidsfonds, 2004.

également eu l'occasion de travailler pour des employeurs belges qui faisaient volontiers appel aux anticommunistes convaincus pour combler la pénurie de main-d'œuvre sur le marché belge du travail.<sup>190</sup> Pendant les années 1930, un certain nombre de réfugiés russes installés en Belgique vont renoncer à l'idée de retourner en Russie étant donné que le régime soviétique perdure. La naturalisation est une renonciation symbolique au retour triomphal en Russie, un rêve que ces réfugiés avaient caressé pendant des années. La demande de naturalisation était considérée par les organisations russes anticommunistes comme une trahison envers la Russie.<sup>191</sup> Les réfugiés russes avaient de bonnes raisons de vouloir s'intégrer dans la nation belge. En effet, dans les années 1930, tout comme d'autres étrangers en Belgique, ils furent victimes de la politique protectionniste belge. En Belgique, pour les étrangers, gagner sa vie dépendait d'une carte de travail, d'une carte professionnelle ou d'une carte d'ambulant et pendant les années de crise, ces cartes étaient souvent refusées aux personnes d'origine étrangère. L'accès à l'État-providence était lui aussi réservé aux Belges. Ces mesures nationales de protection ont poussé une série de réfugiés russes à opter pour une assimilation juridique en Belgique. L'acquisition de la nationalité belge libérait ces réfugiés du stigmate de l'étranger, considéré comme temporairement dans le pays et dont le séjour était subordonné au travail qu'il ou qu'elle effectuait. Sur un échantillon de 128 réfugiés russes qui sont arrivés en Belgique en 1923, 19 % séjournaient encore en Belgique en 1940 (n = 78) et avaient demandé la naturalisation. Pour un certain nombre de réfugiés russes de cet échantillon le seuil financier à franchir pour obtenir cette naturalisation s'est avéré infranchissable et certains d'entre eux ont dû finalement renoncer à leur demande de naturalisation par manque de moyens financiers.<sup>192</sup> Parmi les réfugiés russes qui devinrent belges par naturalisation dans les années 1930, on retrouve une part importante de ceux qui avaient étudié en Belgique dans les années 1930 et surtout de ceux qui s'étaient mariés avec une femme belge. Bien que des facteurs tels que des liens intimes avec la société belge et le capital culturel et économique aient joué un rôle au niveau de ces réfugiés qui sont devenus Belges, le fait d'être réfugié a joué un rôle important dans leur demande de naturalisation. On constate alors de manière claire ce qui va devenir une constante attachée aux réfugiés : l'importance de la naturalisation est plus prégnante pour les réfugiés que pour aucune autre catégorie de résidents étrangers.

À l'exception de la Roumanie (qui représente 3 % des naturalisés de 1931 à 1940, ce qui est loin d'être négligeable), les autres pays d'Europe centrale et orientale ne

190. Caestecker, *Alien policy*, pp. 69-70.

191. Coudenys Wim. (2001). Een caleidoscoop des levens. De vele gezichten van de Russische emigratie in België. *Handelingen. Koninklijke Zuid-Nederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en geschiedenis*, 54, 241-269.

192. Katrijn Vanhees, *Russische vluchtelingen tijdens het interbellum in België*, Gent : UGent (onuitgegeven masterscriptie geschiedenis), 2011, p. 112-117.

sont pas détaillés dans les statistiques du Ministère de Justice. Cependant, la présence de Tchèques et de Slovaques, de Yougoslaves et de Hongrois notamment est attestée par les recensements. En 1930, les Tchécoslovaques représentent 3 % des étrangers (légèrement plus que les Russes ou Soviétiques), les Yougoslaves 2 %, les Hongrois 1 %, les Roumains 1 %. Au total, les ressortissants d'Europe centrale et orientale représentent ainsi 27,5 % de la population étrangère. En l'absence de statistiques précises, on peut toutefois estimer que les naturalisations des ressortissants des pays de l'Europe centrale et orientale dans les années 1931 à 1940 représentaient entre 45 et 50 % de l'ensemble des naturalisations. La présence de ces immigrés venus du Centre et de l'Est de l'Europe constitue une des caractéristiques principales de cette période concernant l'histoire de l'immigration : de 8 % au recensement de 1920, ils sont passés à 28 % en 1930. En termes de naturalisations, leur présence est encore plus caractéristique, puisque ces nationalités représentent presque la moitié des naturalisations des années 1931-1940.

Dans l'histoire des migrations, l'entre-deux-guerres correspond par ailleurs à la première arrivée importante de travailleurs méditerranéens. Ceux-ci sont en très grande partie des Italiens. Contrairement aux nationalités décrites plus haut (Russes et Polonais), les Italiens ne sont pas très concernés par les naturalisations. En 1930, les Italiens représentent plus de 10 % de la population étrangère, alors que durant la décennie 1921-1930, ils ne représentent que 1 % des naturalisations. Entre 1931 et 1940, cette proportion s'élève à 6 %. Espagnols, Portugais et Grecs sont encore très peu présents dans les années 1920 et 1930 : en 1930, ils ne représentent que 5.115 personnes, soit moins de 2 % des étrangers recensés, et ne constituent qu'une proportion infime de naturalisés (moins de 1 %).

### 3.3.4. De la Seconde Guerre mondiale à la réforme du Code de la nationalité : l'invisible présence polonaise et l'émergence des naturalisés italiens et marocains

Si l'histoire migratoire de l'après-guerre et des « Trente Glorieuses » est surtout marquée par l'importance de l'immigration italienne, puis par la succession des « vagues » migratoires venues de Grèce, d'Espagne, du Maroc et de la Turquie, il n'en va pas de même pour les naturalisations. Dans les années 1950, 1960 et surtout 1970, émerge une population naturalisée belge, d'origine italienne. On voit également apparaître des naturalisés espagnols et grecs. On pourrait penser que la population marocaine ait suivi cette même logique, en particulier dans les années 1970 et surtout au début des années 1980, mais la statistique reste muette à ce propos. En effet, les Marocains ne sont distingués au sein des statistiques de l'immigration que depuis 1977, et n'apparaissent dans les statistiques de naturalisation qu'à partir de 1985.

Durant les décennies 1940, 1950, 1960 et 1970, les naturalisations sont toujours dominées par les Polonais. Jusqu'en 1975, on compte davantage de naturalisés polonais qu'italiens. Les événements hongrois de 1956 ont mené à la réinstallation de 7 000 réfugiés en Belgique qui se distinguent par des taux de naturalisation très élevés.<sup>193</sup> Entre 10 et 15 ans après leur arrivée en Belgique – la durée de séjour nécessaire pour introduire une demande de naturalisation était de 10 ans – un peu plus de 1 000 Hongrois ont acquis la nationalité belge. De manière plus générale, malgré leur taille réduite les populations originaires des pays de l'Europe communiste apparaissent souvent comme pays d'origine des naturalisés, alors même que le nombre de leurs ressortissants présents sur le territoire est plus limité (Yougoslaves, Tchécoslovaques, Roumains). Il s'agit toutefois ici d'une population qui séjournait déjà depuis un certain temps en Belgique et qui, au moment de la chute du rideau de fer a décidé de ne plus retourner. En qualité de réfugiés, ils n'étaient pas autorisés à se rendre dans leur pays d'origine et cela même pas pour des vacances. S'ils avaient été juridiquement intégrés dans la nation belge, ces personnes pouvaient visiter les membres de leur famille dans leur région d'origine et cela sous protection belge.<sup>194</sup> Pendant la période de l'après-guerre, le prix de la naturalisation fut fortement diminué et cela plus particulièrement pour ceux qui travaillaient ou avaient travaillé dans les mines.

Comme pour la période 1920-1940, on constate que les nationalités principales dans les chiffres sur la présence étrangère ne correspondent pas aux nationalités principalement concernées par les naturalisations. Si les Polonais constituaient, dans l'entre-deux-guerres, le premier groupe d'immigrés (hors ressortissants de pays limitrophes que sont les Pays-Bas et la France), ce n'est plus le cas dès la fin des années 1940. Après la signature des accords belgo-italiens de 1946 concernant l'organisation d'une immigration italienne vers la Belgique, la communauté polonaise devient moins importante. Un grand nombre de Polonais ont encore émigré vers la Belgique pendant la période juste après la guerre (1945-1948). Parallèlement, nombre de Polonais présents en Belgique sont repartis en Pologne communiste<sup>195</sup>. Nombreux, notamment parmi les Juifs, ont été déportés pendant la guerre ; beaucoup ont aussi décidé de poursuivre leur route pour émigrer outre-Atlantique (ou en Israël, pour

193. Frank Caestecker, De opvang in 1956-1957 van Hongaarse vluchtelingen in België, een katalysator voor een liberaler vluchtelingenbeleid? *Bijdragen van het Navorsings- en Studiecentrum voor de Geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog, Special nummer*, 1995, 89-103.

194. Machteld Venken, *Straddling the Iron Curtain ? Immigrants, Immigrant Organisations, War Memories*, Bern : Peter Lang, 2011, p. 46 e.v.

195. En 1951, on a compté jusqu'à 4 213 départs de citoyens polonais résidants en Belgique pour 253 arrivées ce qui constitue un mouvement extrêmement puissant dans une population qui comprenait seulement 58 542 personnes au recensement de 1947. Idesbald Goddeeris, *Poolse migratie in België*. Amsterdam : Aksant, 2005.

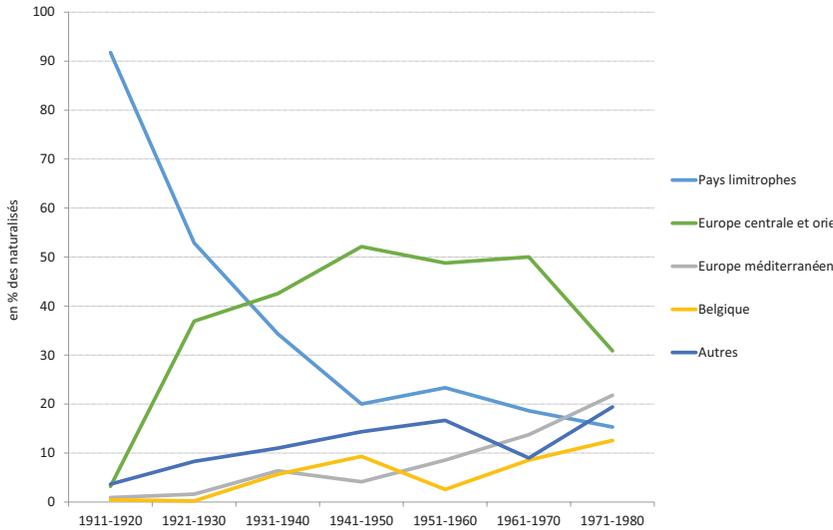
les membres de la communauté juive).<sup>196</sup> Les Polonais, qui représentaient 16 % des étrangers en 1947, passent à 7 % en 1961, à moins de 3 % en 1970, et moins de 1 % en 1981. Malgré cette forte diminution, ils restent la nationalité bénéficiant le plus de la naturalisation jusqu'en 1975. Alors que la présence polonaise n'est qu'une présence parmi d'autres en termes de population résidante, cette présence est incontournable en termes de naturalisation. Les Polonais représentent 28 % des naturalisations à la fin des années 1940, 38 % durant les années 1951-1960, 27 % de 1961 à 1970 et passe à 14 % pour la période 1971-1980.<sup>197</sup>

Le cas des Polonais illustre à une autre échelle la situation de l'ensemble des Européens dépendant du nouveau bloc soviétique, et en particulier celle des ressortissants de l'URSS elle-même. S'ils ne représentent que moins de 3 % des étrangers au recensement de 1947, les ressortissants « soviétiques » représentent encore 19 % des naturalisés au cours des années qui suivent la guerre (1946-1950). Pendant cette période, la communauté roumaine de Belgique, qui n'a jamais été très nombreuse, compte également en termes de naturalisation, puisque les Roumains représentent plus de 5 % des naturalisés entre 1946 et 1950. Pour cette même période, les Italiens représentent quant à eux à peine 4 % des naturalisations. Avec l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968, ce phénomène se renforce à nouveau. Dans les statistiques de 1964, les Hongrois, les Tchécoslovaques et les Yougoslaves sont considérés à part entière et ne font plus partie de la catégorie « autres ». Sur la période 1964-1970, on observe que les Hongrois représentent 13 % des « nouveaux Belges ». De 1966 à 1973, les Hongrois sont d'ailleurs plus nombreux à devenir Belges que les Italiens, et arrivent en deuxième position derrière les Polonais. Si durant la période d'entre-deux-guerres, l'Europe centrale et orientale avait fourni environ 40 % des nouveaux Belges, de 1946 à 1970, ce pourcentage a constamment tourné autour de 50 %. Cette proportion redescend à 30 % dans les années 1971 à 1980, ce qui en fait tout de même le principal groupe d'origine des « nouveaux Belges » lors de cette période.

196. Frank Caestecker, *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*. Brussel : VUBpress, 1992 ; Frank Caestecker, *Holocaust Survivors in Belgium 1944-49. Belgian Refugee Policy and the Tragedy of the Endlösung. Tel Aviver Jahrbuch für Deutsche Geschichte, XXVII*, 1998, 353-381 ; Jacques Déom, *Les filières des ombres. L'odyssée des réfugiés juifs Belgique-Palestine (1945-1948)*. Bruxelles : Fondation de la Mémoire contemporaine, 2015 ; Veerle Vanden Daelen, *Laten we hun lied verder zingen: de heropbouw van de joodse gemeenschap in Antwerpen na de Tweede Wereldoorlog (1944-1960)*. Amsterdam : Aksant, 2008.

197. Beda Claes, *De sociale integratie van de Italiaanse en Poolse immigranten in Belgisch-Limburg*. Hasselt : Heideland, 1962, pp. 89-99.

**Figure 8.** Part des naturalisés de 1911 à 1980 par grandes régions d'origine (Source : *Annuaire Statistiques de Belgique, Ministère de la Justice et Administrations provinciales*)<sup>198</sup>



Copy Presse

La période d'après-guerre (1945-1984) se caractérise encore par deux autres phénomènes. Tout d'abord, on observe que la part des ressortissants des pays limitrophes parmi les naturalisés continue à se réduire (ceux-ci représentent moins de 20 % des « nouveaux Belges » après 1946). Dans le même temps, le nombre de naturalisations d'étrangers venus d'Europe méditerranéenne s'accroît, Turquie exceptée<sup>199</sup>. Pour la première fois, après 1976, l'Italie qui représentait la première communauté étrangère depuis la fin de la guerre devient la nationalité qui fournit le plus de « nouveaux Belges ». L'Espagne et la Grèce fournissent respectivement 3 et 4 % des « nouveaux Belges » des années 1971 à 1980, soit assez peu comparativement à la taille des groupes résidants en Belgique<sup>200</sup>, ce qui explique que l'Europe centrale et orientale reste malgré tout la principale région d'origine des nouveaux Belges. Les Marocains, qui ne sont pas encore distingués dans les statistiques, deviennent nombreux à résider en Belgique au début des années 1970 (ils sont près de 40 000 au recensement de 1970, soit un peu moins de 6 % des étrangers) et commencent certainement à opter pour la naturalisation, expliquant la légère croissance de la catégorie « autres » dans les statistiques de naturalisation à partir de 1975.

198. La catégorie statistique Europe centrale ne compte pas les Hongrois, les Tchécoslovaques et les Yougoslaves avant 1964. L'Europe méditerranéenne ne compte pas les Turcs et ne compte pas les citoyens de la Grèce avant 1964.

199. Le « décollage » des naturalisations de Turcs se produit très nettement après 1980.

200. La présence des Portugais reste négligeable jusqu'aux années 1980.

L'après-guerre jusqu'en 1973, constitue une période plus homogène dans l'histoire des naturalisations. Les Polonais, qui représentaient déjà une des principales nationalités en termes de naturalisations dans l'entre-deux-guerres, accentuent encore leurs demandes. Les immigrés polonais passent peu à peu du statut de travailleurs immigrés au statut de réfugié. Ce phénomène avait déjà permis d'expliquer la naturalisation massive des Russes dans l'entre-deux-guerres. Très rapidement, la quasi-totalité des Polonais est devenue Belge. À cela, s'ajoutent les immigrations – plus réduites – en provenance de l'Est, suite aux événements de Budapest en 1956 et de Prague en 1968. Après 1973, on voit poindre une autre logique : il ne reste plus de population « réfugiée » importante, mais la « fermeture des portes de l'immigration » va donner la motivation qui manquait jusque-là à des milliers de travailleurs issus du pourtour méditerranéen, d'abord à ceux du Nord depuis longtemps installés, puis à ceux du Sud et de l'Est, plus récemment arrivés.

## CONCLUSION

La modification des frontières du territoire belge a eu une influence majeure sur la nation belge. En 1830, le territoire belge était nettement plus grand qu'en 1839, mais en 1919, la Belgique a pu élargir son territoire. Pendant des années, les habitants de ces territoires perdus et gagnés ont bénéficié de facilités pour rejoindre la nation belge. Ce ne sont pas tant les frontières qui se sont déplacées mais plutôt les personnes qui se sont déplacées qui ont changé la nation belge. Des Belges ou leurs descendants ont quitté la Belgique, mais certains d'entre eux ou de leurs descendants sont revenus et ont demandé à recouvrer la nationalité belge. Parmi les étrangers qui ont immigré en Belgique, certains sont ensuite allés plus loin ou sont retournés dans leur pays d'origine tandis que d'autres ont décidé de s'établir de manière permanente en Belgique et ont rejoint la nation belge pour confirmer cette décision d'établissement.

La dimension « genre » de l'acquisition de la nationalité montre une autre dynamique de changement au sein de la nation belge. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les femmes belges qui se mariaient avec un étranger perdaient leur nationalité belge. La procédure de recouvrement ne leur était accessible qu'après un divorce ou le décès de leur mari. Après la Première Guerre mondiale, ces femmes ont pu conserver leur nationalité belge à la simple condition d'exprimer leur volonté de continuer à faire partie de la nation belge. La nationalité belge semblait un bien apprécié par ces femmes, car elles ont massivement demandé à conserver leur nationalité d'origine.

Les données quantitatives relatives à l'acquisition de la nationalité avant 1984 sont peu détaillées. Nous ne disposons de données plus détaillées du nombre global que pour les immigrés qui sont venus rejoindre la nation belge quasi exclusivement via une procédure de naturalisation. En ce qui concerne les Belges naturalisés, nous disposons d'une subdivision en fonction de la nationalité depuis 1830. Pour les autres procédures, nous ne disposons que de données globales par décennie à partir de 1871 et du nombre annuel global à partir de 1886. Nous ne disposons donc que de chiffres globaux concernant les étrangers de deuxième génération qui ont pu opter pour la nationalité belge et les anciens Belges qui ont pu recouvrer la nationalité belge, des procédures nettement plus importantes quantitativement que les procédures de naturalisation pendant la période traitée (1830-1984).

Des recherches qualitatives nous ont néanmoins montré qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, un ancrage juridique dans les pays d'immigration n'était manifestement pas une nécessité qui se faisait fort ressentir. Toutefois, au tournant du siècle, un nombre plus élevé d'enfants d'immigrés, surtout en provenance des pays voisins, a manifestement opté pour la nationalité belge tandis que leurs parents primo-arrivants ont eu moins tendance à demander la naturalisation. À compter de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le fait d'avoir une nationalité étrangère est devenu un critère de plus en plus utilisé pour exclure

les personnes de leur intégration totale dans la société belge. Il est donc tout à fait compréhensible, qu'après la Première Guerre mondiale, après leur mariage avec un étranger, les femmes belges ont massivement exprimé leur volonté de conserver leur nationalité belge du fait qu'elles évitaient ainsi d'être exclues du bénéfice d'avantages accordés par la société belge, de la société-providence... En tant qu'élément de la politique des étrangers, la politique de la nationalité joue également un rôle important dans la dynamique de l'acquisition de la nationalité. Les facilités accordées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et les seuils à son obtention mis en place pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont fortement influencé le nombre de nouveaux Belges. La motivation des intéressés a, elle aussi, joué un grand rôle et pas uniquement les motivations matérielles. Le faible nombre d'immigrés allemands d'avant 1914 qui ont pu rester en Belgique après la Première Guerre mondiale 1914 était fortement motivé à rejoindre la nation belge. Pour effacer leur origine allemande, malgré le fait que cette procédure était chère et compliquée, ces immigrés ont donc massivement introduit des demandes de naturalisation. Ces immigrés venus d'Allemagne ne voulaient pas retourner dans le pays qui avait attaqué le pays qui les avait accueillis et ont choisi de se fondre dans la nation belge et de s'y faire discrets. Pour les réfugiés venus d'Union soviétique dans les années 1920, tout retour sûr vers leur pays d'origine était exclu. Après 1945, le rideau de fer empêcha également les immigrés d'Europe de l'Est de retourner chez eux. Ces réfugiés étaient fortement motivés à compléter leur établissement forcé en Belgique par leur intégration dans la nation belge. Les chiffres concernant l'octroi des naturalisations confirment la prépondérance des réfugiés parmi ces nouveaux Belges. Ce que ces chiffres ne montrent pas, par contre, ce sont les sacrifices financiers importants que de nombreux de ces réfugiés ont dû faire pour acquérir la nationalité belge. Les différentes vagues d'immigration qui ont déferlé sur la Belgique se sont toujours reflétées, avec quelque délai, dans les chiffres des naturalisations, mais pour les réfugiés qui n'avaient pas le choix de retourner vers leur pays d'origine, ce choix a été plus rapide et plus collectif. Un choix souvent dicté par l'impossibilité pour eux de retourner dans leur pays d'origine, contrairement à ce qui était le cas pour les autres immigrés.

# **Partie 2 : La législation belge relative à la nationalité 1984-2013**

*Bernadette Renauld*

Copy Presse

Copy Presse

## Chapitre 1

# Le Code de la nationalité belge de 1984 à 1999

La première partie de cet ouvrage donne raison au Professeur Michel Verwilghen, lorsqu'il écrivait que « de tous temps, les faits politiques se sont répercutés sur la législation belge en matière de nationalité »<sup>201</sup>. L'histoire récente de cette législation, faite de modifications successives en sens divers, confirme la pertinence et l'actualité de cette analyse.

---

201. M. Verwilghen, *Le Code de la nationalité belge*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 71.

## 1. L'ADOPTION DU CODE : LA LOI DU 28 JUIN 1984

### 1.1. Le contexte et les débats parlementaires

C'est dans le contexte de l'effondrement économique du début de la décennie quatre-vingt que fut entamée la réforme du droit de la nationalité<sup>202</sup>, peu de temps après l'adoption de la loi du 15 décembre 1980, siège de l'ensemble des dispositions gouvernant l'accès au territoire et les conditions d'octroi d'un droit de séjour aux étrangers. L'évolution de la situation économique du pays, qui connaît dans la deuxième partie du XXème siècle un moment de croissance encourageant l'arrivée de nombreux travailleurs étrangers suivi d'une période de récession et d'accroissement du chômage, favorise en effet l'apparition de la thématique de l'immigration dans le discours politique. Le droit des étrangers devient une problématique en soi. Or, le droit de la nationalité belge est en rapport direct avec la politique des étrangers, laquelle gagne en importance dans l'action législative et gouvernementale.

Lors de son adoption, le Code de la nationalité belge constitue en réalité le Titre II d'une loi ayant un objet plus large, adoptée le 28 juin 1984, sous l'intitulé de « loi relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge ».

Le Titre 1<sup>er</sup> de cette loi modifie substantiellement plusieurs dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'accès au séjour par regroupement familial et pour les étudiants est rendu moins aisé, la possibilité de limiter le séjour ou l'établissement des étrangers est offerte à certaines autorités communales et le droit à l'aide sociale pour les étrangers qui ne disposent pas d'un droit de séjour est restreint. Par ailleurs, la même loi institue également une « Commission d'études de l'immigration chargée d'examiner les problèmes posés par l'immigration, en tant qu'ils constituent un ensemble, et les solutions qui peuvent y être apportées ». Enfin, le Titre II porte le nouveau Code de la nationalité, appelé à remplacer la législation belge sur la nationalité qui était devenue « un édifice vétuste »<sup>203</sup>. Plusieurs auteurs ont mis en exergue le caractère artificiel de la jonction, dans une même loi, de dispositions relevant de deux matières juridiques différentes<sup>204</sup>. On ne peut que leur donner raison. Il n'en demeure pas moins que cet amalgame est révélateur du lien politique unissant la matière de l'attribution et de l'acquisition de la nationalité et celle de la régulation de l'accès des étrangers au territoire.

202. *Ibid.*, pp. 71-74.

203. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/1, p. 12.

204. M. Verwilghen, *op. cit.*, p. 134 ; R. De Valkeneer, « Condition des étrangers et Code de la nationalité belge », *Rev. not. belge*, 1984, p. 391 ; F. Rigaux, « Condition des étrangers et nationalité », *Journal des Procès*, n°30, 1987, p. 17.

D'après l'exposé des motifs, l'adoption de la loi du 28 juin 1984 répond à la volonté du législateur de « proposer un ensemble de mesures concernant les immigrés » qui tendent toutes au même but : l'avènement d'une « société belge où la diversité des origines et de certains traits culturels est finalement acceptée ». Cette intention se décline dans l'esprit du législateur de l'époque en trois volets. Il s'agit, premièrement, de « favoriser l'intégration des étrangers notamment par la naturalisation et les autres formes d'acquisition de la nationalité ». Ensuite, « toute forme de discrimination comme toute forme de racisme doit être combattue ». Enfin, « dans la perspective de la politique de l'emploi qu'il veut mettre en œuvre, le gouvernement prendra les mesures que commande la situation par la limitation stricte de l'immigration d'une part et, d'autre part, en ce qui concerne les étrangers extérieurs [à l'Union européenne] en chômage de longue durée (à l'exception des réfugiés politiques) afin de permettre par des incitants financiers leur retour et leur réinsertion dans leur pays d'origine »<sup>205</sup>. La dichotomie entre le pôle « intégration de ceux qui sont déjà là » et le pôle « stop à l'immigration nouvelle » est tellement évidente dans la loi du 28 juin 1984 que certains parlementaires ont qualifié le texte, au cours des discussions en commission, de « marchandage politique », considérant que « le projet est (...) un amalgame de dispositions indépendantes dont la seule raison d'être proposées ensemble, consiste à constituer un agencement de mesures permettant de réaliser un équilibre politique entre ceux qui défendent une limitation de l'immigration et ceux qui sont favorables à l'intégration des immigrés »<sup>206</sup>.

L'octroi de la nationalité belge apparaît donc clairement, au début des années 1980, comme un outil au service de la politique d'intégration des populations étrangères installées durablement sur le territoire. Dès la déclaration gouvernementale du 18 décembre 1981, il est évident également que cette politique d'intégration est elle-même partie d'un tout, qui se veut cohérent et que l'on pourrait désigner sous le terme de « politique des immigrés ». En simplifiant, cette dernière peut être réduite à deux piliers : d'une part, l'intégration des étrangers installés durablement en Belgique, d'autre part, l'arrêt effectif de l'immigration nouvelle, décidé en 1974 mais jusque-là peu efficace. En d'autres termes, il s'agit de prendre acte du caractère irréversible de l'immigration déjà réalisée en intégrant le plus possible les immigrés et leurs descendants, tout en refusant l'arrivée de nouveaux-venus et même en tentant d'éloigner ceux qui, parce qu'ils sont chômeurs de longue durée, on ainsi montré leur « non-intégration ». L'on relève au passage que le lien entre l'insertion économique en Belgique et l'intégration est présent dans le discours politique dès 1981. Ce lien n'apparaîtra cependant explicitement dans le Code qu'à la faveur de la révision de fin 2012 (voir partie 2, chapitre 2, 3), même s'il est présent dans l'application concrète du Code tout au long de son histoire.

205. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/1, pp. 1-2.

206. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/21, p. 18.

Consulté au sujet du projet de loi qui allait devenir le Code de la nationalité, le Conseil consultatif des étrangers, tout en se disant globalement positif, ne manqua pas de souligner qu'une politique facilitant la naturalisation, si favorable qu'elle soit, ne pouvait être la seule solution à la problématique de l'immigration, que l'accès à la nationalité belge ne pouvait être qu'une faculté laissée à l'étranger et non une obligation et enfin que la liberté de choix de l'étranger devait être préservée de sorte qu'il ne puisse jamais lui être fait grief de ne pas avoir choisi d'acquérir la nationalité belge<sup>207</sup>.

Le compte-rendu des discussions en commission montre que les parlementaires étaient conscients, en votant la loi du 28 juin 1984, de n'apporter qu'une partie de la réponse aux « problèmes posés par l'immigration ». Le ministre de la Justice plaida toutefois pour « que la discussion du projet de loi ne soit pas retardée par la recherche d'une politique complète d'intégration des immigrés et pour que la Commission de la Justice discute uniquement ce qui est politiquement réalisable et juridiquement possible », rappelant que le projet était « une clé de la politique du Gouvernement »<sup>208</sup>. Il faut relever à cet égard que la politique d'intégration des populations d'origine étrangère relève largement de la compétence des Communautés et que le législateur fédéral ne dispose donc pas de tous les leviers permettant de construire une intégration cohérente et complète<sup>209</sup>.

L'intégration est donc un élément essentiel de la politique des immigrés telle qu'elle se développe au début des années 80. Elle est également, en conséquence, une notion centrale dans le nouveau Code de la nationalité. Cette notion est ainsi expliquée dans l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 1984 : « Ce qui sera demandé aux étrangers n'est pas de devenir en tout semblables aux Belges. L'objectif, encore une fois, est de faire une société où la diversité est acceptée. Mais si cet objectif ne permet pas d'exiger des étrangers une totale assimilation, il implique du moins de leur part un certain degré d'intégration. Autrement dit, les étrangers désireux de demeurer en Belgique ne doivent pas perdre tous leurs caractères distinctifs et imiter en toute chose les autochtones, mais ils doivent s'efforcer de s'intégrer progressivement dans la communauté »<sup>210</sup>.

Cette volonté de favoriser l'intégration par la nationalité se traduit, d'une part, par une simplification et une accélération des procédures d'option de patrie, de naturalisation et de recouvrement de la nationalité et, d'autre part, par l'adoption de

207. Avis du Conseil consultatif des étrangers annexé au projet de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/1, p. 63.

208. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/21, p. 20.

209. M. Van de Putte en J. Clement, « Het migrantenbeleid », in G. van Haegendoren en B. Seutin (eds), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2000 ; J. Clement en M. Van de Putte, *De bevoegdheidsverdeling inzake vreemdelingen en allochtonen*, dans : F. Judo en G. Geudens (eds), *Staatsrechtsconferentie 2006 Vlaamse Juristenvereniging. Burgerschap, inburgering, migratie*, Brussel, Larcier, 2007, pp. 27-46.

210. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/21, p. 3.

mesures favorisant l'intégration des enfants étrangers de la deuxième et de la troisième générations et des conjoints étrangers de Belges. L'ampleur des modifications proposées couplée à la nécessité de revoir les lois coordonnées sur l'acquisition et la perte de la nationalité pour plusieurs autres motifs, parmi lesquels l'obligation de la Belgique de se conformer à plusieurs conventions internationales en la matière et l'obsolescence de certains des principes sur lesquels était construit l'ancien droit de la nationalité, conduit donc en 1984 le gouvernement, sur proposition du ministre de la Justice Jean Gol, appartenant à la famille libérale, à promouvoir une révision d'ensemble de la matière. Celle-ci prend la forme du Code de la nationalité belge, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et qui, quoi qu'abondamment modifié depuis, constitue encore actuellement le siège législatif de la matière.

## *1.2. Le Code de la nationalité belge lors de son adoption*

### 1.2.1. Principes fondamentaux

Les principes fondamentaux qui ont inspiré les rédacteurs du Code de la nationalité sont les suivants :

- L'égalité des genres. Un des buts du législateur a été d'éliminer en matière de nationalité toute discrimination entre l'homme et la femme, tant au niveau de l'effet du mariage sur la nationalité du conjoint qu'à celui de sa transmission aux enfants du couple. Il s'agit là d'un progrès considérable par rapport à la législation ancienne qui, de façon cohérente avec l'inégalité des sexes transcendant tout le droit civil, consacrait la prédominance du mari et du père au sein de la famille. L'égalité des genres en matière de nationalité, qui avait déjà, mais imparfaitement, retenu l'attention du législateur en 1922 (voir partie 1, chapitre 2, 1), est complète en 1984. Désormais, l'époux comme l'épouse d'une personne de nationalité belge peuvent acquérir la nationalité de leur conjoint dans les mêmes conditions. De même, la mère comme le père transmet sa nationalité belge à ses enfants, de manière rigoureusement identique. L'application de ces règles a provoqué une augmentation du nombre d'enfants belges à la naissance ainsi que des cas de bipatridie chez les enfants de parents de nationalités différentes. Elle est cependant équilibrée, on le verra, par d'autres dispositions tendant à limiter la transmission automatique de la nationalité aux descendants en cas de perte des attaches avec la Belgique.
- L'égalité des filiations. Le gouvernement estimait, lors de l'adoption du Code, que la distinction entre enfants légitimes et illégitimes ne devrait plus affleurer au niveau des règles qui gouvernent la nationalité belge, cette distinction n'étant pas pertinente du point de vue des raisons qui conduisent à accorder dans certains cas la nationalité belge en considération de la filiation. Il s'agit, ici encore, d'un

progrès remarquable par rapport aux dispositions antérieures. Il en résulte une parfaite égalité des enfants, quelles que soient les circonstances de leur naissance, dès lors que le lien de filiation juridique avec un parent de nationalité belge est établi.

- La distinction entre attribution et acquisition de la nationalité. Héritée de la législation antérieure, cette distinction fondamentale constitue l'épine dorsale du nouveau Code de la nationalité. L'attribution concerne les enfants âgés de moins de 18 ans, qui naissent ou deviennent belges par le simple effet de la loi. Avant 18 ans, le consentement de l'enfant n'est jamais exigé et il ne peut pas non plus s'opposer à l'attribution de la nationalité. Les modes d'acquisition de la nationalité, en revanche, ne s'adressent qu'aux personnes âgées de plus de 18 ans et supposent toujours une démarche volontaire de l'intéressé en vue d'acquérir la nationalité belge. Dans la droite ligne de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame le droit de tout individu à changer de nationalité, le législateur de 1984 consacre ainsi le rôle de la volonté individuelle dans l'acquisition et la perte de la nationalité, moyennant certaines limites destinées, d'une part, à protéger les intérêts étatiques et, d'autre part, à éviter la multiplication des cas d'apatridie.
- La prévention des cas d'apatridie. La législation belge cherche, depuis la loi de 1909 (voir partie 1, chapitre 1, 3.3), à favoriser l'accès des apatrides à la nationalité. Conformément aux conventions internationales en la matière, le législateur est attentif à ne pas créer de situations d'apatridie et à réduire les cas d'apparition de celle-ci. Ainsi, plusieurs dispositions du Code confèrent la nationalité belge à des enfants qui, s'ils n'avaient cette nationalité, seraient apatrides. Néanmoins, le Code se montre peu généreux vis-à-vis des adultes apatrides, qui ne se voient pas privilégiés dans l'accès à la nationalité si ce n'est dans la réduction de la durée de résidence exigée avant l'octroi d'une demande de naturalisation.

Ces principes généraux et caractéristiques fondamentales du Code sont demeurés stables tout au long de son évolution. On les y retrouve toujours actuellement.

En revanche, certains principes qui avaient été adoptés en 1984 ont largement disparu ou ont été abandonnés depuis.

Le Code de 1984 permettait, dans de nombreuses hypothèses, l'assimilation de la résidence à l'étranger à la résidence en Belgique lorsque l'intéressé avait acquis ou conservé, selon les cas, des attaches véritables avec la Belgique. Il était donc généralement possible pour un adulte résidant à l'étranger d'acquérir la nationalité belge en menant une procédure hors du territoire belge. Cette possibilité, on le verra, n'existe plus aujourd'hui (voir partie 2, chapitre 2, 3).

Par ailleurs, le législateur de 1984 était, dans ses déclarations du moins, relativement hostile à la multipatridie. Il reproduisait en cela les vieilles conceptions de l'unicité de la nationalité, présentes notamment dans la loi de 1922, suivant lesquelles la possession d'une double nationalité était une anomalie au regard du

principe d'allégeance à un seul Etat. Ainsi, le Code prévoyait-il la perte automatique de la nationalité belge en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère. Toutefois, malgré les déclarations, le Code contenait également plusieurs dispositions qui eurent pour effet de créer de nombreux cas de multipatridie, comme par exemple la transmission de la nationalité belge par la mère belge épouse d'un étranger. De même, de façon très novatrice, le Code n'imposait plus à l'étranger devenant Belge de renoncer à sa nationalité d'origine. Le Code créait à cet égard une asymétrie : l'étranger devenant Belge pouvait être binational, alors que le Belge acquérant volontairement une nationalité étrangère perdait sa qualité de Belge. Actuellement, la double nationalité est admise sans restriction.

Enfin, le Code de 1984 contenait encore les différences de statut entre Belges, héritées du passé, découlant d'une part de la coexistence de deux sortes de naturalisation, la « grande naturalisation » et la « naturalisation ordinaire » et, d'autre part, de la distinction entre « Belges » et « Belges de naissance ». Ces distinctions, contribuant à créer des « Belges de seconde zone » ont fait l'objet de critiques sévères dès lors qu'elles ont été appréciées, dès l'adoption du Code, comme « un frein à la cohésion de la collectivité nationale »<sup>211</sup>. Elles ont rapidement disparu par la suite, ne subsiste plus aujourd'hui, comme distinction entre Belges, que la différence entre ceux qui peuvent être déchus de la nationalité et ceux qui ne peuvent pas l'être (voir partie 2, chapitre 2, 3).

### 1.2.2. Les règles relatives à l'attribution de la nationalité

Quatre hypothèses d'attribution de la nationalité à l'enfant de moins de 18 ans sont définies par le Code : la transmission par le père ou la mère, l'adoption par un ou une Belge, dans certains cas limités, l'attribution en raison de la naissance sur le sol belge et enfin l'effet collectif d'un acte d'acquisition accompli par le père ou la mère. Le Code de la nationalité intègre donc de façon prudente et équilibrée des dispositions relevant du droit du sol dans un système qui demeure dominé par les règles relevant du droit du sang. L'objectif en est, naturellement, l'intégration des jeunes étrangers nés en Belgique, issus de plusieurs générations d'immigrés dont les autorités ont enfin compris qu'ils étaient durablement installés sur le territoire.

De façon cohérente par rapport à cette introduction du droit du sol dans les règles d'attribution, la transmission de la nationalité par filiation se double d'une condition de naissance sur le sol belge. Il s'agit ici d'éviter que se transmette la nationalité belge, de génération en génération, au sein de familles qui ont quitté la Belgique depuis longtemps et qui n'ont plus de lien réel avec le pays. Ainsi, en vertu de l'article 8 du Code, l'enfant né en Belgique d'un auteur belge est belge automatiquement. Il en va de même d'un enfant né à l'étranger d'un auteur belge né lui-même en

---

211. M. Verwilghen, *op.cit.*, p. 55.

Belgique (ou dans un territoire soumis à la souveraineté belge ou confié à l'administration de la Belgique). En revanche, l'enfant né à l'étranger d'un auteur belge né lui-même à l'étranger ne se verra attribuer la nationalité belge que, d'une part, si son auteur belge fait une déclaration, dans les cinq ans de la naissance, réclamant pour lui la nationalité belge ou, d'autre part, si en l'absence d'attribution de la nationalité belge, l'enfant est apatride.

Les mêmes principes sont applicables à la transmission de la nationalité belge de l'adoptant à l'enfant adopté. En application de l'article 9 du Code, l'enfant né en Belgique et adopté par un Belge est belge automatiquement, de même que l'enfant né à l'étranger et adopté par un Belge né lui-même en Belgique. L'enfant né à l'étranger et adopté par un Belge également né à l'étranger ne sera belge que, soit, si l'adoptant belge fait une déclaration réclamant la nationalité belge pour l'enfant, soit s'il est apatride.

La naissance en Belgique confère la nationalité belge à l'enfant qui, à un moment quelconque avant l'âge de 18 ans ou l'émancipation, serait apatride s'il n'avait pas la nationalité belge. Les enfants trouvés sont, pour l'application de cette disposition, présumés être nés en Belgique.

L'objectif d'intégration poursuivi par le législateur se concrétise, au niveau des règles d'attribution, par l'apparition d'un double droit du sol, consacré par l'article 11 du Code. La naissance sur le sol belge d'un enfant issu de parents, biologiques ou adoptifs, étrangers permet de faire attribuer la nationalité belge à l'enfant, à la condition qu'au moins un des deux parents soit lui-même né en Belgique et qu'il fasse une déclaration réclamant l'attribution de la nationalité à son enfant. La déclaration doit être faite avant que l'enfant ait atteint l'âge de douze ans et l'auteur ou l'adoptant né en Belgique doit, au moment de celle-ci, résider sur le territoire. Cette disposition concerne donc les enfants étrangers dits « de la troisième génération », nés de parents nés eux-mêmes en Belgique et supposés en conséquence intégrés. L'article 11 du projet de loi déposé par le gouvernement prévoyait un système différent, plus proche de celui de la loi de 1909 (voir partie 1, chapitre 1, 3.3), dans lequel l'attribution de la nationalité était automatique pour les étrangers de la troisième génération mais seulement à l'âge de 18 ans et à la condition qu'ils aient résidé en Belgique de manière continue depuis l'âge de 15 ans et qu'ils y résident encore à 18 ans. Le caractère contraignant de cette disposition, dès lors qu'elle ne laissait pas de choix au jeune issu de parents étrangers, fut mis en cause lors des travaux en commission parlementaire. Tout au long de la discussion, l'objectif du législateur de promouvoir l'intégration des jeunes issus de l'immigration fut rappelé à plusieurs reprises, le ministre insistant notamment sur le fait que « l'intérêt du pays à intégrer au moins les étrangers de la troisième génération commande de donner effet à la volonté ne fût-ce que d'un seul auteur né en Belgique », le cas échéant, contre la volonté de l'autre parent. La solution finalement adoptée fut celle qui, de l'avis des membres

de la commission, conciliait le mieux la volonté de faciliter l'intégration des enfants d'immigrés et le respect du libre choix de ceux-ci quant à leur nationalité<sup>212</sup>.

Ainsi, un parallélisme est établi par le Code : la troisième génération d'étrangers en Belgique bénéficie d'une possibilité de se voir attribuer la nationalité belge moyennant une déclaration de volonté de la part des parents et la troisième génération de Belges à l'étranger ne se voit plus attribuer la nationalité belge que moyennant une déclaration similaire faite par les parents.

Enfin, l'article 12 du Code crée l'effet collectif de l'acte d'acquisition volontaire ou du recouvrement de la nationalité par un auteur ou un adoptant, au profit de ses enfants ou enfants adoptés âgés de moins de 18 ans et sur lesquels il exerce l'autorité parentale. Les enfants mineurs d'un étranger se voient donc attribuer automatiquement la nationalité belge, sans demande en ce sens et sans possibilité d'y renoncer avant l'âge de 18 ans, lors de l'acquisition de la nationalité par leur père ou par leur mère.

### 1.2.3. Les règles relatives à l'acquisition de la nationalité

Le Code de 1984 met en place deux modes d'acquisition de la nationalité belge : l'option et la naturalisation. Ces deux possibilités d'acquérir la nationalité concernent seulement les personnes âgées de plus de 18 ans et supposent dans tous les cas l'expression de la volonté de l'étranger d'obtenir la nationalité belge. La nationalité belge n'est jamais attribuée automatiquement à une personne ayant 18 ans ou plus.

Une grande différence avec les règles anciennes en matière d'acquisition concerne l'admission, à ce niveau, de la double nationalité. En effet, dans le souci de favoriser l'accès à la nationalité belge, le législateur abandonne l'exigence, qui représentait un frein non négligeable à l'acquisition de la nationalité pour de nombreuses personnes, que l'étranger devenant Belge renonce ou perde sa nationalité antérieure.

#### 1. L'option

L'acquisition de la nationalité par option est ouverte aux étrangers qui possèdent, avec la Belgique, soit des liens constitués par la naissance en Belgique ou d'un auteur belge, ou par la résidence sur le territoire au cours de l'enfance ou de la jeunesse, soit un lien conjugal avec un ressortissant belge. Il s'agit donc, ici, de faciliter l'acquisition de la nationalité par des personnes qui, par les liens qui les unissent à la communauté nationale, sont supposées être déjà, au moins partiellement, intégrées. Cette procédure d'acquisition permet d'accueillir dans la communauté nationale, entre autres, des jeunes dont les parents auraient omis de faire la déclaration attributive ou des enfants nés à l'étranger de parents belges qui disposent

---

212. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/21, pp. 108-109.

d'attaches avec la Belgique mais dont les parents auraient, eux aussi, omis de faire la déclaration.

Les articles 13 et 14 du Code définissent les conditions à remplir pour pouvoir opter pour la nationalité belge. L'optant doit, soit être né en Belgique, soit, s'il est né à l'étranger, avoir un de ses auteurs ou adoptants qui possède la nationalité belge au moment de la déclaration d'option ou avoir un de ses auteurs ou adoptants qui était ou avait été belge de naissance au moment de sa naissance, soit enfin, avoir résidé en Belgique pendant au moins un an avant l'âge de six ans avec une personne à l'autorité de laquelle il était légalement soumis. Dans tous les cas, l'optant doit, en outre, avoir eu sa résidence principale en Belgique durant un an au moins au moment de la déclaration d'option. En outre, sauf dans l'hypothèse de l'étranger dont un des parents était ou avait été belge de naissance au moment de sa naissance, l'optant doit avoir eu sa résidence principale en Belgique entre l'âge de 14 et de 18 ans, ou pendant 9 ans au moins. La résidence à l'étranger peut être assimilée à la résidence en Belgique, lorsque le déclarant prouve qu'il a conservé des attaches véritables avec la Belgique. Enfin, la déclaration d'option ne peut être faite que par les étrangers âgés de 18 à 22 ans.

En ce qui concerne les conjoints de Belges, le Code contraste avec la législation antérieure. D'une part, le mariage n'exerce de plein droit plus aucun effet sur la nationalité. D'autre part, une possibilité d'acquisition de la nationalité belge est offerte aux conjoints de Belges, qu'il s'agisse de l'époux ou de l'épouse, après au moins six mois de résidence commune en Belgique et tant que dure la vie commune. Ici également, la résidence commune à l'étranger peut être assimilée à une résidence commune en Belgique, pour autant que le conjoint étranger prouve qu'il a acquis des attaches véritables avec la Belgique.

Peuvent également acquérir la nationalité belge par option, les personnes qui se trouvent dans le cas, fort rare, mais tout-à-fait digne de considération, d'avoir joui de façon constante, durant dix ans au moins, de la possession d'état de Belge, et dont la nationalité belge vient à être contestée.

La procédure d'option est relativement simple. La déclaration est faite devant l'officier de l'état civil du lieu où le déclarant a sa résidence principale. Elle peut également être faite à l'étranger devant le chef d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire belge, puisque la résidence à l'étranger peut être assimilée à la résidence en Belgique lorsque l'intéressé peut prouver des attaches véritables avec la Belgique. Une enquête est menée par le parquet qui rend un avis relatif, d'une part, à la volonté d'intégration du déclarant et, d'autre part, à l'absence ou non de faits personnels graves dans le chef de celui-ci (sur ces notions, voir partie 2, chapitre 1, 1.3). Le tribunal de première instance se prononce ensuite sur l'agrément de l'option. Un appel du jugement est possible, la Cour d'appel saisie réexamine alors tout le dossier, entend l'intéressé et prend une nouvelle décision. Le refus d'agrément n'empêche pas l'introduction d'une nouvelle déclaration ultérieure. Lorsqu'il s'agit

d'une déclaration par un conjoint de Belge, le tribunal peut sursoir à statuer, pendant deux ans maximum, s'il juge que la durée de résidence commune est insuffisante pour lui permettre d'apprécier la volonté d'intégration du déclarant.

## 2. La naturalisation

Conformément à l'article 9 de la Constitution, la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif. En vertu de l'article 18 du Code de la nationalité, elle confère la nationalité belge. Le Code maintient en 1984 la distinction, créée par le Constituant en 1830 (voir partie 1, chapitre 2, 2), entre la naturalisation ordinaire, qui confère la nationalité belge mais ne permet pas au naturalisé d'exercer tous les droits politiques, et la grande naturalisation, qui assimile complètement le naturalisé au Belge en ce qui concerne l'exercice des droits politiques pour lesquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation. Il s'agit notamment du droit d'éligibilité à la Chambre et au Sénat ainsi qu'au Conseil provincial, et du droit d'être ministre.

La naturalisation est un acte à portée individuelle du pouvoir législatif qui confère la nationalité à telle personne déterminée.

En 1984, il faut, pour acquérir la nationalité belge par naturalisation ordinaire, être âgé de 18 ans accomplis et avoir fixé sa résidence principale en Belgique depuis 5 ans. Ce délai est réduit à 3 ans pour les réfugiés et les apatrides. La résidence principale à l'étranger peut être assimilée à la résidence principale en Belgique lorsque le candidat à la naturalisation prouve qu'il a eu, pendant les 5 (ou 3) ans précédant la demande, des attaches véritables avec la Belgique. Il faut également satisfaire aux conditions subjectives imposées à tout candidat à l'acquisition de la nationalité belge, à savoir, ne pas s'être rendu coupable de faits personnels graves et pouvoir justifier de sa volonté d'intégration (sur ces notions, voir partie 2, chapitre 1, 1.3).

Pour pouvoir demander la grande naturalisation, il faut être âgé de 25 ans accomplis, remplir les conditions pour pouvoir obtenir la naturalisation ordinaire et, soit, être Belge depuis cinq ans au moins en conséquence d'une naturalisation ordinaire ou d'une option en tant que conjoint de Belge, soit, avoir rendu des services importants à la Belgique ou pouvoir en rendre par ses capacités et ses talents. Sont visés là, les savants et les artistes mais aussi, les sportifs de haut niveau susceptibles d'apporter à la Belgique médailles et titres lors des compétitions internationales. La grande naturalisation, comme avant l'adoption du Code, est conçue comme une faveur accordée à l'étranger en contrepartie de services éminents rendus au pays, ce dernier trouvant bien évidemment son intérêt à s'adjoindre ainsi de nouveaux nationaux dont l'apport, en termes de prestige ou en termes économiques, ne manquera pas de rejaillir sur la communauté nationale.

L'article 21 du Code précise que la demande de naturalisation est adressée au Ministre de la Justice et déposée au parquet du tribunal de première instance compétent pour le lieu de la résidence du candidat ou, si celui-ci réside à l'étranger, au

poste diplomatique ou consulaire compétent. La demande n'est recevable que si le demandeur s'est, au préalable, acquitté du paiement des droits d'enregistrement, fixés à hauteur de seize mille francs belges, sauf application des réductions prévues par le Code en fonction de l'âge ou de l'état de fortune du demandeur. Le procureur du Roi est invité à rendre un avis portant, d'une part, sur les éventuels faits personnels graves dont le demandeur se serait rendu coupable et, d'autre part, sur sa volonté d'intégration. Il peut également être amené à diligenter une enquête au sujet de tout élément dont le parlement désire être informé. La demande ainsi que l'avis du parquet sont transmis aux Chambres législatives. Dans chacune de celles-ci est constituée une commission des naturalisations, qui se penche sur toutes les demandes. En pratique, toutefois, les dossiers sont répartis entre les membres de la commission et seuls ceux qui soulèvent des problèmes particuliers sont soumis à la discussion<sup>213</sup>. Les dossiers recevables sont ensuite groupés et forment un projet de loi. Dans chaque chambre, il est procédé à un vote secret sur chacune des demandes individuelles et ensuite à un vote public sur l'ensemble des dossiers retenus. L'acte de naturalisation est sanctionné par le Roi et publié au *Moniteur belge*.

Les Chambres sont souveraines dans l'octroi de la naturalisation. L'acte de naturalisation n'est pas motivé. La décision par laquelle les Chambres refusent l'octroi de la nationalité ne doit pas l'être non plus. En cas de refus, l'intéressé est averti de cette décision par le Ministre de la Justice. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

#### 1.2.4. La perte, la déchéance et le recouvrement

##### 1. La perte de la nationalité

Rompant avec le passé, le législateur de 1984 semble mû par la volonté de faciliter la perte de la nationalité belge. L'article 22 du Code prévoit six hypothèses dans lesquelles le Belge perd sa nationalité.

Consacrant l'autonomie de la volonté, la loi autorise désormais les majeurs belges à renoncer à cette nationalité par déclaration. Le Code innove à cet égard : la répudiation de nationalité n'était connue ni du Code Napoléon, ni des lois belges en matière de nationalité antérieures. La renonciation n'est recevable qu'à la condition que le déclarant prouve qu'il possède une nationalité étrangère ou qu'il l'acquiert ou la recouvre par l'effet de la renonciation à la nationalité belge, de façon à éviter la création de cas d'apatridie. Cette possibilité de renonciation peut être perçue également comme constituant le pendant de l'introduction, en matière d'attribution, de dispositions relevant du droit du sol. Elle permet en effet aux bipatrides qui ne

---

213. C.R.A., Chambre, séance du mercredi 21 mars 1984, p. 819.

souhaitent pas conserver la nationalité belge attribuée à leur naissance de s'en défaire sans difficultés.

Deux cas de pertes visent les Belges majeurs. Premièrement, le Belge qui acquiert volontairement une nationalité étrangère perd automatiquement la qualité de Belge. Il s'agit d'une survivance de la conception selon laquelle il ne serait pas normal de faire allégeance à deux Etats simultanément, conception exprimée notamment dans la Convention européenne relative à la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, signée à Strasbourg le 6 mai 1963. Deuxièmement, le Belge né à l'étranger, y résidant de façon continue de 18 à 28 ans et possédant une autre nationalité perd la nationalité belge s'il ne déclare pas, avant d'avoir atteint l'âge de 28 ans et ensuite tous les dix ans, vouloir conserver la nationalité belge. On peut qualifier cette hypothèse de renonciation implicite, à tout le moins lorsqu'elle procède d'une volonté consciente de la personne concernée de s'abstenir de faire la déclaration concernée. Il s'agit ici d'éviter que la nationalité belge se transmette à l'infini au sein de familles qui ont quitté la Belgique depuis plusieurs générations et qui n'ont plus d'attaches réelles avec le pays.

Trois cas de pertes visent les Belges mineurs. Lorsque les parents d'un enfant belge renoncent à la nationalité belge ou viennent à perdre celle-ci à la suite de l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère, l'enfant perd la nationalité belge en même temps que son ou ses auteurs belges à la condition qu'il possède ou qu'il acquière la nationalité étrangère de ses auteurs. L'enfant belge adopté par un étranger perd également la nationalité belge par l'effet de l'établissement du lien de filiation, à la condition également qu'il possède ou acquière la nationalité étrangère de son parent adoptif. Enfin, l'enfant dont le parent perd la nationalité belge par suite de la résidence à l'étranger entre 18 et 28 ans et ultérieurement perd également la nationalité belge en même temps que son auteur belge.

## 2. La déchéance de nationalité

Le Code reproduit, à l'article 23, une disposition présente dans la législation belge depuis 1934 qui prévoit que peuvent être déchus de la nationalité belge les Belges ne tenant pas leur nationalité belge d'un auteur belge au jour de leur naissance, s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge. La déchéance ne peut être prononcée que par la Cour d'appel, sur citation du ministère public. L'adoption de cette disposition, qui n'avait plus été appliquée depuis l'après-guerre et qui ne l'a d'ailleurs pas été jusqu'en 2009, n'a fait l'objet d'aucune discussion lors des travaux préparatoires du Code.

### 3. Le recouvrement

L'article 24 du Code prévoit que la personne, Belge de naissance, qui a perdu la nationalité belge autrement que par déchéance peut recouvrer cette nationalité par une déclaration suivant la même procédure que la déclaration d'option. Le déclarant doit, en principe, avoir résidé en Belgique durant les douze mois précédant la déclaration. En rupture avec le passé, le Code prévoit donc également la possibilité, pour la personne ayant volontairement renoncé à la nationalité belge, de la recouvrer par une procédure simplifiée. Dans cette hypothèse, un contrôle judiciaire accru est toutefois prévu puisque le tribunal de première instance apprécie les circonstances de la renonciation et les raisons pour lesquelles le déclarant souhaite recouvrer la nationalité. Il s'agissait là, principalement mais pas uniquement, de contrôler que la répudiation de la nationalité suivie de la demande de recouvrement ne servaient pas à contourner les dispositions légales relatives au service militaire obligatoire.

La personne qui a été déchu de la nationalité belge ne peut, quant à elle, redevenir belge que par naturalisation.

#### *1.3. Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 1985*

##### 1.3.1. La cohérence et l'équilibre

Ainsi que l'exposait le ministre de la Justice lors de la présentation du projet de Code en commission de la Chambre, « tout se tient, dans ce projet, comme tout doit se tenir dans le système légal que chaque pays pratique dans un domaine aussi sensible. C'est ce souci essentiel de cohérence et d'exhaustivité que le gouvernement a entendu exprimer par l'innovation qui consiste à donner à cet ensemble le nom de Code, comme cela se fait d'ailleurs dans certains autres pays ».

Le Code de 1984 forme en effet un ensemble cohérent et équilibré. Il est construit autour de la notion d'attaches avec la Belgique : « comme certaines dispositions accroîtront le nombre des Belges là où existent des attaches suffisantes avec la Belgique, il faut d'autre part faciliter la perte de la nationalité là où ces attaches ont disparu »<sup>214</sup>. Dès lors, le droit du sol y fait une apparition prudente en matière d'attribution, aussi bien, de façon positive, pour permettre l'attribution de la nationalité aux enfants étrangers de la troisième génération, la déclaration attributive faite par les parents prouvant, dans l'esprit du législateur, leurs attaches avec la Belgique, que, de manière négative, pour éviter que ne se transmette la nationalité belge à des enfants d'émigrés belges nés à l'étranger, qui n'ont plus d'attaches avec la Belgique. Parallèlement, l'introduction de la possibilité de renonciation volontaire à la natio-

214. *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n°756/21, p. 15.

nalité belge, à condition d'en posséder une autre, permet aux enfants d'immigrés ne souhaitant pas conserver cette nationalité de s'en défaire.

Le principe fondamental de l'égalité des genres, qui a pour conséquence une augmentation du nombre d'enfants belges à la naissance, trouve également un équilibre dans les dispositions qui prévoient qu'à partir de la deuxième génération d'enfants nés à l'étranger, la nationalité n'est plus attribuée automatiquement. Ainsi, le Belge qui épouse un(e) étranger(ère) et s'établit dans la patrie de son conjoint ne transmet automatiquement sa nationalité qu'à la première génération de ses descendants. Le principe de l'égalité des genres est encore contrebalancé par le fait que le conjoint d'un Belge n'acquiert plus la nationalité automatiquement, mais peut devenir belge suite à une procédure peu contraignante.

Les deux procédures d'acquisition de la nationalité offertes aux étrangers âgés de plus de 18 ans sont bien distinctes. L'option et la naturalisation diffèrent quant à leurs destinataires et quant à leur mise en œuvre. Elles ont également chacune une nature juridique propre. Même si l'option de patrie comporte, à l'instar de la naturalisation, une vérification de la volonté d'intégration dans le chef du futur Belge, elle est entourée de garanties procédurales qui autorisent à considérer qu'elle crée un véritable droit subjectif à l'acquisition de la nationalité pour ceux qui répondent aux conditions posées par le Code. A l'opposé de cette conception, la naturalisation, instaurée par le Constituant dès 1830, est et demeure une faveur, accordée souverainement par le pouvoir législatif. Les demandeurs de naturalisation ne sont pas entendus. Aucun recours n'est possible contre un refus de naturalisation, qui ne doit d'ailleurs pas être motivé.

Par ailleurs, la naturalisation constitue l'unique procédure permettant l'acquisition de la nationalité belge par les étrangers adultes, primo-arrivants en Belgique, qui ne possèdent pas d'autre lien avec la nation que la résidence d'une certaine durée sur le territoire. Bien qu'il ait annoncé vouloir faire de l'acquisition de la nationalité belge par ces étrangers un outil au service de sa politique d'intégration des immigrés, le législateur de 1984 n'a pas créé une nouvelle procédure d'acquisition pour cette catégorie d'étrangers. Telle qu'elle est héritée du passé, la naturalisation n'a en effet pas vocation à devenir le droit commun de l'accès à la nationalité et n'est d'ailleurs certainement pas conçue dans cette perspective. Cette procédure paraît en réalité, déjà en 1984, peu adaptée à l'objectif d'intégration des populations immigrées que le législateur entend poursuivre en encourageant l'acquisition de la nationalité.

Enfin, les attaches suffisantes avec la Belgique sont généralement présumées lorsque la personne concernée a résidé en Belgique durant un temps déterminé, lorsqu'elle y est née ou lorsqu'elle y a suivi une partie de sa scolarité. La résidence en Belgique ne forme toutefois pas, en 1985, une condition indispensable pour l'acquisition de la nationalité belge. Si la personne a résidé à l'étranger durant la période au cours de laquelle elle devrait avoir résidé en Belgique pour opter pour la nationalité ou pour demander la naturalisation, elle peut prouver qu'elle a acquis ou conservé

des attaches véritables avec le pays et accomplir les démarches auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger.

### 1.3.2. Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration

Les attaches présumées par la résidence en Belgique ou prouvées par le candidat à la nationalité belge résidant à l'étranger doivent encore être complétées par deux conditions subjectives qui sont vérifiées par le parquet lors de toute demande d'acquisition de la nationalité : l'absence de faits personnels graves dans son chef et la preuve de sa volonté d'intégration. Le système établi par le Code en matière d'acquisition de la nationalité est clair : le fait pour un étranger de remplir les conditions objectives d'âge et de résidence sur le territoire, voire d'attaches véritables avec le pays ne suffisent pas à lui conférer la nationalité belge, il doit, en outre, ne pas s'être rendu coupable de faits personnels graves et pouvoir prouver qu'il a la volonté de s'intégrer à la communauté nationale.

Les travaux préparatoires du Code sont peu explicites quant à la notion de « faits personnels graves ». Les condamnations pénales sont généralement la preuve que l'intéressé s'est rendu coupable de faits personnels graves, mais elles ne sont ni nécessaires, ni suffisantes. En effet, le juge appelé à se prononcer sur l'agrément de l'option et le parlement lorsqu'il examine la demande de naturalisation disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu. Ainsi, une condamnation prononcée à l'étranger peut justifier un refus d'octroi de la nationalité, de même que des faits qui n'auraient pas été sanctionnés pénalement mais qui seraient considérés comme graves. A l'inverse, les condamnations prononcées en Belgique pour des faits mineurs ou éloignés dans le temps ne représentent pas toujours un obstacle à l'octroi de la nationalité. Il doit s'agir de faits qui doivent être prouvés par le parquet ; il ne peut s'agir de considérations d'ordre général ou politique. Les faits doivent par ailleurs être personnels au demandeur. Une abondante jurisprudence s'est développée à ce sujet<sup>215</sup>.

Formellement, la notion d'intégration remplace le concept d'idonéité<sup>216</sup>, utilisé jusqu'à l'entrée en vigueur du Code. Elle s'en différencie essentiellement, d'après le discours du législateur de l'époque, en ce qu'elle suppose « l'abandon total du contrôle de la persistance des attachements de l'étranger à sa nationalité antérieure, voire à sa nation d'origine »<sup>217</sup>. La volonté d'intégration n'est donc affectée ni par le maintien de certaines attaches avec le pays d'origine, ni par la persistance de cou-

215. Voir la jurisprudence citée par Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2<sup>ème</sup> éd. mise à jour par B. Renauld, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 237 et suivantes, S. Isbiai, Code de la nationalité belge : chronique de jurisprudence, *Rev. Dr. étr.*, 2003, pp. 352 et suivantes et M. Van de Putte en J. Clement, « Gewichtige feiten als beletsel voor nationaliteitsverkrijging », *T. Vreemd.*, 2011, pp. 347-349.

216. Voir le glossaire en fin de ce livre pour une description de cette notion.

217. M. Verwilghen, *op. cit.*, p. 172.

tumes ou habitudes provenant de celui-ci. En réalité et en dépit de ce discours officiel, il n'est pas certain que la volonté d'intégration soit réellement différente de l'idonéité. La notion de volonté d'intégration est à ce point peu définie et malléable que, dans certaines de ses applications, l'on est placé exactement face au même concept qu'au paravant.

De façon tout-à-fait cohérente avec l'objectif du législateur lors de l'adoption du Code, la notion de volonté d'intégration occupe une position centrale dans l'édifice des différentes voies d'accès à la nationalité par acquisition. Une volonté d'intégration jugée insuffisante conduit au rejet de l'option ou de la demande de naturalisation. Ici également, une jurisprudence abondante a vu le jour<sup>218</sup>. Non définie par le Code de 1984, la notion a suscité de nombreuses interrogations et a fait couler beaucoup d'encre<sup>219</sup>. Elle est traversée, dès l'origine, par une ambiguïté fondamentale, dès lors que la loi exige une *volonté* d'intégration suffisante, et non une *intégration* suffisante. Il en résulte que, selon les points de vue, l'intégration sera soit un préalable à l'octroi de la nationalité, soit une conséquence de celui-ci. Cette ambiguïté est le reflet de la position partagée du gouvernement de l'époque sur cette question<sup>220</sup>. Plusieurs parlementaires ont d'ailleurs relevé le risque de contradiction intrinsèque : « Vous présentez [le Code] comme un des éléments de solution du problème global de l'immigration. Mais par ailleurs, en soulignant fortement qu'il faut être suffisamment intégré pour pouvoir accorder la nationalité belge, vous vous situez en contradiction avec les objectifs que vous voulez poursuivre car vous démontrez que vous ne voulez pas la cohabitation véritable dans le respect des cultures différentes »<sup>221</sup>. On verra que la mise en œuvre concrète de la vérification de la volonté d'intégration des candidats à la nationalité belge confirmera l'intuition du Professeur Verwilghen qui, dans l'un des premiers commentaires du Code, relevait déjà qu'en instaurant des contrôles de la volonté d'intégration des immigrés, « comme s'il était possible de s'immiscer dans la conscience d'autrui », le législateur ne manquerait pas de susciter « des procès d'intention que tout le monde condamne »<sup>222</sup>.

218. Ch.-L. Closset, *op. cit.*, p. 297 ; M. De Decker en M. Suykerbuyk, Nationaliteit en integratiewil, in Velaers, J. (ed.), *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1993, pp. 294-301 ; E. Sluys, Het gerechtelijk toezicht op de nationaliteitskeuze, *T.P.R.*, 1991, pp. 1089-1126.

219. G. de Moffarts, De betekenis van de 'integratiewil' in het Wetboek van de Belgische nationaliteit, *T. Vreemd.*, 1987, nr 43, pp. 27-31.

220. D. de Jonghe et M. Doutrepoint, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, n°2152/2153, p. 21.

221. *C.R.A.*, Sénat, 19 juin 1984, p. 888.

222. M. Verwilghen, *op. cit.*, pp. 482 et 484.

### 1.3.3. Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour

Une caractéristique remarquable du Code de 1984 est qu'il semble ignorer la législation relative à l'accès au territoire et au séjour des étrangers. Le Code forme un ensemble logique et cohérent en lui-même, ainsi qu'avec les règles de droit civil relatives à l'état des personnes, mais il n'entretient aucun rapport juridique avec la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Lorsque le Code exige la preuve d'une « attache » avec le pays, il exprime le plus souvent cette exigence en demandant à l'intéressé de démontrer un certain nombre d'années de résidence en Belgique. La résidence est conçue dans ce contexte, comme en droit civil, comme une notion de fait, le cas échéant, distincte de celle de domicile. Dès lors, un contrat de bail, une attestation scolaire, des factures, ... peuvent prouver la résidence sur le territoire. Le législateur n'exige pas, en 1984, que la durée de résidence préalable à la démarche attributive ou acquisitive de nationalité soit couverte par un droit de séjour légal. Il n'exige pas plus que le candidat à la nationalité dispose d'un droit de séjour légal au moment d'introduire sa déclaration d'option ou sa demande de naturalisation.

Par ailleurs, le Code de 1984 prévoit largement la possibilité de demander et d'obtenir la nationalité belge, que ce soit par option ou par naturalisation, tout en résidant à l'étranger. Il exige, dans ce cas, que le candidat à la nationalité puisse prouver qu'il a acquis ou conservé des « attaches véritables » avec la Belgique. La notion d'attaches véritables n'est pas définie par le Code et donnera lieu au développement d'une jurisprudence variée, dès lors qu'il s'agit de situations de fait, différentes dans chaque hypothèse.

## 2. LE CODE DE LA NATIONALITÉ DE 1985 À 1999

### 2.1. L'évolution législative au cours des quinze premières années

On aurait pu s'attendre à ce qu'après l'adoption du Code, travail d'ensemble systématique et, on l'a vu, amplement réfléchi et raisonné, la législation relative à la nationalité connaisse une période de stabilité. Il n'en fut rien et l'on peut même parler en la matière d'un certain activisme législatif, d'origine aussi bien parlementaire que gouvernementale. Parmi les nombreux spécialistes ayant relevé cette caractéristique du droit de la nationalité belge depuis 1985, M.-Cl. Foblets note que si la liste des modifications législatives et des textes réglementaires concernant la matière est longue, cela n'est pas dû au hasard : la législation relative à la nationalité est, surtout depuis la stabilisation en Belgique des populations issues des migrations postérieures à la Seconde Guerre mondiale, devenue un instrument central de la politique d'intégration et d'immigration<sup>223</sup> et elle subit, à ce titre, l'influence des nombreuses modifications et évolutions que connaît la politique des étrangers.

#### 2.1.1. Les modifications relatives à l'attribution de la nationalité aux mineurs

Plusieurs propositions de lois déposées dans les premières années d'application du Code portaient sur l'attribution de la nationalité aux enfants d'immigrés établis en Belgique. Certaines de ces propositions entendaient freiner l'accès à la nationalité, tandis que d'autres se montraient favorables à un élargissement. Le gouvernement s'impliqua dans le débat, prenant clairement position dans le sens de l'ouverture, en déposant un projet de loi modifiant le Code en vue de « simplifier l'obtention de la nationalité belge par des enfants étrangers de la deuxième et de la troisième générations, afin d'augmenter leurs chances d'intégration dans la vie sociale belge »<sup>224</sup>. Ce projet était directement inspiré par les recommandations du Commissaire royal à l'immigration, qui jugeait que les règles du Code de la nationalité belge, dans la mesure où elles contribuaient à l'intégration, ne rencontraient cet objectif « que de manière insuffisante »<sup>225</sup>. Ces diverses initiatives débouchèrent sur l'adoption de la loi du 13 juin 1991 « modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire ».

Cette loi renforce considérablement la part du *jus soli* dans les règles relatives à l'attribution de la nationalité en consacrant un « double droit du sol » automatique,

223. M.-Cl. Foblets, Een nieuw nationaliteitsrecht? De Wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de belgische nationaliteit, *R.W.*, 2000-2001, p. 1150.

224. *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1314/1, p. 1.

225. *Ibid.*, pp. 2-3.

sans plus exiger de déclaration de la part des parents, assez proche de ce qui avait été institué en 1909 (voir partie 1, chapitre 1, 3.3). En vertu du nouvel article 11 du Code, sont désormais Belges par le seul effet de la loi, les enfants nés en Belgique de parents dont l'un au moins est également né en Belgique. En d'autres termes, les enfants étrangers de la troisième génération se voient attribuer la nationalité belge à la naissance, sans que plus aucune démarche de leurs parents ne soit requise à cette fin et sans qu'il soit possible, pour les parents, de s'y opposer. La même règle s'applique en cas de filiation adoptive. La seule condition à remplir est relative à la résidence en Belgique dans le chef du parent qui y est né lui-même : cet auteur doit avoir eu sa résidence principale en Belgique durant cinq ans au moins au cours des dix années précédant la naissance de l'enfant. Cette condition de résidence, qui a été longtemps discutée au cours des travaux préparatoires, tend à éviter l'attribution de la nationalité à des enfants nés « par hasard » sur le sol belge, au cours d'un séjour de courte durée de leurs parents sur le territoire.

Les enfants bénéficiant de cette nouvelle disposition sont en tous points assimilés aux Belges par filiation. La loi du 13 juin 1991 modifie en effet la disposition relative à la déchéance de nationalité pour les exclure de son champ d'application, à l'instar des Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> janvier 1992, tous les enfants étrangers nés en Belgique d'un parent né lui-même en Belgique et n'ayant pas encore atteint l'âge de dix-huit ans sont automatiquement devenus Belges, sans possibilité de refuser ce cadeau, si ce n'est par une renonciation volontaire après leur dix-huitième anniversaire.

La même loi facilite également l'attribution de la nationalité à l'égard des enfants étrangers de la deuxième génération, soit ceux qui naissent en Belgique de parents nés à l'étranger et résidant sur le territoire depuis un certain nombre d'années. Ces enfants sont considérés par le législateur comme ne possédant pas un lien suffisamment effectif avec la Belgique pour que la nationalité belge puisse leur être imposée comme aux enfants de la troisième génération, mais dans la mesure où eux et leurs parents résident et demeurent sur le territoire, il semble indiqué de permettre l'attribution de la nationalité à leur égard si tel est le vœu de leurs auteurs. Pour ces enfants, l'attribution n'est donc pas automatique mais dépend d'une déclaration, effectuée par les parents conformément au nouvel article 11*bis* du Code, demandant l'octroi de la nationalité à leur enfant. Le système de déclaration existant auparavant pour les enfants de la troisième génération est donc désormais ouvert, moyennant quelques modifications, aux enfants appartenant à la deuxième génération. Le législateur a jugé à cet égard que « cette démarche témoignera de la volonté des parents ou de l'enfant lui-même de voir celui-ci s'intégrer dans notre société en assumant les devoirs qui en découlent tout en jouissant des droits liés à la nationalité »<sup>226</sup>.

---

226. *Ibid.*, p. 7.

La déclaration acquisitive doit être faite avant le douzième anniversaire de l'enfant, et les parents doivent avoir eu, au moment de la déclaration, leur résidence principale en Belgique durant dix ans au moins. Il est donc possible que la condition de résidence dans le chef des parents ne soit acquise que plusieurs années après la naissance de l'enfant en Belgique. La procédure de déclaration suppose un contrôle par le parquet, débouchant, en cas d'avis négatif, sur une procédure menée devant le tribunal de première instance. Le procureur du Roi peut en effet s'opposer à l'attribution de la nationalité à l'enfant « si la déclaration vise un autre but que l'intérêt de l'enfant à se voir attribuer la nationalité belge ». Cette formule, peu compréhensible, a été retenue suite à une discussion animée au sujet de l'opportunité de refuser l'attribution de la nationalité aux enfants dont les parents se seraient rendus coupables de faits personnels graves. Le législateur ayant jugé qu'il n'était pas juste de sanctionner un enfant pour des faits pour lesquels il ne pouvait être tenu responsable, il a opté pour cette formule qui a été finalement la cause, semble-t-il, de peu de refus. Plusieurs juridictions ont en effet considéré qu'il est pratiquement toujours de l'intérêt d'un enfant de posséder la nationalité de l'Etat dans lequel il est né et dans lequel il est appelé à grandir et que les éventuelles manœuvres mises en œuvre par les parents pour tenter d'obtenir ou de consolider un droit de séjour par ce biais n'étaient pas de nature à prouver que l'attribution de la nationalité visait un autre but que celui de l'enfant. En cas d'absence d'opposition de la part du procureur du Roi, l'officier de l'état civil de la commune de résidence en est averti et procède immédiatement aux mentions et inscriptions dans les registres.

Copy Presse

### 2.1.2. Les modifications relatives à la naturalisation

La loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales porte, en ses articles 193 et 194, une diminution importante des droits d'enregistrements dus à l'occasion du dépôt d'une demande de naturalisation. Ces droits sont désormais fixés à 6.000 francs pour la naturalisation ordinaire et pour la grande naturalisation. Ce montant reste ramené à 2.000 francs lorsque le demandeur de naturalisation ordinaire a moins de 22 ans ainsi que, pour la grande naturalisation, lorsque le demandeur a payé précédemment le droit établi sur la naturalisation ordinaire. L'exposé des motifs de la loi du 22 décembre 1989 explique que cette réduction s'inscrit dans le cadre de la simplification de la législation fiscale. Le système antérieur, qui prévoyait une diminution du droit en fonction de l'importance des revenus du demandeur était source de conflits et de difficultés pour les intéressés et pour l'administration. Il occasionnait également une certaine injustice vis-à-vis des personnes les plus démunies, qui devaient déboursier la somme entière pour obtenir la naturalisation et qui ne pouvaient être partiellement remboursées, le cas échéant, qu'ultérieurement. La suppression de la liaison entre le montant des droits effectivement dus et les revenus

du candidat à la naturalisation entraîne la fixation d'un taux unique profitant finalement à tous<sup>227</sup>.

Le 1<sup>er</sup> février 1991, l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 5 (actuellement, l'article 9) de la Constitution<sup>228</sup> entraîne la disparition de la dualité de naturalisations. Déjà réclamé lors de l'adoption du Code, l'abandon de la différence entre grande naturalisation et naturalisation ordinaire ne donne pas lieu à beaucoup de discussions au moment de réviser la Constitution en ce sens, les membres de la commission étant unanimes pour reconnaître que le maintien de cette différenciation dans l'octroi des droits politiques aux Belges, héritée d'une époque à laquelle le droit de vote n'était pas encore « universel », n'est plus justifiable. Cette modification est considérée par le Constituant comme « souhaitable parce qu'elle facilitera l'acquisition de la nationalité belge – et par conséquent des mêmes droits et devoirs que les Belges – par les immigrés et favorisera de la sorte leur intégration »<sup>229</sup>. En conséquence, la loi du 6 août 1993 abroge l'article 20 du Code de la nationalité et modifie les diverses dispositions législatives qui contenaient des distinctions entre naturalisés. Les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions à remplir pour être élu membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat ou pour être nommé ministre sont aussi corrigées. Il n'existe plus désormais qu'une forme de naturalisation, qui peut être obtenue par les demandeurs qui remplissent les conditions auparavant fixées pour la naturalisation ordinaire. En corollaire, il n'existe plus qu'une seule catégorie de naturalisés, jouissant de tous les droits et de tous les devoirs des citoyens belges. La notion de services éminents rendus à la nation disparaît à ce moment avec la grande naturalisation, elle réapparaîtra, sous une forme légèrement différente, en 2012 (voir partie 2, chapitre 2, 3).

La loi du 6 août 1993 abroge aussi la notion de « Belge de naissance », mettant fin à une autre discrimination entre Belges. Il apparaît des discussions parlementaires que la disparition de cette notion est liée à la réflexion au sujet du caractère suranné de la dualité de naturalisations. Dès lors que la distinction entre deux catégories de naturalisés apparaissait désormais injustifiable, la notion de « Belge de naissance » perdait également sa pertinence<sup>230</sup>. Il n'y a désormais, sous réserve de la possibilité de déchéance qui ne concerne que certains nationaux, qu'une seule catégorie de Belges, titulaires de droits et de devoirs identiques.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 met fin au système bicaméral complet en Belgique. Les lois de naturalisations font partie de celles que l'on qualifie désormais de « monocamérales ». Le Sénat n'intervient plus dans la procédure. Pour l'octroi des naturalisations, la Chambre des représentants connaît désormais seule des demandes.

227. *Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n°806/1, pp. 36-37.

228. *M.B.*, 15 février 1991.

229. *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n°10/5-942/2.

230. *Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n°560/4, pp. 6-7.

La loi du 13 avril 1995 modifie ensuite la première phase de la procédure d'octroi de la naturalisation. Constatant la longueur excessive des procédures de naturalisation qui duraient en moyenne 4 ou 5 ans, longueur due en grande partie au fait que les parquets les plus sollicités étaient littéralement paralysés par le nombre des demandes, le législateur entreprend de rationaliser la procédure en réduisant le nombre d'instances administratives appelées à intervenir et en attribuant la maîtrise de la procédure à la Chambre des représentants. La demande est désormais directement envoyée à la Chambre et ne passe plus par le Ministère de la Justice. Les parquets se voient assigner un délai de quatre mois pour rendre leur avis. A défaut d'avis dans les quatre mois, celui-ci est réputé favorable et l'examen de la demande peut continuer. Les développements de la proposition de loi qui a donné lieu à ces modifications montrent que les auteurs de celle-ci considèrent toujours à ce moment la nationalité « comme un facteur important dans le processus d'intégration », et que, bien que l'objectif doive être « l'intégration sociale », « il importe d'encourager au maximum l'accès à la nationalité », laquelle « garantit la participation aux décisions politiques à tous les niveaux »<sup>231</sup>.

Enfin, la loi du 22 décembre 1998, dont il sera plus amplement question ci-dessous, apporte quelques modifications à la procédure de naturalisation et a surtout pour effet, en modifiant les procédures d'option et de déclaration (*infra*, point 1.3), d'augmenter considérablement le nombre de dossiers traités par la Chambre des représentants.

### 2.1.3. Les modifications relatives aux autres modes d'acquisition

La loi du 13 juin 1991 introduit un nouveau mode d'acquisition de la nationalité. L'article 12*bis* du Code prévoit désormais, en faveur des étrangers nés en Belgique et y ayant eu leur résidence principale depuis la naissance, une procédure simplifiée d'acquisition par déclaration. La déclaration doit être faite entre le dix-huitième et le trentième anniversaire. Il s'agit ici, de façon cohérente avec la possibilité offerte aux enfants appartenant à la deuxième génération d'immigrés de se voir attribuer la nationalité belge sur déclaration effectuée par leurs parents (article 11*bis*), de permettre aux jeunes adultes dont les parents auraient négligé de faire cette déclaration de la faire eux-mêmes, une fois devenus majeurs. La déclaration, effectuée devant l'officier de l'état civil, est transmise au parquet. Le procureur du Roi ne peut s'opposer à l'octroi de la nationalité que s'il constate un empêchement résultant de faits personnels graves dont l'intéressé se serait rendu coupable. Si le procureur du Roi estime ne pas devoir s'opposer à l'octroi de la nationalité, il en informe l'officier de l'état civil qui procède aux mentions et inscriptions d'usage. La nationalité belge est acquise dès ce moment. Si le procureur du Roi relève l'existence de faits

231. *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n°1247/1, p. 2.

personnels graves formant à son estime un empêchement à l'acquisition de la nationalité, le tribunal de première instance est appelé à se prononcer sur le bien-fondé de l'opposition.

La déclaration acquisitive de l'article 12*bis* est donc un nouveau mode d'acquisition de la nationalité, réservé aux jeunes étrangers de la deuxième génération. Logiquement, dès lors qu'il s'agit par hypothèse de jeunes adultes nés en Belgique, qui y ont toujours vécu et dont on peut donc supposer qu'ils y ont été également scolarisés, la volonté d'intégration de ces candidats à la nationalité n'est pas vérifiée, elle est présumée de manière irréfragable. En conséquence, contrairement à l'option, la déclaration de l'article 12*bis* n'est pas systématiquement soumise à l'agrément du tribunal. Celui-ci n'est appelé à en connaître qu'en cas d'opposition par le procureur du Roi et son intervention prend alors la forme d'une vérification du bien-fondé de l'opposition débouchant, le cas échéant, sur une main-levée de celle-ci.

La loi du 6 août 1993 modifie quant à elle l'article 16 du Code qui concerne la possibilité d'acquérir la nationalité belge par option offerte aux conjoints de Belges. En vue de lutter contre les mariages de complaisance, contractés dans le seul but de faire acquérir la nationalité belge au conjoint étranger, la loi établit désormais une distinction entre les époux de Belges suivant qu'ils possédaient, ou non, un droit de séjour de plus de trois mois ou un droit d'établissement préalablement au mariage. La durée de la résidence commune des époux exigée avant l'introduction de la déclaration d'option est portée à trois ans lorsque l'époux étranger ne bénéficiait pas d'un tel droit de séjour sur le territoire avant le mariage.

Enfin, la loi du 22 décembre 1998, dont l'intitulé « loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation » est trop restrictif, apporte de profondes modifications aux différentes procédures d'acquisition de la nationalité. A nouveau, plusieurs propositions de lois, en sens divers, se trouvaient sur le bureau de la Chambre. L'occasion de mener un débat de fond sur l'ensemble des conditions d'accès à la nationalité a cependant été manquée, le législateur s'étant limité, en 1998, à des modifications procédurales. Elles n'en sont pour autant pas anodines. La portée des modifications apportée en 1998 pourrait être ainsi résumée : quelle que soit la procédure d'acquisition de la nationalité mise en œuvre, lorsqu'il ne se trouve aucun avis négatif dans le dossier, la nationalité est accordée « immédiatement », en tout cas, sans examen complémentaire. En revanche, en cas d'avis négatif figurant dans le dossier, la décision finale appartient, en principe, à la Chambre des représentants, même s'il s'agit d'une déclaration ou d'une option, sous réserve de la demande expresse de l'intéressé de voir se poursuivre une procédure judiciaire.

Les procédures de déclaration (art. 12*bis*) et d'option de patrie pour les jeunes adultes et pour les conjoints de Belges (art. 15), qui étaient auparavant uniquement judiciaires, deviennent donc « mixtes », dans la mesure où elles peuvent désormais se transformer, au choix de l'intéressé ou en cas d'absence de réaction de sa part,

en demandes de naturalisation. Par ailleurs, la procédure d'option, qui requérait toujours un agrément judiciaire, est désormais calquée sur la procédure de déclaration, de sorte que le juge n'en connaît plus qu'en cas d'avis négatif du parquet. Les procédures de déclaration et d'option ne se distinguent donc plus à partir de 1999 et elles se transforment généralement, en cas d'avis négatif, en demandes de naturalisation.

La demande de naturalisation doit désormais être accompagnée d'un engagement formel de se soumettre à la Constitution et aux lois du peuple belge, qui est dépourvu de portée pratique, toute personne, belge ou étrangère, séjournant sur le territoire étant censée respecter les dispositions constitutionnelles et légales en vigueur. Par ailleurs, la procédure de naturalisation est encore simplifiée. Ici également, en cas d'absence d'avis du parquet dans les quatre mois, il est réputé favorable. Toutefois, la Chambre étant souveraine, rien ne l'empêche de sursoir à statuer jusqu'à ce que tous les avis demandés lui parviennent.

## *2.2. Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 1999*

Deux éminents auteurs, observateurs avertis de l'évolution de la législation en matière de nationalité, se demandaient, en 1991 déjà, pourquoi cette matière subissait tant de métamorphoses en un si court laps de temps. La réponse qu'ils apportaient à cette question est la suivante : « parce que le monde politique, depuis deux lustres, a décidé d'établir un lien étroit entre la nationalité et la condition des étrangers », de sorte que « la nationalité se retrouve aujourd'hui au cœur du débat sur l'immigration en Belgique ». Ils observaient qu'à la faveur des premières modifications du Code, ce rapprochement tendait à se renforcer de plus en plus<sup>232</sup>.

Ainsi que le faisait remarquer un autre spécialiste des questions de nationalité, en 1993, c'est « dans la voie d'un certain libéralisme que le législateur s'est finalement engagé »<sup>233</sup>. Les modifications du Code intervenues entre 1984 et 1999 ont globalement eu pour objectif de favoriser davantage l'intégration des immigrés et de leurs descendants en facilitant l'accès à la nationalité belge, parfois au détriment d'une certaine logique et de la lisibilité du Code.

### *2.2.1. La cohérence et l'équilibre*

La plupart des modifications intervenues entre 1984 et 1999 s'inscrivent dans la conception qui était celle du législateur lors de l'adoption du Code. Le ministre de la Justice, à l'entame des discussions en commission relatives à la loi du 13 juin 1991, déclarait : « l'accession à la nationalité belge constitue un facteur parmi d'autres

232. M. Verwilghen et C. Debroux, *Le nouveau visage de la nationalité belge*, *J.T.*, 1992, p. 2.

233. Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1993, 1<sup>ère</sup> éd., p. 58.

susceptibles de favoriser le processus d'intégration »<sup>234</sup>. En 1998 également, l'objectif est de faciliter l'accès à la nationalité qui est un « moyen d'intégration »<sup>235</sup>.

Un autre facteur favorisant l'assouplissement toujours plus poussé des règles relatives à l'acquisition de la nationalité est l'apparition, dès le début des années 1990, d'une mouvance, au sein du monde associatif puis du monde politique, réclamant le droit de vote pour les étrangers résidant en Belgique. Certains partis totalement hostiles à cette évolution ont vu dans l'assouplissement des conditions pour acquérir la nationalité une alternative à l'octroi du droit de vote aux non-nationaux et, en conséquence, la façon d'éviter le débat à ce sujet. On y reviendra ci-après, car cette tendance, déjà présente dans les débats relatifs à chaque avancée en faveur de l'accès à la nationalité, culminera lors de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 (voir partie 2, chapitre 2, 1).

Les dispositions relatives à l'attribution de la nationalité aux enfants mineurs conservent la cohérence qui était la leur en 1984. Le renforcement du droit du sol en faveur des enfants étrangers de la deuxième et de la troisième génération, qui conduit à faire de ces derniers des Belges dès la naissance de façon automatique ou quasi automatique, est également cohérente avec l'objectif général de faciliter l'intégration des immigrants installés durablement, voire définitivement, sur le territoire. La création d'une possibilité d'acquisition par simple déclaration pour les jeunes étrangers nés sur le territoire et qui y ont toujours vécu s'inscrit également logiquement dans la réalisation de cet objectif. Enfin, les dispositions tendant à simplifier les procédures d'option et de naturalisation sont aussi adoptées en vue de favoriser l'intégration des étrangers dont les choix ou que les aléas de la vie conduisent à se stabiliser sur le territoire.

L'apparition, en 1991, d'une nouvelle procédure de déclaration essentiellement administrative et ne nécessitant une saisine du tribunal de première instance qu'en cas d'avis négatif s'inscrit logiquement dans le paysage procédural du Code. En effet, cette nouvelle procédure concerne les étrangers considérés comme étant les plus intégrés et à qui est en conséquence épargnée la preuve de la volonté d'intégration. Dès lors que l'avis du parquet ne porte que sur les conditions de base et sur l'absence de faits personnels graves, il est compréhensible d'éviter le passage par le juge, et l'encombrement du rôle des tribunaux que celui-ci occasionne, lorsque l'avis du parquet est favorable. A ce moment, la procédure d'option, qui suppose toujours l'agrément par le tribunal, n'est pas modifiée. La procédure de naturalisation demeure quant à elle tout-à-fait différente.

Si le Code de 1999 est globalement fidèle aux objectifs qui lui avaient été assignés en 1984 et cohérent par rapport à ceux-ci, l'indifférenciation des procédures qui apparaît en 1998 entraîne la perte d'une part importante de la logique interne

234. *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n°1314/7, p. 1.

235. *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n°1334/11, p. 14.

qui caractérisait le Code lors de sa conception. La réforme de 1998, répondant à l'objectif appréciable de simplifier les procédures d'acquisition de la nationalité, accusées, à raison, d'être lentes, semées d'embûches administratives et même inutilement vexatoires<sup>236</sup>, va rendre le paysage plus flou, gommant les différences essentielles entre les procédures. La procédure d'option est désormais alignée sur la procédure de déclaration, la saisine du tribunal n'ayant plus lieu qu'en cas d'avis négatif et non pas automatiquement pour toutes les procédures d'option. Toutefois, les deux procédures sont encore décrites dans deux articles différents du Code, les articles 12*bis* et 15, ce qui ne sert pas la lisibilité de celui-ci.

De manière plus grave et inconséquente, le législateur crée en 1998 un pont procédural entre les procédures de déclaration et d'option et la procédure de naturalisation. La déclaration et l'option faisant l'objet d'un avis négatif sont désormais automatiquement transformées en demande de naturalisation, sauf si le demandeur choisit la procédure judiciaire et le fait savoir expressément. Cette mesure, qui entend apporter une solution au lancinant problème de l'arriéré judiciaire, va avoir pour effet d'augmenter considérablement l'encombrement des services de la Chambre et le retard accumulé par la commission dans le traitement des naturalisations, déjà considérablement accru par l'effet de la loi de 1995 et dont le président avait pourtant signalé qu'elle n'était pas armée pour faire face à cet afflux. Elle a aussi pour conséquence d'effacer la différence fondamentale entre la déclaration et l'option, qui créent en principe un droit subjectif à acquérir la nationalité, et la naturalisation, qui demeure une faveur accordée souverainement par le législateur. De la sorte, les personnes qui avaient entamé une procédure de déclaration ou d'option et qui sont orientées, à la suite d'un avis négatif qui pourrait ne pas être fondé, vers la procédure de naturalisation, perdent la garantie d'un procès contradictoire au cours duquel elles auraient été entendues et dans le cadre duquel elles auraient pu faire valoir leurs arguments et prendre connaissance des arguments du parquet.

Par ailleurs, la naturalisation est de plus en plus sollicitée par les étrangers qui ne possèdent pas d'autre lien avec la Belgique qu'une certaine durée de résidence sur le territoire. C'est compréhensible, dès lors que les primo-arrivants majeurs ne disposent que de cette procédure pour acquérir la nationalité belge. La figure de la naturalisation apparaît en conséquence, au tournant du siècle, comme un instrument important d'intégration des étrangers adultes de la première génération. Cette procédure, toutefois, n'a pas évolué dans sa conception originelle de faveur accordée souverainement et de manière peu transparente par le pouvoir législatif et apparaît en conséquence de plus en plus en décalage par rapport au rôle politique que l'on entend lui faire jouer.

---

236. *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n°1334/1, p. 2.

### 2.2.2. Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration

L'absence de faits personnels graves demeure une condition fondamentale pour acquérir la nationalité belge. Quelle que soit la procédure mise en œuvre, de la déclaration sur la base de l'article 12*bis* à la naturalisation, en passant par l'option de patrie, l'enquête effectuée par le parquet porte toujours d'abord sur cette condition fondamentale. Pas plus qu'en 1984, le Code ne définit en 1999 ce qu'il faut entendre par cette notion. Les circulaires du 6 août 1984 et du 8 novembre 1991 ne contiennent rien de plus que quelques exemples. Le contenu concret de ce que sont les « faits personnels graves » est donc entièrement prétorien.

Un auteur qui a procédé à une analyse de nombre de décisions se prononçant sur un avis négatif motivé par la présence de faits personnels graves dans le dossier conclut que l'on peut distinguer plusieurs catégories de candidats à la nationalité au regard de cette notion. La première catégorie est constituée des étrangers qui sont inconnus des services de police et des parquets, qui ne sont pas renseignés à la Sûreté de l'Etat et qui n'ont jamais rencontré de souci avec l'Office des étrangers. Ces candidats à la nationalité ne se voient reprocher aucun fait personnel grave. Une deuxième catégorie est formée des demandeurs qui ont connu quelques « accidents de parcours » : condamnations légères et/ou anciennes, information ou instruction en cours pour des faits relativement légers ou encore des personnes connues de la Sûreté de l'Etat comme sympathisantes relativement passives d'une association ou formation qui fait l'objet d'une surveillance. En général, un seul de ces éléments ne suffira pas à fonder un avis négatif du parquet, mais une accumulation pourra en revanche justifier le refus de la nationalité. Enfin, une dernière catégorie de dossiers est composée de ceux dans lesquels apparaissent une ou plusieurs condamnations correctionnelles ou criminelles lourdes, une persistance dans la délinquance, des faits récents et graves qui font l'objet d'une information ou d'une instruction, ou encore un fichage par la Sûreté de l'Etat pour participation à des faits répréhensibles et prouvés. Dans ces dossiers, l'avis négatif du parquet est généralement confirmé par le tribunal<sup>237</sup>. Toutefois, bien que des tendances générales puissent se développer et être observées, il faut souligner qu'il est inévitable que des différences d'interprétation de la notion se développent d'un parquet à l'autre<sup>238</sup>, ce qui crée certaines inégalités dans le traitement des procédures d'acquisition de la nationalité.

237. S. Isbiai, Code de la nationalité belge : chronique de jurisprudence, *Rev.dr.étr.*, 2003, p. 370.

238. M. Bietlot, F. Caestecker, F. Hardeman et A. Réa, Evaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, in M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002.

Malgré quelques tentatives parlementaires en vue de l'abroger<sup>239</sup>, la notion de volonté d'intégration est encore bien présente dans le Code en 1999. De façon logique, elle n'est toutefois vérifiée que dans les procédures d'option et de naturalisation. La déclaration ne suppose pas la preuve par le déclarant de sa volonté d'intégration. Le jeune adulte étranger né en Belgique et y ayant toujours vécu est présumé être intégré et cette présomption ne peut pas être renversée. En revanche, à l'égard des personnes qui entrent dans les conditions pour acquérir la nationalité belge par option, qui disposent donc de certaines attaches familiales avec la Belgique, l'enquête diligentée par le parquet portera également sur la volonté d'intégration. Il en va de même, logiquement, pour les demandeurs de naturalisation, qui sont supposés avoir encore moins d'attaches avec la communauté belge. Ainsi, la législation « part du principe qui veut que l'on impose des conditions d'autant moins strictes que les liens avec la Belgique sont plus intenses »<sup>240</sup>.

Le Code ne contient toujours aucune définition de la volonté d'intégration. Il revient aux enquêteurs, sous l'autorité des parquets, de donner un contenu à cette notion. A cet égard, l'article 24bis du Code, introduit par la loi du 22 décembre 1998, charge le ministre de la Justice d'arrêter les directives concernant les modalités selon lesquelles le parquet près le tribunal de première instance mène l'enquête en vue de la présentation de l'avis du procureur du Roi.

Plusieurs questionnaires, élaborés par les différents parquets, sont utilisés par les agents chargés de vérifier la volonté d'intégration des demandeurs dans le cadre d'une demande de naturalisation ou d'option. Ces questionnaires portent généralement sur la connaissance d'une des langues nationales, sur la langue parlée en famille, sur les diplômes obtenus, sur la profession exercée, sur la connaissance des médias belges, sur le fait d'être membre d'une association ou d'un club permettant d'avoir des contacts avec les Belges et sur, le cas échéant, les contacts avec les autorités scolaires des enfants et les activités extrascolaires pratiquées par ces derniers. Inévitablement, les questions et les réponses sont diversement interprétées par les enquêteurs et par les procureurs du Roi, ce qui induit un sentiment d'arbitraire, malgré les efforts des autorités pour uniformiser la notion.

Dans un louable effort de transparence, la Commission des naturalisations de la Chambre a adopté et rendu public en 1997 un document intitulé « Jurisprudence de la Commission des naturalisations » qui précise notamment que la naturalisation est refusée aux personnes condamnées pour certains faits graves, aux personnes participant à des mouvements extrémistes, aux étudiants et aux personnes dont le droit de séjour est limité. La demande est ajournée en cas de volonté d'intégration insuffisante, ce qui peut se traduire par « la connaissance insuffisante d'une des langues

239. Voir notamment la proposition de loi déposée par des députés libéraux, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1334/1.

240. *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1334/11, p. 13.

nationales, pas ou peu de contacts avec des ressortissants belges, désintérêt pour sa demande, motivation essentielle d'obtenir des allocations sociales ... »<sup>241</sup>. Le traitement concret des demandes de naturalisation demeure néanmoins relativement obscur, dès lors que les décisions prises par la Chambre ne doivent pas être motivées.

La pratique judiciaire dégage quant à elle plusieurs critères pour évaluer la volonté d'intégration des candidats à la nationalité par option. La maîtrise d'une des langues nationales ou, à tout le moins, les efforts consentis pour l'acquérir vient, cela n'est pas surprenant, en tête des indices d'intégration ou, au contraire, d'absence de volonté. Les tribunaux considèrent en général que la connaissance réelle, même imparfaite, d'une des langues nationales, même s'il ne s'agit pas de la langue de la région, témoigne de la volonté de s'intégrer<sup>242</sup>. A l'inverse, il est jugé que « l'ignorance totale ou une connaissance sommaire d'une des langues nationales constitue la preuve de l'absence d'une volonté d'intégration car il y a là un obstacle à la bonne intégration en Belgique »<sup>243</sup>. L'intérêt manifesté pour la culture du pays d'accueil constitue également un indice de la volonté de s'intégrer<sup>244</sup>, de même que la volonté de travailler ou l'expérience professionnelle<sup>245</sup>, les relations familiales et l'éducation donnée aux enfants<sup>246</sup>, la bonne conduite et les relations sociales entretenues avec les Belges<sup>247</sup>. En principe, les tribunaux ne prennent en considération que les actes de l'intéressé et non ses opinions ou convictions.<sup>248</sup>

Comme le soulignent les auteurs d'une importante étude consacrée à « l'obtention de la nationalité belge et volonté d'intégration », « il va de soi que, par leur nature hautement complexe, tous ces critères sont impossibles à évaluer de manière parfaitement objective et univoque » et que, sur de nombreux points, « la pratique s'avère à la fois plurielle et souvent différente de la théorie »<sup>249</sup>. Autant de difficultés qui vont, sans conteste, alimenter le sentiment d'arbitraire et les frustrations inévitables qui en découlent.

241. *Ibid.*, p. 82.

242. Bruxelles, 24 octobre 1985, *J.T.*, 1986, p. 50 ; Civ. Namur, 2 mai 1990, *J.L.M.B.*, 1990, p. 899 ; Civ. Bruges, 10 octobre 1989, *R.W.*, 1990-1991, p. 1070.

243. Anvers, 12 octobre 1988, *Turnh. rechtsl.*, 1989, p. 172.

244. Civ. Liège, 14 avril 1989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1504 ; Bruxelles, 24 octobre 1985, *J.T.*, 1986, p. 50 ; Civ. Bruxelles, 1<sup>er</sup> janvier 1987, *T.V.R.*, n°43, p. 35.

245. Mons, 20 décembre 1988, *R.D.E.*, 1989, p. 81 ; Civ. Liège, 17 avril 1989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1504 ; Civ. Bruges, 10 octobre 1989, *R.W.*, 1990-1991, p. 1070.

246. Voyez la jurisprudence inédite citée par Ch-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 1<sup>ère</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 1993, pp. 268 à 270.

247. Bruxelles, 24 octobre 1985, *J.T.*, 1986, p. 50 et la jurisprudence inédite citée par Ch.-L. Closset, *op. cit.*

248. Ch-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 1<sup>ère</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 1993, pp. 259 et suiv.

249. D. de Jonghe et M. Doutrepoint, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2012, n°2152/2153, pp. 26-29.

### 2.2.3. Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour

Les notions de « droit de séjour de plus de trois mois » et de « droit d'établissement », définies par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, font une première entrée dans le Code de la nationalité belge à la faveur de la révision de son article 16, relatif au droit d'option de patrie pour les conjoints de Belges, par la loi du 6 août 1993. Une loi du même jour modifie d'ailleurs la loi du 15 décembre 1980 sur plusieurs points liés à l'acquisition du droit de séjour par regroupement familial. En vue de lutter contre une forme particulière d'abus de l'institution du mariage, le législateur allonge la durée de résidence commune exigée des époux lorsque le conjoint étranger ne possède pas de droit de séjour de longue durée préalablement au mariage. Il s'agit donc de mettre à l'épreuve la sincérité des époux lorsque les circonstances permettent d'imaginer que le mariage a pu n'être contracté qu'en vue de faciliter l'accès à la nationalité par le conjoint étranger.

Il faut souligner que cette première incursion de la législation relative au droit de séjour des étrangers dans le droit de la nationalité n'a pas pour objet d'exiger la possession d'un droit de séjour quelconque dans le chef du candidat à la nationalité. Il s'agit uniquement de renforcer la condition de résidence dans l'hypothèse où le droit de séjour n'est pas acquis antérieurement au mariage.

Pour le surplus, de manière générale, les exigences administratives en termes de droit de séjour et d'établissement des étrangers restent largement ignorées du législateur lorsqu'il agit en matière de nationalité. Ainsi, la notion de « résidence principale en Belgique », qui figure dans plusieurs dispositions en tant que condition pour accéder à la nationalité soit, au moment de l'introduction de la demande, soit durant une certaine durée antérieure à celle-ci, demeure, en 1999 comme en 1984, une notion de fait. Lors des travaux parlementaires relatifs à la loi du 13 juin 1991, la question a été abordée. Le ministre de la Justice a confirmé à cette occasion que la notion de résidence principale au sens du Code de la nationalité belge est une question de fait qui peut être prouvée par toute voie de droit. Certes, au niveau de la preuve, l'inscription dans les registres communaux constitue un indice non négligeable de la résidence. Cependant, cette inscription ne paraît pas absolument nécessaire à l'établissement de la preuve de la résidence. S'il n'y a pas lieu de « favoriser des situations trop laxistes ou permissives », ce qui amena le ministre de la justice à déclarer au cours de la discussion qu'un séjour illégal ne pourrait être pris en considération, le Code lui-même ne contient aucune exigence quant à la légalité du séjour. Comme le soulignait le ministre, « on n'a jamais distingué la nature du titre officiel d'autorisation de résidence pour un étranger dans le Code de la nationalité. Dans le cas contraire il faudrait, de manière très exhaustive, enregistrer tous les

types de séjour possibles et voir ceux qui conviendraient ou ne conviendraient pas pour l'application des présentes dispositions ».

Il semble donc que dans l'esprit du législateur de l'époque, les deux matières juridiques soient bien distinctes, les éventuels abus devant être détectés et réglés par les autorités compétentes en matière de séjour avant qu'ils puissent avoir un effet au niveau de l'acquisition de la nationalité. Ainsi, le législateur semble considérer qu'un séjour limité à la durée des études accomplies en Belgique ne pourrait être à la base d'un octroi automatique de la nationalité belge aux enfants de l'étudiant étranger. Toutefois, le Code n'exclut nullement cette possibilité. Pour éviter cette situation, le législateur estime qu'il appartient à l'exécutif « de ne pas laisser perdurer des statuts d'étudiant pendant dix, voire quinze ans, lorsque cela ne correspond pas à la profonde réalité des choses »<sup>250</sup>.

En 1999, la législation relative à la nationalité n'est donc pas encore expressément perçue par les autorités législatives comme un moyen qui pourrait être utilisé pour obtenir ou consolider un statut de séjour sur le territoire.

Par ailleurs, le Code de 1999 prévoit toujours la possibilité, dans la plupart des cas d'acquisition de la nationalité, d'assimiler la résidence à l'étranger à une résidence en Belgique lorsque le demandeur peut prouver qu'il a acquis ou conservé des attaches véritables avec la nation belge. Il n'y a que la procédure de déclaration de l'article 12*bis* qui ne peut pas être mue au départ de l'étranger, ce qui est logique dans la mesure où elle est réservée aux jeunes étrangers nés en Belgique et qui y ont toujours vécu.

---

250. *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n°1314/ 7, p. 22.

## Chapitre 2

# Le Code de la nationalité belge à partir de 2000

Au début du XXIème siècle, le Code de la nationalité va connaître deux bouleversements d'envergure, en 2000 et en 2012. Ces modifications vont dans des sens opposés. Elles n'en sont pas moins intimement liées au plan politique dans la mesure où la seconde constitue à l'évidence une réponse à la première.

## 1. LA LOI DU 1<sup>ER</sup> MARS 2000

### *1.1. Le contexte et les débats parlementaires*

De prime abord, l'adoption de la réforme de 2000 s'inscrit parfaitement dans les objectifs poursuivis par le législateur depuis 1984. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi débute en effet par ces mots : « Conformément à la déclaration gouvernementale, le présent projet a pour but principal de simplifier les procédures d'acquisition de la nationalité belge. Le principe qui sous-tend le projet est l'intégration des étrangers dans notre société. L'acquisition de la nationalité belge est vue comme un outil privilégié pour favoriser cette intégration »<sup>251</sup>. L'intention exprimée par l'auteur du texte est limpide, il s'agit de progresser encore dans le sens de l'intégration des étrangers par l'octroi de la nationalité belge.

La révision du Code est cependant d'une envergure telle qu'elle tranche significativement avec les amendements portés par les législations antérieures. Une spécialiste de la matière la qualifiera encore, 12 ans plus tard, de « réorientation radicale dans l'évolution de la législation belge relative à la nationalité »<sup>252</sup>.

Par ailleurs, le moment auquel intervient cette modification n'est pas neutre par rapport à l'agenda politique. La réforme de 2000 n'est manifestement pas exempte d'arrière-pensées.

#### 1.1.1. La problématique de l'octroi du droit de vote aux non-nationaux

La déclaration d'intention du gouvernement, citée ci-dessus, centrée exclusivement sur l'objectif d'intégration des populations issues de l'immigration, ne cache en effet que très maladroitement la volonté de la majorité issue du scrutin de juin 1999, constituée des socialistes, des libéraux et des écologistes, de mettre fin à un autre débat qui agite le monde associatif et la société civile depuis plusieurs années et qui divise particulièrement le monde politique : celui de l'octroi du droit de vote aux immigrés. Il est remarquable que la procédure parlementaire d'urgence ait été sollicitée par le gouvernement pour le vote de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, alors que la dernière loi modifiant le Code, adoptée en 1998, est à peine entrée en vigueur et que l'on se situe en début de législature, moins d'un an après les élections de 1999. Cette précipitation ne peut être expliquée que par l'approche d'un autre scrutin, local cette

251. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/001, p. 4.

252. M.-Cl. Foblets, « De Belgische nationaliteit in eer hersteld? Nieuwe wendingen in de appreciatie van integratie, Europees burgerschap en procedures van nationaliteitsverkrijging », in M.-Cl. Foblets, M. Hildebrandt et J. Steenbergen (red.), *Liber amicorum René Focqué*, Gand, Larcier, 2012, p. 321.

fois, fixé au mois d'octobre 2000, ainsi que par le souhait de la majorité, divisée, de mettre un point final au débat portant sur l'octroi des droits politiques aux étrangers.

Depuis les bancs de l'opposition, les députés socio-chrétiens flamands mettent en lumière de façon éloquente le lien politique entre la volonté urgente de favoriser l'acquisition de la nationalité et le refus d'avancer sur le terrain des droits politiques des étrangers : « L'obsession du gouvernement de ne pas vouloir accorder le droit de vote aux étrangers lors des élections communales l'a conduit à adopter des projets de loi violant les fondements de la législation tant belge qu'européenne en matière de nationalité »<sup>253</sup>. Ils expriment également tout le mal qu'ils pensent de l'assouplissement, d'après eux excessif, des conditions d'accès à la nationalité. Leurs homologues francophones, tout en se montrant plus favorables à l'objectif poursuivi par le projet de loi, formulent « un grand regret », celui que les « arbitrages politiques qui ont eu lieu [aient] opté pour avancer uniquement sur le plan de la nationalité », alors qu'il « aurait été intéressant d'également progresser dans la voie de l'octroi aux étrangers du droit de vote aux élections communales à tout le moins pour 2006 ». Ils regrettent, explicitement, que le projet qui donnera naissance à la réforme de 2000 « réduise le débat relatif à la place que doivent occuper les étrangers dans la société à une optique *assimilante* »<sup>254</sup>.

Cette situation résulte du tabou que le parti des libéraux flamands, qui occupe le poste de premier ministre, fait peser sur l'attribution du droit de vote aux immigrants<sup>255</sup>. Ainsi, en Commission du Sénat, le ministre de la Justice clôt le débat avant même qu'il ait été ouvert, en ces termes : « Le présent projet de loi concerne les étrangers qui s'intègrent par l'acquisition de la nationalité belge, avec tous les droits et les devoirs que cela implique, notamment l'obligation de voter »<sup>256</sup>.

Le blocage politique sur la question du droit de vote apparaissant insoluble, la majorité gouvernementale choisit la voie de l'octroi facilité de la nationalité pour satisfaire les tenants d'une plus grande ouverture de la démocratie aux derniers arrivés sur le territoire.

S'il est mis en lumière de façon évidente en 1999 à l'occasion des discussions précédant la formation du gouvernement et en 2000 lors de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> mars, le lien entre la question du droit de vote pour les non-Belges et la réflexion politique au sujet de la nationalité et de l'intégration n'en est pas neuf pour autant. Cela fait une bonne dizaine d'années que la question de l'exercice des droits politiques par les étrangers apparaît périodiquement dans les discussions relatives à l'octroi de la nationalité. Lors des discussions ayant précédé l'adoption de la loi du 13 juin

253. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/007, p. 11.

254. *Ibid.*, p. 16.

255. B. Louis, 2000-2001 : Odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique, in M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002, p. 480.

256. *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n°2-308/3, p. 15.

1991, déjà, le ministre de la justice, répondant à des députés qui abordaient cette question, affirmait que « le droit de vote doit rester lié à la condition de nationalité » et que ce débat « n'avait pas sa place » dans le cadre de la discussion du projet de loi à l'examen<sup>257</sup>. Dans les développements de la proposition de loi qui allait donner lieu à la loi du 13 avril 1995, les auteurs, appartenant aux groupes socialiste et libéral, reconnaissaient qu'en la matière, la prudence était de mise : « Même les partisans du droit de vote au départ d'une construction qui lie une véritable intégration à l'égalité des droits, ont parfaitement conscience que, dans le contexte actuel, des décisions brusques sont exclues ». Ils concluaient que « le processus d'intégration politique [devait] donc se poursuivre en accordant plus facilement la nationalité belge aux étrangers qui résident en Belgique »<sup>258</sup>. Les développements de la proposition de loi déposée par les députés libéraux en 1997 et ayant abouti à l'adoption de la loi du 22 décembre 1998 sont eux aussi explicites : « Les auteurs de la présente proposition ne sont pas favorables au morcellement des différents droits politiques compris dans le principe de nationalité. Ils considèrent que l'exigence de la nationalité pour l'exercice de ces droits est essentielle ». L'assouplissement des conditions d'accès à la nationalité apparaît, déjà à ce moment, comme une concession en vue d'éviter l'octroi du droit de vote aux étrangers extra-européens<sup>259</sup>.

### 1.1.2. La construction de la citoyenneté européenne

L'apparition de la question du droit de vote aux étrangers dans l'agenda politique belge au tournant du siècle dépasse le contexte strictement national. C'est en effet la construction de l'Union européenne qui inscrit l'élargissement des droits politiques en faveur des non-nationaux parmi les tâches à réaliser par les Etats membres.

Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, institue la citoyenneté européenne. Depuis l'entrée en vigueur de ce Traité<sup>260</sup>, les étrangers ressortissants d'un pays de l'Union sont titulaires d'un droit de suffrage et d'éligibilité dans les autres Etats de l'Union, non seulement pour les élections européennes mais également pour les élections locales. En corollaire, l'Europe offre à la réflexion sur la dissociation éventuelle de la nationalité et de la citoyenneté une magnifique occasion de se déployer dans le débat politique. La citoyenneté européenne crée effectivement une brèche dans la relation fusionnelle entretenue traditionnellement par la nationalité et la citoyenneté, entendue comme capacité à exercer les droits politiques dans un Etat-nation.

En Belgique, l'approbation du Traité et à tout le moins l'octroi du droit de vote aux étrangers européens au niveau local supposaient en principe la révision de

257. *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n°1314/7, p. 12.

258. *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n°1247/1, pp. 1-2.

259. *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n°1334/1, pp. 1-2.

260. Article 19 du Traité C.E., Directive 94/80 du Conseil du 19 décembre 1994.

l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, qui réservait jusqu'alors l'exercice des droits politiques aux nationaux<sup>261</sup>. Lors des débats précédant cette nécessaire révision, la question s'est inévitablement posée de savoir s'il fallait limiter l'octroi des droits politiques aux seuls étrangers possédant la nationalité d'un Etat membre de l'Union, ce qui était l'option minimale exigée par les engagements européens de la Belgique, ou s'il était opportun d'envisager aussi l'octroi de droits politiques également aux étrangers issus de pays tiers à l'Union. Le fait qu'un Portugais ou un Allemand pourrait voter lors des élections communales alors que ce droit serait refusé aux Marocains ou Turcs présents sur le territoire depuis parfois bien plus longtemps conduisit forcément à questionner la justification de cette différence de traitement quant à la participation politique des uns et des autres. Plusieurs propositions de révision de l'article 8 de la Constitution, en sens divers, ont été formulées. Au final, deux possibilités se firent jour : la formule « ouverte » proposait de retirer la condition de la possession de la nationalité belge pour l'exercice des droits politiques, à charge pour les lois de déterminer les conditions à remplir pour être électeur aux différents niveaux de pouvoir ; la formule « fermée » se limitait à inscrire dans la Constitution une exception à la condition de nationalité pour les ressortissants de l'Union européenne<sup>262</sup>. Dès 1994, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme soutint « fermement les propositions de révision de l'article 8 de la Constitution qui vont dans le sens d'une modification 'extensive' devant permettre, à terme, l'accès des étrangers, quelle que soit leur nationalité, aux droits de vote et d'éligibilité »<sup>263</sup>.

En lien avec ce débat, de nombreuses propositions de loi modifiant le Code de la nationalité, dans les sens les plus divers, furent déposées au cours de la décennie 1990-2000<sup>264</sup>, marquant le lien politique évident entre la question de l'octroi du droit de vote aux immigrés et l'assouplissement de l'accès à la nationalité.

### 1.1.3. La révision de l'article 8 de la Constitution

Des élections européennes et communales ont eu lieu respectivement en juin et en octobre 1994. Les ressortissants d'un Etat membre de l'Union qui le souhaitaient ont pu prendre part aux premières, en vertu du Traité de Maastricht. En revanche, seuls les Belges ont voté aux élections communales, la nécessaire révision de l'article 8 de la Constitution n'ayant pas été réalisée à temps. Le scrutin communal suivant a eu lieu en octobre 2000. Entretemps, deux nouveaux alinéas ont été ajoutés à l'article 8 de la Constitution, le 11 décembre 1998. Le nouvel alinéa 3 charge le

261. Avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1992, *Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n°482/1, p. 71.

262. Voyez sur ces propositions : B. Louis, La nationalité et la citoyenneté à l'aune des droits de l'homme. A propos de quelques propositions de loi, *R.D.E.*, 1995, pp. 14-26.

263. C.E.C.L.R., *Rapport annuel*, décembre 1994, Partie I, Inbel, pp. 36-37.

264. Pour un aperçu de ces propositions, voyez B. Louis, La nationalité et la citoyenneté à l'aune des droits de l'homme. A propos de quelques propositions de loi, *R.D.E.*, 1995, pp. 14-26.

législateur d'organiser le vote des ressortissants européens, conformément aux obligations internationales de la Belgique. Le quatrième alinéa permet pour sa part que la loi étende le droit de vote reconnu aux étrangers ressortissants des Etats membres de l'Union aux étrangers ressortissants de pays tiers. Une disposition transitoire précise que cette loi ne peut pas être adoptée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2001, de sorte qu'il est exclu que les étrangers non européens soient électeurs lors des élections communales d'octobre 2000.

L'article 8 de la Constitution ayant ainsi finalement été révisé dans un sens « ouvert », même si sa rédaction complexe porte la trace du compromis politique dont il est issu, la question de l'octroi du droit de vote pour les élections locales aux immigrés non-européens n'est pas définitivement tranchée par le Constituant. Elle est purement et simplement renvoyée au législateur. Il est clair que l'empressement du gouvernement, en 1999-2000, à ouvrir largement l'accès à la nationalité belge est lié à la difficulté, voire à l'impossibilité, à ce moment, de dégager une majorité en faveur de l'octroi du droit de vote aux étrangers non-européens. La facilitation de l'accès aux procédures d'acquisition de la nationalité belge et, singulièrement, l'abandon de la vérification de la volonté d'intégration, représentent à l'évidence un contrepoids au refus politique d'octroyer le droit de vote aux étrangers. Ainsi que le résume un député de l'opposition, « il a en effet été décidé, [lors des négociations pour la formation du gouvernement], de ne pas accorder le droit de vote aux immigrés. En échange, la volonté d'intégration a été dissociée de l'obtention de la nationalité »<sup>265</sup>.

On verra plus loin (voir partie 2, chapitre 2, 2) que le législateur reviendra assez rapidement sur cette position, en octroyant finalement le droit de vote aux élections communales aux étrangers issus de pays non membres de l'Union européenne par une loi adoptée en 2004 et applicable aux élections de 2006. Pour l'heure, il importe de retenir que c'est dans le contexte du blocage politique sur l'octroi du droit de vote aux immigrés de pays tiers à l'Europe qu'est adoptée la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000.

### *1.2. Le contenu de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000*

La loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 a été familièrement – et, faut-il le souligner ? péjorativement – qualifiée, à l'origine par la presse flamande et ensuite dans tout le pays, de « *Snel Belg-Wet* ». Cette appellation n'est pas due au hasard. L'objectif du législateur d'encourager l'acquisition de la nationalité belge s'est traduit par une série de mesures visant en effet, d'une part, à permettre l'accès aux procédures d'acquisitions plus tôt dans le parcours de migration et d'installation de l'étranger en Belgique et, d'autre part, à simplifier et à accélérer les procédures tout en diminuant les exigences en

---

265. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/007, p. 27.

termes de conditions à remplir pour y accéder. La législation belge relative à l'acquisition de la nationalité est ainsi devenue, à ce moment, l'une des plus souples d'Europe<sup>266</sup>, même si, on le verra, des résistances se font jour de sorte que l'application pratique de cette législation ne témoigne pas toujours de la même souplesse.

### 1.2.1. L'abandon de la vérification de la volonté d'intégration

On l'a vu, la vérification de la « volonté d'intégration », qui était exigée de tous les candidats à la nationalité belge sauf de ceux qui, nés en Belgique et ayant toujours résidé sur le territoire, étaient à juste titre présumés « intégrés », avait donné lieu à nombre de difficultés sur le terrain et, en conséquence, à de fréquentes frustrations au sein des populations directement concernées. En 2000, la réponse du législateur à ces difficultés est simple et radicale. La volonté d'intégration est désormais réputée exister par le simple fait d'entreprendre une démarche en vue de l'acquisition de la nationalité<sup>267</sup>. En d'autres termes, plus personne n'est habilité à vérifier que cette condition est remplie et le défaut d'intégration ou de volonté d'intégration du candidat à la nationalité ne peut plus constituer un motif de refus de la nationalité, quelle que soit par ailleurs la procédure suivie. Le législateur choisit donc la facilité : il retire l'exigence qui pose problème et ne la remplace par rien d'autre.

Dans les procédures de déclaration sur la base de l'article 12*bis* et d'option sur la base de l'article 15, le parquet ne peut donc plus s'opposer à l'octroi de la nationalité belge que si, soit le candidat ne répond pas aux conditions de base pour s'inscrire dans ces procédures (âge, résidence, lien de filiation ou lien matrimonial éventuel, ...), soit il existe des faits personnels graves à sa charge qui constituent un empêchement. De même, la Chambre ne peut en principe plus refuser la naturalisation à un candidat au motif du défaut d'intégration, elle se limite à vérifier la réunion des conditions d'âge et de résidence et l'absence de faits personnels graves.

L'abandon de cette notion, centrale dans le Code de la nationalité, a pour conséquence que la logique qui avait présidé à la construction de celui-ci disparaît en grande partie. Ainsi, la procédure simplifiée de la déclaration peut être ouverte à des catégories d'étrangers qui étaient auparavant orientées soit vers l'option, soit vers la naturalisation, puisqu'il n'y a plus de gradation, entre les trois modes d'accès à la nationalité belge, en fonction de la situation d'intégration du demandeur. Il en résulte une atténuation significative des différences entre les procédures d'acquisition de la nationalité. En résumé, seule la longueur de la résidence de l'étranger sur le territoire détermine à présent le choix entre la procédure administrative de la déclaration et la procédure parlementaire de la naturalisation.

266. M.-Cl. Foblets, *Een nieuw nationaliteitsrecht? De wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de Belgische nationaliteit*, *R.W.*, 2000-2001, p. 1152.

267. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/001, p. 6.

### 1.2.2. L'élargissement des catégories d'étrangers pouvant devenir belges par déclaration (art. 12*bis*)

L'article 12*bis*, introduit dans le Code par la loi du 13 juin 1991, est profondément modifié en 2000. Cette disposition prévoit une procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité, sans procédure judiciaire si l'avis du parquet n'est pas négatif. Introduite en 1991 au seul bénéfice des étrangers, âgés de 18 à 30 ans, nés en Belgique et y ayant toujours résidé, la procédure de déclaration créée par l'article 12*bis* est désormais ouverte à trois catégories d'étrangers distinctes.

Les personnes nées en Belgique et qui y résident depuis la naissance sont toujours concernées. La nouveauté pour elles est qu'elles ne se voient plus enfermées dans une limite d'âge maximale. Le plafond de 30 ans, qui avait surtout du sens lorsqu'existait encore en Belgique un service militaire obligatoire, disparaît. Dorénavant, tous les étrangers majeurs nés sur le sol belge et ayant toujours résidé en Belgique sont recevables à introduire une déclaration acquisitive de nationalité, quel que soit leur âge.

La deuxième catégorie des personnes visées par l'article 12*bis* est formée des étrangers nés « à l'étranger dont l'un des auteurs possède la nationalité belge au moment de la déclaration ». Les personnes appartenant à cette catégorie, qui pouvaient auparavant obtenir la nationalité par option en vertu des articles 13 et 14, à la condition qu'elles remplissent certaines exigences liées à l'âge et à la résidence sur le territoire, peuvent désormais devenir belges sans satisfaire à aucune condition supplémentaire que le fait d'avoir un parent belge au moment de la démarche. Signe d'une certaine précipitation législative, en faisant glisser purement et simplement cette catégorie de personnes de l'article 13 à l'article 12*bis*, le législateur a « perdu », par inadvertance, les étrangers nés en Belgique dont l'un des auteurs possède la nationalité belge au moment de la déclaration. Il s'agit là d'une situation paradoxale qui ne peut pas avoir été voulue, les étrangers nés en Belgique se trouvant défavorisés par rapport aux étrangers nés à l'étranger. Elle sera corrigée en 2006 (voir partie 2, chapitre 2, 2.1.2).

Plus fondamentalement, la combinaison de cette nouvelle disposition et de l'article 10, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, conduit à un résultat étonnant. L'article 10, 2°, prévoyait à ce moment qu'était « de plein droit admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume l'étranger qui remplit les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par déclaration de nationalité ou par option » de sorte que l'ouverture de la procédure de déclaration aux enfants majeurs de Belges nés à l'étranger a eu pour conséquence que ces enfants étaient désormais admis au séjour de longue durée de plein droit, sans devoir remplir aucune autre condition que le fait d'être fils ou fille d'un ou d'une Belge. De la sorte, le Code de la nationalité créait une sorte de « regroupement familial » pour les enfants majeurs étrangers de Belges, alors que la

législation naturellement compétente en la matière, à savoir la loi du 15 décembre 1980, n'ouvrirait ce même droit au regroupement familial aux enfants majeurs de Belges qu'à la condition, plus stricte, qu'ils soient à leur charge.

La troisième catégorie de personnes pouvant désormais devenir belges par simple déclaration est constituée des étrangers résidant en Belgique depuis 7 ans au moins et qui sont titulaires, au moment de l'introduction de la procédure de déclaration, d'une autorisation de séjour à durée illimitée ou d'un droit d'établissement sur le territoire. Il s'agit là, assurément, de la modification la plus spectaculaire introduite dans le Code par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000. La vérification de la volonté d'intégration étant abandonnée pour toutes les procédures, l'intégration des candidats à la nationalité appartenant à cette catégorie est présumée par la durée de la résidence en Belgique de 7 ans et par le fait d'avoir obtenu un droit de rester à vie sur le territoire concrétisé par l'autorisation de séjour à durée illimitée ou par le droit d'établissement. En conséquence, la résidence sur le territoire conjuguée au titre de séjour définitif donne désormais accès à la procédure d'acquisition de la nationalité la plus simple. Pour la première fois dans l'histoire du Code, les étrangers majeurs primo-arrivants qui n'ont pas d'autres liens avec la Belgique qu'une certaine durée de résidence sur le territoire, qui étaient auparavant cantonnés à la procédure de naturalisation, sont titulaires d'un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité.

Si le législateur précise le titre de séjour dont il faut être titulaire au moment de l'introduction de la demande, il ne dit mot, en revanche, du statut de séjour durant la période de 7 ans qui la précède. Tout au plus lit-on dans l'exposé des motifs qu'il « est évident qu'un séjour illégal ne peut être pris en considération »<sup>268</sup>, mais que pour le reste, il suffit que l'étranger ait bénéficié, durant les 7 années requises, d'autorisations de séjour, même provisoires. On verra que cette exigence constitua un nid à litiges lors de l'application de la loi.

La procédure de déclaration créée par l'article 12*bis* ne peut être introduite qu'en Belgique, contrairement à la demande de naturalisation et à l'option qui peuvent toujours être diligentées au départ de l'étranger, à condition que le demandeur ait acquis ou conservé, selon les cas, des attaches véritables avec la Belgique.

### 1.2.3. L'élargissement de l'accès à la naturalisation

Les conditions d'accès à la naturalisation sont également assouplies : une résidence en Belgique de trois années, ramenées à deux années pour les réfugiés et apatrides reconnus, suffit pour pouvoir demander la naturalisation. Auparavant, cinq (trois pour les réfugiés et les apatrides) années de résidence étaient exigées. A nouveau, l'intégration du demandeur est présumée par le simple fait d'introduire la demande de naturalisation, elle n'est en principe plus vérifiée par la Chambre.

---

268. *Ibid.*, p. 11.

Par ailleurs, la mention manuscrite devant être apposée sur le formulaire de demande de naturalisation, par laquelle le demandeur s'engage à respecter la Constitution et les lois du peuple belge, est complétée de façon à exprimer un engagement au respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette modification ne revêt qu'une portée symbolique.

#### 1.2.4. Les procédures

Bien qu'il ait, par la suppression de la vérification de la volonté d'intégration pour toutes les procédures, *de facto* aligné la procédure d'option sur celle de la déclaration (sous réserve de la possibilité d'introduire l'option à l'étranger, possibilité qui n'existe pas pour la déclaration), le législateur de 2000 conserve la description des deux procédures dans deux dispositions distinctes, les articles 12*bis* et 15, ce qui ne contribue assurément pas à améliorer la lisibilité de l'ensemble du Code.

Dans le souci de faciliter l'accès à la nationalité et d'accélérer les procédures, le législateur diminue drastiquement le délai accordé aux parquets pour rendre leurs avis relatifs aux déclarations, aux options et aux demandes de naturalisation. Le procureur du Roi doit ainsi désormais rendre son avis dans le mois de la demande qui lui en est faite par l'officier d'état civil ou par la Chambre des représentants. Il en va de même de l'Office des étrangers et de la Sûreté de l'Etat. En cas d'absence d'avis dans le délai, celui-ci est réputé positif et la procédure peut être poursuivie. Le législateur estime que la tâche du parquet étant allégée par rapport au passé puisqu'il n'a plus à diligenter une enquête relative à la volonté d'intégration du candidat à la nationalité, il peut s'en acquitter dans des délais plus brefs. Le délai d'un mois court, toutefois, à compter de l'accusé de réception délivré par les services du parquet, ce qui permettra aux plus surchargés d'entre eux de gagner du temps avant l'envoi de cet accusé de réception.

Enfin, une autre nouveauté destinée à faciliter l'accès à la nationalité belge est introduite. Prenant en considération le fait que pour certaines personnes nées à l'étranger, la production d'un acte de naissance se heurte à des difficultés sérieuses voire, parfois, insurmontables, de sorte que cette exigence de forme peut représenter un empêchement définitif à l'acquisition de la nationalité belge, le législateur permet dorénavant que l'acte de naissance soit remplacé, à certaines conditions, par un document délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays de naissance, ou par un acte de notoriété, ou enfin par une déclaration sous serment. L'article 5, nouveau, du Code, établit donc un système subsidiaire qui doit permettre, en principe, à tous les candidats à la nationalité de passer outre à l'impossibilité de se procurer un acte de naissance en bonne et due forme.

### 1.2.5. La gratuité

La loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 adapte aussi le code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de rendre la procédure de naturalisation gratuite, à l'instar de la procédure de déclaration de nationalité qui l'était déjà. La gratuité apparaît comme « le corollaire de l'idée de base qui est de permettre au plus grand nombre possible d'étrangers d'avoir accès à la procédure de naturalisation »<sup>269</sup>. En principe, et sous réserve de l'acquiescement des droits liés à la délivrance des documents devant figurer au dossier joint à la déclaration ou à la demande de naturalisation, l'accès à la nationalité belge est désormais gratuit, quelle que soit la filière suivie.

### *1.3. Synthèse : l'attribution, l'acquisition et la perte de la nationalité belge en 2000*

La réforme du 1<sup>er</sup> mars 2000 ne modifie pas les règles et principes qui gouvernent l'attribution de la nationalité belge aux enfants et jeunes de moins de 18 ans. Les enfants nés en Belgique de parents belges se voient attribuer la nationalité à la naissance, de même que ceux qui sont nés à l'étranger de parents nés en Belgique. La seconde génération d'enfants nés à l'étranger (donc de parents belges nés eux-aussi à l'étranger) peuvent être Belges moyennant une déclaration en ce sens faite par leurs parents. Les enfants nés en Belgique de parents étrangers nés eux-mêmes en Belgique sont Belges, sous réserve d'une condition de résidence. Les enfants nés en Belgique de parents étrangers nés à l'étranger peuvent se voir attribuer la nationalité belge moyennant une déclaration des parents. Les enfants nés en Belgique et qui sont apatrides à la naissance ou à un moment quelconque avant l'âge de 18 ans sont également Belges. Pour plus de détails, on se reportera au chapitre consacré à la période allant de 1984 à 1999 (voir partie 2, chapitre 1, 1).

Les dispositions qui régissent les possibilités d'acquisition de la nationalité belge par les étrangers majeurs sont en grande partie nouvelles. Les trois modes d'accès, la déclaration, l'option et la naturalisation, coexistent, mais les distinctions entre elles tendent singulièrement à se brouiller. La volonté d'intégration est désormais présumée dans le chef de tous les étrangers demandant la nationalité belge, quelle que soit leur situation en Belgique, la durée de leur résidence sur le territoire ou l'intensité des liens qui les rattachent à la Nation. Seul le fait de s'être rendu coupable de faits personnels graves représente encore une cause d'empêchement à l'accès à la nationalité.

La déclaration, qui ne suppose un contrôle par le juge qu'en cas d'opposition du parquet, est ouverte aux étrangers majeurs nés en Belgique et y résidant depuis

---

269. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/007, p. 47.

toujours, aux enfants étrangers majeurs de Belges et aux étrangers résidant sur le territoire depuis sept ans et disposant d'un droit de séjour à durée illimitée. L'option de patrie, qui ne suppose également plus de contrôle par le juge qu'en cas d'opposition du parquet, concerne encore quelques catégories de jeunes adultes ayant résidé en Belgique durant leur jeunesse et les conjoints de Belges. Les procédures d'option et de déclaration sont en tous points identiques et rapides : s'il n'y a pas d'avis défavorable du parquet, l'acquisition de nationalité est réalisée par l'inscription dans les registres communaux qui intervient quelques mois après la déclaration introductive de procédure. En cas d'avis négatif, l'intéressé peut demander la saisine du tribunal qui se prononcera sur le bien-fondé de l'avis. Si l'intéressé ne réagit pas à l'avis négatif, sa demande est automatiquement transformée en demande de naturalisation et la Chambre est appelée à se prononcer sur l'avis négatif.

Enfin, la naturalisation peut être demandée après seulement trois années de résidence sur le territoire, sans qu'aucune autre condition ne doive, en principe, être remplie. Les dispositions législatives ne contiennent en effet aucune autre exigence. La pratique, en revanche, n'est pas toujours aussi simple, la naturalisation demeurant une faveur accordée ou refusée souverainement par la Chambre, sans que les critères réellement appliqués par celle-ci fassent l'objet d'une publicité effective. L'option et la naturalisation peuvent par ailleurs être demandées et obtenues par des personnes résidant à l'étranger si elles peuvent prouver les attaches véritables qui les lient à la communauté belge.

Les dispositions relatives à la perte, à la déchéance et au recouvrement de la nationalité belge ne sont pas modifiées en 2000. On se reportera à ce sujet au chapitre consacré à la période 1984-1999 (voir partie 2, chapitre 1, 1.2.4).

## 2. LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES AU COURS DE LA PREMIÈRE DÉCENNIE DU XXIÈME SIÈCLE

### 2.1. Les révisions du Code entre 2000 et 2011

L'encre de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 n'était pas encore sèche que l'opposition sociale-chrétienne flamande, rapidement rejointe par les libéraux flamands, se prononçait dans la presse pour une nouvelle réforme en profondeur du droit de l'accès à la nationalité. En novembre 2001, à la suite du rapport d'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, le Conseil des ministres chargeait un groupe de travail inter-cabinets de préparer un avant-projet de loi modifiant le Code de la nationalité, tandis qu'en Commission de l'Intérieur du Sénat se tenaient des débats relatifs à l'octroi de droits politiques au niveau communal pour les étrangers résidant depuis un certain temps en Belgique<sup>270</sup>.

Finalement, en dépit d'une certaine frénésie législative dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000<sup>271</sup>, aucune modification n'a été votée au cours de cette législature. En revanche, deux interventions dans le Code peuvent être recensées au cours de la législature suivante. Il s'agit d'une part de l'adoption d'une disposition interprétative en 2004 et d'autre part d'importantes modifications introduites en 2006.

#### 2.1.1. L'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004

L'article 12*bis*, tel qu'il a été modifié par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, ouvre notamment l'accès à la nationalité belge 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 ». On l'a souligné plus haut, cette disposition ne comporte aucune exigence relative au droit et au type de séjour de l'intéressé durant les sept années de résidence sur le territoire antérieures à la déclaration.

Traditionnellement, la notion de « résidence principale sur le territoire » a toujours été interprétée comme étant une notion de fait, désignant l'endroit où la personne a

270. Sur tout ceci, B. Louis, 2000-2001 : Odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique, in M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002, p. 483.

271. Voyez notamment à ce sujet S. Bouckaert, Het parlementaire denkwerk over het nieuwe nationaliteitsrecht, Een overzicht van de wetsvoorstellen tot wijziging van het Belgische nationaliteitsrecht die na de inwerkingtreding van de Wet van 1 maart 2000 werden ingediend, dans M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002, pp. 187-242.

fixé ses centres d'intérêt et indépendante du statut administratif du résident<sup>272</sup>. Ainsi, « une personne (...) peut avoir fixé sa résidence principale sur le territoire sans avoir obtenu l'autorisation imposée à cette fin par la législation relative à l'accès au territoire et au séjour »<sup>273</sup>. L'exposé des motifs était plus explicite que la disposition elle-même, précisant que la notion de « résidence principale » devait s'entendre comme étant couverte par un titre de séjour, au moins précaire ou provisoire et considérant comme « évident » qu'un séjour illégal ne pouvait être pris en considération<sup>274</sup>. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal d'exécution de ce texte ainsi que la circulaire ministérielle allaient dans le même sens. Toutefois, de nombreux auteurs soulignèrent que l'intention du législateur, exprimée dans les travaux préparatoires ou dans une circulaire, ne pouvait prévaloir sur un texte clair<sup>275</sup>.

Dans le contexte tendu, en ce qui concerne la pression sur l'accès au territoire, de cette période, le flou du législateur relativement à la qualité du séjour des personnes faisant valoir une résidence principale de sept ans en Belgique pour accéder à la nationalité belge par déclaration sera la cause de nombreux litiges. Des divergences apparaissent immédiatement au niveau des pratiques administratives des communes<sup>276</sup> et la jurisprudence révèle également des divisions importantes entre les parquets et entre les juridictions<sup>277</sup>.

C'est donc sur arrière-fond de controverses juridiques qu'intervient un arrêt de la Cour de cassation, le 16 janvier 2004, qui décide qu'en exigeant que la résidence principale soit couverte par des titres de séjour pendant au moins sept ans, le juge « ajoute au texte de la loi une condition que celui-ci ne contient pas »<sup>278</sup>. Conforme à la lettre de la loi, cet arrêt ne pouvait manquer de provoquer une réaction législative, dans la mesure où il révélait clairement le hiatus entre les intentions du législateur et le texte.

La réaction prit la forme d'une disposition interprétative glissée dans la loi-programme du 27 décembre 2004. Le législateur confirme par là son intention de « ne pas valoriser le séjour illégal des étrangers en matière d'accès à la nationalité belge, ce qui est (...) difficilement justifiable sur le plan des principes »<sup>279</sup>. En vertu de la

272. M. Van de Putte en J. Clement, *Nationaliteit*, A.P.R., Anvers, Kluwer, 2001, p. 22.

273. Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2004, p. 223.

274. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/001, p. 11.

275. B. Louis, La loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge : 'une révolution par défaut', *A.P.T.*, 2001, p. 8 ; Ch. Guillain, De l'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 et de quelques modifications en matière de nationalité, *R.D.E.*, 2002, p. 605.

276. M. Bietlot, F. Caestecker, F. Hardeman et A. Réa, Evaluation de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, in M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002, p. 164.

277. Voir les décisions citées par Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 226 et suiv. et par S. Isbiai, Code de la nationalité belge : chronique de jurisprudence, *R.D.E.*, 2003, pp. 371 et suiv.

278. Cass., 16 janvier 2004, *Larcier cass.*, 2004, n°39.

279. *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51 1437/001, p. 173.

disposition interprétative, l'article 12bis doit être interprété « en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux étrangers qui peuvent faire valoir sept années de résidence principale couvertes par un séjour légal »<sup>280</sup>.

Cette interprétation par voie d'autorité législative n'a cependant pas mis fin à toutes les difficultés. S'il était clair désormais qu'une résidence principale en Belgique non couverte par un droit de séjour ne pouvait être comptabilisée dans les sept ans donnant accès à la procédure de déclaration de nationalité, des questions demeuraient non résolues. Ainsi, le statut de séjour requis n'était pas spécifié, ce qui pouvait donner lieu à des interprétations divergentes. Par ailleurs, la disposition interprétative ne concernait que la déclaration après 7 ans de résidence, ce qui laissait ouverte la même question relativement aux étrangers nés sur le territoire et y ayant toujours résidé, aux étrangers visés par les dispositions relatives à l'option de patrie, ainsi qu'aux demandeurs de naturalisation. Enfin, la question de savoir si les sept années de résidence pouvaient avoir été interrompues et, le cas échéant, comptées sur une plus longue période, de même que celle de savoir si elles devaient précéder immédiatement la déclaration n'étaient pas non plus tranchées avec toute la clarté souhaitable. Une nouvelle intervention législative était inévitable.

### 2.1.2. Les articles 379 à 389 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses

Alors que la réforme du Code opérée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 représentait, au sein des négociations gouvernementales et parlementaires, la contrepartie du refus d'octroyer les droits politiques locaux aux étrangers, une loi « visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers » est adoptée le 19 mars 2004. Les étrangers résidant en Belgique depuis cinq ans et inscrits au registre de la population ou au registre des étrangers ont donc pu prendre part, en tant qu'électeurs, aux élections communales d'octobre 2006. Les deux branches de ce qui était présenté, politiquement, comme une alternative exclusive deviennent chacune réalité en l'espace de quatre années et coexistent donc désormais. D'un côté, la législation relative à l'acquisition de la nationalité belge est assouplie afin de favoriser l'octroi de la naturalisation au plus grand nombre, de l'autre, le droit de vote au niveau communal est accordé aux étrangers n'ayant pas demandé ou obtenu la naturalisation.

Les tenants de l'une et de l'autre option ont donc progressé en parallèle et finalement abouti chacun de leur côté, avec ce résultat paradoxal que fait apparaître la comparaison des deux législations : au moment du scrutin communal de 2006, il était plus aisé de remplir les conditions pour obtenir la nationalité par naturalisation

---

280. Par l'arrêt n°102/2006, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation introduit contre l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004, confirmant qu'il s'agissait bien d'une disposition interprétative dont l'effet rétroactif était justifié pour ce motif. Voir également l'arrêt n°9/2007.

(3 ans de résidence sans exigence quant au statut administratif de séjour ni au moment de la demande de naturalisation, ni durant la période antérieure), ce qui donnait évidemment accès aux droits de vote et d'éligibilité à tous les niveaux de pouvoir, que pour exercer le droit de vote au niveau local seulement, en tant qu'étranger (5 ans de résidence et nécessité d'être titulaire d'une autorisation de séjour de longue durée)<sup>281</sup>.

La législation relative à la nationalité ayant été instrumentalisée, en 2000, en vue d'éviter l'octroi du droit de vote aux étrangers, l'adoption de la loi du 19 mars 2004 réalisant cet octroi ne pouvait manquer de provoquer une réaction inverse sur le plan du droit de la nationalité. Les modifications apportées au Code de la nationalité à la fin de l'année 2006 sont nichées au sein d'une loi portant des dispositions diverses, ce qui a empêché le développement d'un débat politique réel sur une question qui l'aurait assurément mérité<sup>282</sup>. Ces dispositions sont loin d'être anodines, bien que le législateur les qualifie « d'adaptations législatives nécessaires » ou de « corrections », et se défende de « remettre en cause les grandes options qui ont été consacrées (...) lors de la réforme du 1<sup>er</sup> mars 2000, qui demeure le cadre de référence »<sup>283</sup>. On y trouve un peu de tout : une disposition d'ouverture mais, surtout, des règles restrictives qui apparaissent comme la première réaction à la « *Snel Belg-Wet* » jugée par beaucoup, y compris dans la majorité, bien trop libérale.

#### 1. L'apparition d'exigences explicites en matière de droit de séjour

En réponse aux difficultés soulevées par l'absence de précision quant au statut de séjour exigé des candidats à la nationalité et par l'insuffisance de la réaction législative de 2004, le législateur établit pour la première fois de manière nette un lien normatif entre le Code de la nationalité belge et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ce lien, désormais consciemment assumé, prend principalement la forme d'un nouvel article *7bis* inséré dans le Code, qui envoie pour la première fois un message clair dans le texte du Code lui-même : le législateur entend exclure que les dispositions réglant l'accès à la nationalité puissent être utilisées comme un recours ultime en vue de l'obtention de la régularisation d'un statut de séjour illégal ou même de la consolidation d'un statut administratif précaire ou provisoire.

Le nouvel article *7bis* exige de tout étranger désireux d'obtenir la nationalité par déclaration, option ou naturalisation d'être en séjour légal au moment de la demande

281. Compar. l'article 18 du Code de la nationalité belge et l'article 1<sup>er</sup>*ter* de la loi électorale communale.

282. Pour une critique de l'utilisation de cette technique législative en matière de nationalité, voir M.-Cl. Foblets et S. Loones, *Het Wetboek van de Belgische nationaliteit andermaal herzien* (2006) : *het parlement ontzien of gezien?*, *T. Vreemd.*, 2007, pp. 29-39.

283. *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51 2760/001, pp. 243-244.

introductive de la procédure. Par « séjour légal » au sens de cette disposition, il faut comprendre, en vertu de l'article 7bis lui-même, « 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 ». En d'autres termes, il faut désormais, pour être recevable à demander l'octroi de la nationalité belge, disposer d'un droit de séjour de longue durée. Le statut administratif ne doit toutefois pas être à durée illimitée, de sorte que les personnes autorisées au séjour pour la durée de leurs études ou de l'exécution d'un contrat de travail à durée déterminée peuvent également obtenir la nationalité belge si elles remplissent les autres conditions d'accès aux différentes procédures. En revanche, les étrangers résidant en Belgique sous statut précaire ou provisoire, comme les demandeurs d'asile par exemple, ne peuvent accéder aux procédures d'acquisition de la nationalité tant qu'ils n'ont pas obtenu soit le statut de réfugié, soit une régularisation de leur séjour. *A fortiori* en va-t-il de même des étrangers en séjour irrégulier ou illégal. L'article 7bis, tel qu'il est introduit dans le Code en 2006, ne concerne, il faut y insister, que le statut de séjour de l'étranger au moment de l'introduction de la demande ou de la déclaration en vue d'obtenir la nationalité belge, et non l'historique de sa situation de séjour avant ce moment.

Outre l'article 7bis du Code, d'autres modifications s'inscrivent dans la même perspective d'empêcher désormais l'utilisation de l'accès à la nationalité pour remédier aux difficultés d'obtention d'un statut de séjour stabilisé. Il s'agit des modifications apportées aux articles 10, 11bis, 12bis, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 19.

L'article 10 du Code attribue la nationalité à l'enfant né en Belgique qui, s'il n'avait cette nationalité, serait apatride. La pratique relative à cette disposition fait apparaître, à cette époque, ce que le Conseil d'Etat qualifie « d'ingénierie juridique »<sup>284</sup>, à savoir le comportement de parents négligeant volontairement de présenter leur enfant né en Belgique auprès de leur consulat afin d'en faire un apatride et, par application de l'article 10, ensuite un Belge. Ces parents, en situation de séjour illégal ou précaire, s'appuient ensuite sur la nationalité belge de leur enfant pour réclamer une régularisation de leur situation administrative. Le législateur, estimant que cette pratique constitue un « détournement »<sup>285</sup> de la législation, entend réserver l'attribution de la nationalité aux enfants nés en Belgique et apatrides à ceux qui ne pourraient pas obtenir la nationalité de leurs parents par l'accomplissement d'une démarche administrative auprès des autorités diplomatiques et consulaires de leur pays d'origine.

284. C.E., arrêts n°128.020 du 10 février 2004, n°130.055 du 1<sup>er</sup> avril 2004, n°130.199 du 8 avril 2004, n°133.845 du 13 juillet 2004.

285. *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51 2760/001, p. 249.

L'article 11*bis* du Code, qui prévoit l'attribution de la nationalité belge aux enfants étrangers nés en Belgique, dits de la deuxième génération, sur déclaration des parents, est également modifié en vue de renforcer les exigences relatives au droit de séjour des parents, ou du moins de l'un d'entre eux : ne pourront désormais plus se voir attribuer la nationalité que les enfants dont un des parents possède, au moment de la déclaration attributive, un droit de séjour à durée illimitée. Se trouvent donc désormais exclus les enfants d'étudiants ou de doctorants étrangers, de demandeurs d'asile et, *a fortiori*, d'étrangers en séjour irrégulier.

Les exigences nouvelles instaurées par les modifications de 2006 n'intéressent pas uniquement le statut de séjour au moment de l'introduction de la déclaration ou de la demande, mais également le statut durant les années antérieures à celles-ci. Pour ce qui concerne la déclaration après sept ans de résidence et la naturalisation, qui sont des procédures d'acquisition de la nationalité pour lesquelles figure, parmi les conditions à remplir, une résidence préalable d'une certaine durée sur le territoire, la loi précise désormais que la résidence principale doit avoir été couverte par un « séjour légal ». Ce « séjour légal » n'est toutefois pas de même qualité que celui qui est nécessaire au moment de l'introduction de la demande. D'après les explications des travaux préparatoires, confirmées par la circulaire du 25 mai 2007, la notion doit être entendue ici comme couvrant tout type de séjour, même provisoire ou précaire, par exemple en qualité de demandeur d'asile pendant la procédure, pourvu qu'il ne soit pas illégal. Il est désormais clair que les sept ans de résidence sur le territoire, dans le cas de la déclaration, et les trois ans dans le cas de la naturalisation, doivent être couverts par un ou plusieurs titres de séjour. En revanche, curieusement, les autres hypothèses d'acquisition de la nationalité dans lesquelles une certaine durée de résidence en Belgique est exigée ne sont pas envisagées par la loi de 2006, ce qui semble indiquer que dans ces cas, un séjour illégal doit encore pouvoir être pris en considération<sup>286</sup>.

## 2. L'ouverture de la procédure de déclaration aux enfants majeurs de Belges résidant à l'étranger

Alors que le mouvement général de la nouvelle partition durcit clairement le ton en ce qui concerne les conditions d'accès aux procédures d'acquisition de la nationalité, les modifications de 2006 contiennent également une ouverture de la procédure de déclaration, prévue par l'article 12*bis* du Code, à de nouvelles catégories d'étrangers. Dans deux cas, il s'agit de rectifications d'inadvertances passées, qui avaient eu pour résultat d'exclure de façon discriminatoire de cette procédure les enfants de Belges nés en Belgique et certains enfants adoptés. Dans le troisième cas, il s'agit en

286. M. Van de Putte en J. Clement, "Het 'perpetuum mobile' van de nationaliteitsverkrijging en de wettigheid van het vereiste verblijf", *T. Vreemd.*, 2010, pp. 145-148.

revanche d'une véritable ouverture qui paraît étonnante dans le contexte restrictif de l'ensemble des modifications. L'étranger majeur résidant à l'étranger, dont l'un des parents est ou devient Belge, peut désormais introduire une déclaration acquisitive de la nationalité sur la base de l'article 12*bis* dans un poste diplomatique ou consulaire belge, n'importe où dans le monde. Il est donc dorénavant possible à un étranger, né, ayant toujours vécu et résidant principalement à l'étranger, de devenir Belge en faisant valoir la nationalité belge d'un de ses parents – pour autant que celui-ci réside principalement en Belgique – et le fait qu'il a conservé avec ce dernier des liens effectifs. Cette modification est en réalité liée à une révision de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 mettant fin au droit de séjour accordé automatiquement aux étrangers remplissant les conditions légales pour devenir belge par déclaration, évoqué ci-dessus (voir partie 2, chapitre 1, 1.2.2). En conséquence, l'étranger résidant à l'étranger dont un des parents est ou devient Belge n'est plus admis au séjour en cette seule qualité, il doit au préalable demander et acquérir la nationalité belge mais il peut désormais le faire sans se déplacer en Belgique. De la sorte, des étrangers majeurs qui ne remplissent pas les conditions, plus strictes, pour obtenir un droit de séjour en Belgique acquièrent un droit subjectif à la nationalité.

### 3. Rallongement du délai imparti aux parquets et services appelés à remettre un avis

Le législateur de 2006, ayant pris acte des difficultés de certains services à produire un avis dans le délai imposé d'un mois, profite de cette révision du Code pour rallonger le délai imparti aux parquets pour rendre leur avis à quatre mois.

### 4. Moins de pertes, plus de déchéances

Enfin, le chapitre IV du Code, qui concerne la perte de la nationalité belge, fait également l'objet de modifications importantes en 2006. Ici également, les nouveautés apparaissent contrastées : d'une part, le législateur abroge le cas de perte automatique de la nationalité belge lors de l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère et facilite la conservation de leur nationalité par les Belges installés à l'étranger, d'autre part, il crée une nouvelle cause de déchéance.

La dénonciation de la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963, qui consacrait le principe de la nationalité unique et la perte d'influence de l'idée d'allégeance unique à une nation permet au législateur d'abroger la disposition prévoyant la perte automatique de la nationalité belge en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère par un Belge. La double nationalité est désormais permise « dans les deux sens » : il n'a jamais été exigé, depuis l'adoption du Code en 1984, d'un étranger devenant Belge qu'il perde ou renonce à sa nationalité d'origine, de même il n'est désormais plus prévu qu'un Belge qui acquiert volontairement une nationalité étrangère perd sa nationalité d'origine. Il est ainsi mis fin à une anomalie dénoncée de

longue date par d'éminents auteurs<sup>287</sup>. Par ailleurs, le législateur de 2006 facilite également la vie des Belges nés et installés à l'étranger qui souhaitent conserver leur nationalité belge en limitant l'exigence de déclaration conservatoire à une seule fois, avant l'âge de 28 ans, et en supprimant l'obligation de réitérer cette déclaration tous les dix ans par la suite. Ces deux mesures ont eu pour effet de réduire les cas de pertes automatiques de la nationalité par des Belges résidant à l'étranger et, en corollaire, d'augmenter le nombre de nationaux hors du territoire. Il est intéressant de noter que peu de temps auparavant, le législateur avait modifié le Code électoral en vue de faciliter l'exercice du droit de vote par les Belges résidant à l'étranger<sup>288</sup>.

Dans une toute autre optique, le législateur modifie également l'article 23 du Code, avec l'effet que les procédures de déchéance, jusqu'alors inexistantes, vont être amenées à se multiplier. La disposition est en effet complétée d'une nouvelle possibilité de déchéance, pour viser les hypothèses de fraude dans la procédure d'acquisition de la nationalité. La procédure en déchéance doit dans ce cas être introduite dans les cinq ans de l'acquisition et elle est en principe limitée aux fraudes graves et avérées ayant eu une influence déterminante sur la décision d'octroi, par exemple, lorsque la personne concernée a fait usage d'une fausse identité ou de faux documents.

## 2.2. *Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 2011*

### 2.2.1. La cohérence et l'équilibre

Les règles relatives à l'attribution de la nationalité aux enfants de moins de 18 ans ne sont pas fondamentalement modifiées par les réformes de 2000 et 2006. L'équilibre global, à ce niveau, entre la transmission de la nationalité belge en raison de la filiation avec un auteur belge (droit du sang) et l'attribution de cette même nationalité en raison de la naissance sur le territoire (droit du sol) est maintenu.

En revanche, les principes régissant l'acquisition de la nationalité par les étrangers majeurs, appartenant le plus souvent à la première génération d'immigrés, sont profondément modifiés. Le Code de 2011 ne ressemble plus qu'en apparence à ce qu'il était en 1999 en ce qui concerne les conditions d'accès à la nationalité pour les plus de dix-huit ans. Or, les modifications introduites en 2000, dans l'urgence et par un législateur obnubilé par le débat sur l'octroi du droit de vote aux étrangers,

287. M. Verwilghen, Les réformes successives du droit de la nationalité belge et leurs effets sur la multipatridie et l'apatridie, dans M.-Cl. Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische Nationaliteit / Devenir belge*, Bruxelles-Anvers, Bruylant-Maklu, 2002, p. 505.

288. Loi du 7 mars 2002 modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration, *M.B.*, 8 mai 2002.

l'ont été au détriment, dans une certaine mesure, de la cohérence interne et externe du code de la nationalité belge<sup>289</sup>.

Au point de vue interne, l'abandon de la vérification de la volonté d'intégration du candidat à la nationalité entraîne la perte de la gradation, entre les différentes procédures, selon qu'en fonction de sa situation personnelle et des liens qui le lient à la Belgique, l'étranger peut être présumé plus ou moins intégré. Avant 2000, le demandeur de naturalisation, qui ne pouvait faire valoir qu'une résidence de quelques années en Belgique, devait prouver sa volonté d'intégration et ne pouvait espérer qu'une « faveur » du parlement, alors que l'étranger né en Belgique et y ayant grandi était présumé intégré et avait accès à la nationalité belge par une procédure plus simple et plus rapide consacrant un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité. Des catégories intermédiaires, comme les conjoints de Belges, bénéficiaient d'un droit subjectif à la nationalité à condition de faire valoir une volonté d'intégration suffisante, vérifiée par le tribunal de première instance. Après 2000, l'étranger installé légalement en Belgique depuis sept ans et disposant d'un droit de séjour à durée indéterminée, tout comme celui qui réside légalement en Belgique depuis trois ans, peut obtenir la nationalité sans remplir aucune condition supplémentaire, en vertu du texte légal, par rapport à celui qui est né et a toujours vécu en Belgique.

L'exposé des motifs de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 proclamait cependant que « La nature même de la déclaration de nationalité et de la demande de naturalisation n'est nullement altérée : la première ouvre un véritable droit subjectif à acquérir la nationalité belge, alors que la seconde consiste à demander une faveur, que la Chambre accorde ou refuse souverainement »<sup>290</sup>. Deux facteurs contribuent toutefois à brouiller la distinction originelle entre procédures de déclaration et d'option d'un côté et de naturalisation de l'autre.

D'une part, les conditions d'accès aux différentes procédures tendent à se rapprocher et à se ressembler de plus en plus. En schématisant, on peut considérer que pour les étrangers de la première génération, seule la durée de résidence sur le territoire belge détermine le choix de la procédure de déclaration ou de la naturalisation. Avec l'abandon de la vérification de la volonté d'intégration, la gradation dans la complexité de la procédure d'obtention de la nationalité, qui était inversement proportionnelle aux éléments objectifs, dans le parcours de l'étranger, pouvant faire présumer son intégration, perd sa justification et sa pertinence. L'on est en droit de se demander, dans ce contexte, si le maintien de procédures différentes est encore justifié.

D'autre part, la convergence des procédures elles-mêmes, décidée en 1998, en cas d'avis négatif du parquet et d'absence de volonté de saisine du tribunal, voit les

289. M.-Cl. Foblets, *Een nieuw nationaliteitsrecht? De wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de Belgische nationaliteit*, *R.W.*, 2000-2001, p. 1154.

290. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/001, p. 3.

déclarations et options se muer en demandes de naturalisation. A cet égard, il est remarquable que la confusion des procédures de déclaration, d'option et de naturalisation se fasse dans le sens d'une absorption des deux premières par la troisième, ce qui entraîne nécessairement la perte de la qualification de droit subjectif, et des garanties en termes de motivation et de recours qui y sont liées, pour toutes les déclarations et options qui suivent ce chemin. En effet, la naturalisation est toujours conçue comme une faveur accordée par le parlement. Cette façon de l'envisager est encore rappelée lors des travaux préparatoires de la loi de 2006 : « la Chambre des représentants détermine souverainement les conditions de fond auxquelles les demandes de naturalisation (...) doivent répondre », elle a toute « latitude pour faire évoluer sa jurisprudence dans l'un ou l'autre sens »<sup>291</sup>. Les conditions fixées par la Commission des naturalisations ne sont en conséquence pas fixées par la loi et elles ne peuvent pas l'être, ce qui implique qu'elles ne sont pas connues des intéressés et que la Chambre n'est même pas tenue de s'y conformer. Un « droit subjectif » qui peut être refusé par une assemblée parlementaire sans motivation et sans recours n'est plus un droit subjectif mais devient une faveur, que la Chambre accorde ou refuse souverainement.

Au point de vue externe, la cohérence entre la législation relative à la nationalité et celle qui concerne le droit de séjour, bien qu'améliorée en 2006, n'est pas toujours lisible. L'utilisation par le Code d'une notion de « séjour légal » qui reçoit une signification plus restrictive que celle qui peut être déduite de la compréhension des dispositions de la loi du 15 décembre 1980, lesquelles forment la législation de base en cette matière, ne contribue certes pas à l'art de légiférer clairement et simplement. Par ailleurs, la possibilité donnée aux enfants majeurs résidant à l'étranger de « nouveaux » Belges d'obtenir, jusqu'en décembre 2006, un droit de séjour, et, après cette date, la nationalité belge, sans remplir aucune autre condition n'est pas cohérente avec les dispositions relatives au regroupement familial, qui n'envisagent le regroupement d'enfants étrangers majeurs auprès de leurs parents qu'à des conditions strictes qui ne sont remplies que dans peu de cas. Ici également, le Code pêche par un certain manque de logique.

### 2.2.2. Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves et volonté d'intégration

La condition liée à l'absence de faits personnels graves ne subit pas de modification législative au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. La notion ne reçoit toujours pas de définition légale, malgré une tentative, au moins, en ce sens, au cours des travaux préparatoires de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000. Les amendements déposés par l'opposition sociale-chrétienne tendant à donner un contenu, au moins indicatif, aux faits

---

291. *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51 2760/001, p. 258.

personnels graves ne sont pas adoptés<sup>292</sup>. Par ailleurs, un de ces amendements tentait de réhabiliter la condition de faire preuve de volonté d'intégration en assimilant « tout signe indiquant que l'intéressé ne s'intègre pas ou ne fait pas preuve de la volonté de s'intégrer » à un fait personnel grave. Là également la tentative se solda par un échec, la majorité des parlementaires se rangeant derrière la déclaration du ministre selon laquelle l'intégration devait être dissociée de la législation relative à la nationalité.

Dans une directive ministérielle datée du 20 juillet 2000, complétant la directive précédente du 25 avril de la même année, le ministre de la Justice rappelle que « toute condamnation pénale ne constitue pas nécessairement un empêchement résultant de faits personnels graves. Ainsi, l'ancienneté de la condamnation, la moindre gravité ou le caractère éventuellement excusable de l'infraction commise, peuvent, en fonction des circonstances, impliquer qu'une condamnation n'est pas constitutive de faits personnels graves. A l'inverse, cet empêchement peut exister en l'absence de toute condamnation pénale, par exemple en raison de faits qui ont motivé un renvoi ou une expulsion du Royaume. Il peut également s'agir par exemple de faits de délinquance grave, sanctionnés ou non, d'atteinte à la Sûreté de l'Etat, d'activisme terroriste, d'espionnage ou de refus affirmé de respecter les lois belges. De même, une condamnation prononcée à l'étranger peut également être prise en compte »<sup>293</sup>. Ce rappel n'apporte aucun élément neuf par rapport à la jurisprudence classique relative à cette notion<sup>294</sup>.

En revanche, la condition de faire preuve d'une volonté d'intégration suffisante a disparu de toutes les dispositions du Code. La suppression radicale de cette condition, décidée sans véritable débat de fond en 2000, est la conséquence des trop nombreuses difficultés d'application et d'interprétation que cette notion avait suscitée depuis 1985. Comme l'écrivent D. de Jonghe et M. Doutrepoint, « il semble que la volonté d'intégration ait été victime de son talon d'Achille d'origine : n'avoir jamais pu bénéficier d'un large débat dans l'enceinte parlementaire qui l'aurait définie clairement, aurait précisé ses contours et aurait fixé les critères permettant de la contrôler en réduisant autant que faire se peut les risques d'arbitraire »<sup>295</sup>. Notion floue et sujette à interprétations diverses, l'intégration n'aura finalement retenu véritablement l'attention du pouvoir législatif ni au moment de l'adoption du Code, quand le législateur a semblé considérer que son contenu était évident, ni au moment de son abandon, quand il a préféré s'en débarrasser purement et simplement plutôt que de tenter d'en définir les éléments essentiels de manière à encadrer le travail des enquêteurs et des parquets.

292. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/004, amendements n° 22 et 23.

293. *M.B.*, 27 juillet 2000.

294. Voyez les décisions citées par Ch.-L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 237 et suiv. et par S. Isbiai, *Code de la nationalité belge : chronique de jurisprudence*, *R.D.E.*, 2003, pp. 352 et suiv.

295. D. de Jonghe et M. Doutrepoint, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, n°2152-2153, p. 30.

Une des conséquences, déjà évoquée, de l'abandon de la vérification de la volonté d'intégration a été d'affaiblir la distinction entre les modes d'acquisition de la nationalité, la gradation qui existait entre l'accès aux procédures suivant que l'étranger concerné pouvait être supposé intégré ou pas et, en fin de compte, la cohérence et la logique interne du Code.

Cependant, malgré la volonté claire du législateur de 2000 de ne plus permettre d'opposition à l'acquisition de la nationalité sur la base de considérations tirées d'un refus d'intégration ou d'une volonté insuffisante à ce niveau, l'on remarque, au cours de la décennie qui suit, une résistance des acteurs de terrain à abandonner complètement le contrôle de la volonté d'intégration. Ainsi, certains procureurs et certains juges continuent manifestement à être influencés par des « éléments relatifs à l'intégration du demandeur qui sont entendus à l'audience : connaissance de la langue, travail, etc. »<sup>296</sup>. Une circulaire adressée par un procureur du Roi aux officiers de l'état civil de son ressort en 2006 les invite même à « vérifier scrupuleusement si la personne concernée maîtrise suffisamment la langue française » et à faire part au parquet de leurs constatations sur ce point, cet élément apparaissant au procureur du Roi « déterminant pour évaluer la volonté d'intégration à la population du Royaume et partant, d'acquisition de la nationalité belge ». Exemplaire de cette résistance, un arrêt de la Cour d'appel de Liège constate que « de facto, le fait de séjourner en Belgique depuis dix ans, de ne jamais avoir cherché à y travailler (...) tout en se contentant de percevoir le montant du CPAS et, enfin, de n'avoir pas fait l'effort d'apprendre, même imparfaitement, une des trois langues nationales, constituent des éléments de nature à établir que la demande de nationalité est aujourd'hui introduite pour d'autres motifs que celui qui devrait sous-tendre une pareille démarche, à savoir l'attachement à ce nouveau pays et donc, nécessairement à sa culture »<sup>297</sup>. De même, la « jurisprudence » de la Commission des naturalisations de la Chambre semble fixée en ce sens que « le refus volontaire et démontré d'apprendre à parler une des trois langues nationales de la Belgique, alors qu'on n'en comprend et n'en parle aucune des trois, peut être considéré (...) comme étant un fait personnel grave »<sup>298</sup>.

Si la vérification de la volonté d'intégration a été effacée par le législateur en 2000, elle n'a donc pas disparu complètement de la pratique au cours des années qui suivirent. En conséquence, on relève un décalage entre les dispositions du Code, qui peuvent effectivement être qualifiées de très ouvertes, et la pratique de l'octroi de la nationalité, qui se révèle plus restrictive<sup>299</sup>.

296. Ch. Guillain, De l'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 et de quelques modifications en matière de nationalité, *Annales de droit*, 2003, pp. 305-306.

297. Liège, 1<sup>er</sup> février 2005, *Rev. Rég. Dr.*, 2005, pp. 143-144.

298. « Critères généraux pour l'appréciation d'une demande de naturalisation », adoptés par la Commission des naturalisations de la Chambre le 10 février 2004.

299. Voir l'étude réalisée par le Robert Shuman Center for advanced studies de l'Institut universitaire européen : <http://eudo-citizenship.eu/indicators/citimpindicators>.

### 2.2.3. Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour

Depuis la révision de 2006, l'intention du législateur est claire et explicite : toute démarche accomplie par un étranger résidant en Belgique dont le statut de séjour est illégal ou précaire tendant à obtenir la nationalité belge doit désormais être vouée à l'échec. En d'autres termes, si l'acquisition de la nationalité belge est et demeure un instrument central dans la politique d'intégration des immigrés présents sur le territoire, elle ne saurait être une voie d'immigration ou d'accès au territoire. En principe, l'acquisition de la nationalité belge vient après la stabilisation du statut de séjour de l'intéressé, elle n'est pas et ne peut pas être un instrument d'accès au séjour ou de consolidation du statut administratif.

Toutefois, si l'intention est claire, il demeure en 2011 encore plus facile dans certains cas d'obtenir la nationalité belge qu'un droit de séjour, même provisoire, sur le territoire. Cet état de fait est dû, en partie, à la politique très restrictive des autorités en matière d'accès au territoire et de droit de séjour, qui a pour conséquence d'orienter les étrangers souhaitant immigrer en Belgique, pour un temps limité ou définitivement, vers d'autres portes d'entrée que celles qui sont, en principe, à leur disposition. Ainsi, la procédure d'asile et, dans une moindre mesure, les procédures d'acquisition de la nationalité, subissent indéniablement une part de la pression migratoire. Dès lors qu'il apparaît plus compliqué d'obtenir un visa de court séjour pour venir visiter ses parents immigrés en Belgique que de devenir Belge, notamment si l'un de ses parents a, éventuellement récemment, obtenu la nationalité belge, il est facile d'expliquer l'enthousiasme manifesté pour les procédures d'acquisition de la nationalité au départ de l'étranger, même si cet enthousiasme est dans de nombreux cas tempéré par une attitude peu accueillante de l'administration.

### 2.2.4. L'intérêt pour la déchéance

Au cours des travaux préparatoires de la loi de 2000, certains parlementaires avaient émis l'idée qu'il aurait pu être intéressant d'utiliser la procédure de déchéance pour manquements graves aux devoirs du citoyen belge s'il apparaissait, après l'octroi de la nationalité, que le « nouveau » Belge n'était pas du tout intégré et refusait de faire des efforts en ce sens. Cette proposition, qui visait à atténuer les effets jugés par d'aucuns exagérés de l'abandon de la vérification de la volonté d'intégration, reposait à l'évidence sur une compréhension erronée de ce qu'était la déchéance de nationalité instituée par l'article 23 du Code<sup>300</sup>. Néanmoins, on peut y lire, avec le recul, les prémices d'un regain d'intérêt pour l'institution de la déchéance, qui n'avait encore jamais été utilisée sous l'empire du Code de 1984.

300. *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/007, pp. 38, 44.

L'intérêt du législateur pour cette institution se marque clairement en 2006, avec l'introduction, dans l'article 23 du Code, d'une possibilité de déchéance pour fraude lors de l'acquisition. Cette possibilité répond clairement à un malaise sensible dans le monde judiciaire aussi bien que politique<sup>301</sup> en présence de cas de fraudes découverts après l'octroi de la nationalité et face auxquels les parquets et juges se trouvaient démunis, le Code ne prévoyant pas de possibilité de retrait de la nationalité dans ce cas.

A côté de cette nouvelle possibilité de déchéance pour fraude, qui sera mise en œuvre par les juridictions dès cette période<sup>302</sup>, se manifeste également un intérêt neuf, dans le monde judiciaire, pour la déchéance pour manquements graves aux devoirs du citoyen belge. Alors que l'article 23 du Code était resté lettre morte jusqu'alors, on assiste, en 2009, à une première application de cette disposition par la Cour d'appel de Bruxelles<sup>303</sup>. Les faits reprochés étaient particulièrement graves puisqu'il s'agissait de personnes condamnées pour faits de terrorisme. Il y eut ensuite quelques autres cas semblables. La déchéance de nationalité, pour motif de fraude ou pour manquement grave aux devoirs du citoyen, a ainsi fait, à la fin de la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle et après plus d'un demi-siècle d'absence, son retour dans les prétoires des cours d'appel.

---

301. Voir la note du ministre de la Justice sur la question de la fraude lors des travaux préparatoires de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 : *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50 0292/007, pp. 151-153.

302. Voir par ex. Gand, 11 décembre 2008 (2008/AR/828), 5 février 2009 (2008/AR/831) et 4 juin 2009 (2008/AR/2471).

303. Bruxelles, 26 janvier 2009, *R.D.E.*, 2009, p. 15.

### 3. LA LOI DU 4 DÉCEMBRE 2012

#### 3.1. Le contexte politique et les intentions du législateur

Au cours de la législature 2007-2010, de nombreuses initiatives parlementaires visant, à nouveau, à modifier le Code de la nationalité belge, sont déposées. Aucune de ces propositions ne dépasse le stade du dépôt ou de la prise en considération et elles sont toutes rendues caduques par la fin anticipée de la législature, en 2010. La plupart de ces propositions sont redéposées sur le bureau des chambres issues des élections de juin 2010<sup>304</sup>. Il est clair, au début de cette nouvelle législature, que la volonté de changement de politique en matière d'octroi de la nationalité qui existait au sein du parlement avant les élections est toujours présente et ne devrait pas tarder à se concrétiser.

Après les élections de juin 2010, la Belgique connaît la plus longue crise politique de son histoire. 541 jours sont nécessaires pour former un gouvernement capable d'obtenir la confiance de la Chambre des Représentants. Durant la période qui sépare le printemps 2010 de l'automne 2011, le gouvernement démissionnaire gère les affaires courantes, ce qui lui interdit de prendre des initiatives politiques non urgentes. En revanche, les parlementaires élus en 2010 n'attendent pas l'issue de négociations qui semblent interminables pour se mettre au travail. Leur attention se porte, notamment, sur la politique migratoire et le droit des étrangers. Trois législations sont mises en chantier à l'initiative des élus libéraux flamands, appuyés par l'ensemble des députés flamands à l'exception des écologistes et rejoints par les libéraux francophones : l'accès au droit de séjour via le regroupement familial<sup>305</sup>, la lutte contre les mariages simulés ou de complaisance<sup>306</sup> et l'acquisition de la nationalité. Dans chacun de ces domaines, il est clair que la volonté de la majorité des parlementaires est de durcir le ton. Même les élus des partis francophones situés au centre ou à gauche conviennent de ce qu'il faut « entendre le malaise qui existe sur

304. D. de Jonghe et M. Doutrepoint dénombrent six propositions à la Chambre et cinq propositions au Sénat déposées à l'automne 2010, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2012, n°2152-2153, p. 59 ; Voir également M.-Cl. Foblets, *De Belgische nationaliteit in eer hersteld? Nieuwe wendingen in de appreciatie van integratie, Europees burgerschap en procedures van nationaliteitsverkrijging*, dans Foblets, M.-Cl., Hildebrandt, M., en Steenbergen, J., (réd.), *Liber Amicorum René Focqué*, Gand, Larcier, 2012, pp. 344.

305. Voir la loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial, *M.B.*, 12 septembre 2011, 3<sup>ème</sup> éd.

306. Voir la loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, *M.B.*, 23 septembre 2013.

ces questions »<sup>307</sup> et même « refermer la parenthèse »<sup>308</sup>. Le contexte de crise économique que connaît l'Europe, la pression migratoire aux portes de celle-ci et la force de conviction des élus de droite se conjuguent manifestement pour créer un climat propice à l'adoption de législations plus sévères et nettement moins accueillantes que par le passé. Une fois encore, les changements apportés au droit de la nationalité sont donc profondément influencés par la politique en matière d'immigration<sup>309</sup>.

Face au foisonnement de propositions diverses tendant à modifier le Code de la nationalité, les députés n'ont pas pu se mettre d'emblée d'accord sur la proposition à privilégier pour commencer leurs travaux<sup>310</sup>. La première proposition déposée, signée par l'Open-Vld, a dès lors été retenue comme base de travail. Elle a ensuite été entièrement remplacée par un « amendement de consensus » signé par les représentants de l'Open-Vld, du CD&V, du Sp.a et de la N-VA<sup>311</sup> et enfin par un « amendement global »<sup>312</sup>, corrigeant le texte précédent en tenant compte des corrections suggérées par le Conseil d'Etat et constituant finalement le texte qui deviendra la loi du 4 décembre 2012.

L'accord du gouvernement, finalement conclu le 1<sup>er</sup> décembre 2011 alors que le travail parlementaire est entamé en matière de nationalité, résume ainsi les objectifs que les députés se sont déjà attelés à poursuivre en ce domaine : « 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 langues 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. »<sup>313</sup>

Par ailleurs, depuis quelques temps, le législateur était invité à revoir le Code par le Collège des Procureurs généraux. Le rapport de cet organe adressé au Comité parlementaire de suivi de la législation, en 2011, après avoir relevé un certain nombre de difficultés posées par l'application du Code et avoir proposé plusieurs solutions qui seront reprises dans la loi du 4 décembre 2012, conclut que « de manière générale, (...) le Code de la nationalité belge nécessite, de toute urgence, une précision des différentes dispositions et un renforcement des conditions »<sup>314</sup>.

307. F. Corbiau, Entretien avec Rachid Madrane (P.S.), *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 29.

308. F. Corbiau, Entretien avec Georges Dallemagne (président CdH de la Commission des naturalisations à la Chambre), *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 31.

309. M.-Cl. Foblets, Z. Yanasmayan, p. Wautelet, *Country Report : Belgium*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, p. 2.

310. *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 0476/015, p 11.

311. Amendement n°124, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 0476/010.

312. Amendement n°151, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 0476/013.

313. Accord du gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, p. 134.

314. Rapport des Procureurs généraux au Comité parlementaire chargé du suivi législatif 2010-2011, DOC 53 1414/005, p. 129.

L'objectif principal poursuivi par le législateur en 2012 est explicitement visé dans le titre même de la loi du 4 décembre : il s'agit de « rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration ». Comme l'exprime l'auteur de la première proposition de loi, qui est aussi co-auteur de l'amendement « de consensus », « la nationalité ne peut en aucun cas constituer un moyen d'obtenir un titre de séjour ou de consolider le statut administratif de l'étranger »<sup>315</sup>. L'objectif d'assurer la « neutralité » du Code sur le plan migratoire se traduit par deux types de mesures. D'une part, on assiste à un renforcement des conditions d'accès aux procédures d'acquisition de la nationalité en termes de résidence et de légalité du séjour. Avec la loi du 4 décembre 2012, le législateur assume pleinement la nécessité, commandée par la logique et la cohérence législative, d'établir des liens entre la législation relative à l'accès au territoire et au séjour des étrangers et le Code de la nationalité belge : « la condition de séjour illimité imposée au moment de la souscription de la déclaration ou de la demande vise précisément à éviter qu'un droit de séjour temporaire puisse être converti en droit de séjour illimité par le biais de l'acquisition de la nationalité »<sup>316</sup>. D'autre part, le législateur supprime toute possibilité d'introduire une procédure d'acquisition de la nationalité au départ de l'étranger. Dorénavant, plus aucun étranger majeur ne peut devenir Belge s'il ne réside pas au préalable, sous couvert d'un droit de séjour, en Belgique. L'assimilation de la résidence hors du territoire à la résidence en Belgique lorsque le candidat à la nationalité pouvait prouver des attaches véritables avec le pays disparaît totalement de la législation.

A côté de cet objectif proclamé, la loi du 4 décembre 2012 induit bien d'autres bouleversements dans le Code. En réaction évidente à la « *Snel Belg-Wet* » de 2000, considérée par de nombreux groupes politiques comme trop laxiste, la loi de 2012, qualifiée à juste titre par M. Van de Putte et J. Clement de « *Betere Belg-Wet* »<sup>317</sup> resserre la vis : il faudra désormais, pour acquérir la nationalité belge, satisfaire à des conditions beaucoup plus exigeantes que durant la décennie écoulée. L'objectif est ici de revaloriser la nationalité belge, qui est censée désormais se mériter, alors qu'elle aurait été, sous l'empire de la loi de 2000, bradée. Un signe très explicite de cette dévalorisation de la nationalité dans l'esprit du législateur apparaît d'ailleurs dans la loi du 8 juillet 2011 sur le regroupement familial, qui crée des conditions de regroupement plus sévères pour les membres de la famille d'un Belge que pour les membres de la famille d'un citoyen européen. Lors de l'adoption de cette loi, le législateur justifie cette différence de traitement en évoquant notamment le fait que de nombreux étrangers sont devenus Belges au cours des dix dernières années « grâce à la loi instaurant une procédure accélérée de naturalisation »<sup>318</sup>.

315. *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53 0476/015, p. 4.

316. *Ibid.*

317. M. Van de Putte et J. Clement, De 'Betere Belg'-Wet, *T. Vreemd.*, 2013, p. 6.

318. *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0443/018, p. 166. Voyez également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°121/2013 du 26 septembre 2013 (B.52) qui admet cette justification.

Les nouvelles conditions d'accès à la nationalité consacrent le retour de l'exigence d'intégration préalable dans le chef du candidat, mais de manière plus précise et fort différente de ce qu'était cette exigence avant 2000. Il s'agit ici d'objectiver les conditions d'acquisition de la nationalité. En effet, le législateur ne laisse plus à une quelconque autorité le soin de jauger l'intégration ou la volonté d'intégration de l'étranger désireux de devenir belge, il définit lui-même, de manière extrêmement pointilleuse, les conditions à remplir pour accéder aux procédures ainsi que les moyens de prouver son intégration, en établissant une liste exhaustive des modes de preuve de celle-ci. Cependant, sous les précisions formelles de la nouvelle législation, c'est en effet bien d'intégration qu'il s'agit. A cet égard, la loi est fort instructive dans la mesure où l'on peut y lire assez clairement ce qu'est, aux yeux des représentants de la Nation, un « étranger intégré ». Par ailleurs, il n'est plus question de « volonté d'intégration », en 2012, l'intégration accomplie est un préalable à l'acquisition de la nationalité. Ainsi que le relèvent pertinemment D. de Jonghe et M. Doutrepoint<sup>319</sup>, l'on est passé du « Sois Belge et intègre-toi » à un explicite « Intègre-toi et sois Belge ».

Quelle que soit la forme que prend la valeur « intégration » dans le Code de 2012, son retour n'est pas une surprise. D'une part, la déclaration de politique générale d'avril 2008 mentionnait déjà que l'acquisition de la nationalité devrait être subordonnée « à une preuve d'une volonté d'intégration qui devra être prouvée par une attestation de l'autorité locale ou d'un autre service agréé à cet effet ». Tous les textes de propositions de lois déposés ou redéposés en 2010 comportaient la réapparition dans la législation, d'une façon ou d'une autre, de la dimension d'intégration comme composante de l'accès à la nationalité. D'autre part, parmi les signes annonciateurs de ce retour du concept d'intégration, certaines décisions des autorités judiciaires et de la Chambre des représentants sous l'empire de la loi de 2000, on l'a vu ci-dessus (voir partie 2, chapitre 2, 1), démontraient une résistance évidente de leurs auteurs à admettre la présomption irrefragable d'intégration pourtant inscrite sans ambiguïté dans la loi. Au surplus, l'on ne saurait négliger le fait qu'en dix ans, la notion d'intégration a accompli un chemin important au niveau des politiques menées par les entités fédérées, compétentes en matière d'accueil des étrangers. Ainsi, la Communauté flamande met en place, dès 2003, un programme d'« *inburgering* » (« intégration civique »), dans le cadre de sa compétence en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés<sup>320</sup>. Ce programme comprend un « parcours d'intégration » proposé et même imposé à différentes catégories d'immigrants en vue, d'une part, de favoriser leur autonomie et, d'autre part, « de contribuer à leur reconnaissance, par la société, en tant que citoyens à part entière,

319. D. de Jonghe et M. Doutrepoint, *Le Code de la nationalité belge*, version 2013 ; « De 'sois Belge et intègre-toi' à 'Intègre-toi et sois Belge' ... », *J.T.*, 2013, p. 313.

320. Décret flamand du 28 février 2003 relatif à la politique d'intégration civique, modifié à plusieurs reprises depuis lors.

dans le but d'arriver à une pleine participation active et une citoyenneté partagée par tous (...) »<sup>321</sup>. La Région wallonne a également créé, plus récemment, un « parcours d'intégration »<sup>322</sup>. A Bruxelles aussi, des programmes semblables voient le jour et se frayent un chemin vers l'effectivité en dépit de la complexité institutionnelle de la Région capitale<sup>323</sup>.

Enfin, le législateur de la fin de l'année 2012 est également beaucoup plus précis que par le passé sur ce qui définit à son estime, en négatif, la personne digne d'acquiescer ou de conserver la nationalité belge. Il s'agit ici d'indiquer explicitement les comportements qui conduisent à mettre leur auteur en marge de la communauté des Belges. Il fournit ainsi des précisions sur ce que sont les « faits personnels graves » qui représentent un empêchement à l'acquisition de la nationalité ainsi que sur les comportements qui peuvent justifier une déchéance de nationalité.

### 3.2. *Le nouveau Code de la nationalité, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013*

#### 3.2.1. L'attribution (les mineurs)

Copy Presse

La loi du 4 décembre 2012 introduit peu de changements dans les règles relatives à l'attribution de la nationalité pour les mineurs. Les articles 8 et 9 du Code ne sont pas modifiés : les dispositions prévoyant la transmission de la nationalité par les parents à leurs enfants demeurent inchangées, en ce compris les règles s'appliquant aux enfants de Belges nés à l'étranger. Il en va de même de l'article 10 qui prévoit l'attribution de la nationalité aux enfants nés sur le sol belge et qui sont, à un moment quelconque durant leur minorité, apatrides.

Les dispositions des articles 11 et 11*bis*, relatives à l'attribution de la nationalité belge aux enfants nés sur le territoire de parents non-Belges (enfants dits de la deuxième et de la troisième génération) ne sont pas non plus modifiées quant au fond. Elles subissent simplement une réécriture et se trouvent désormais rassemblées dans un seul article 11, l'article 11*bis* étant abrogé. Par ailleurs, en application du nouvel article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, la résidence principale des parents étrangers en Belgique, condition pour l'attribution de la nationalité à l'enfant né sur le territoire, doit désormais correspondre à l'inscription des intéressés soit au registre de la population, soit au registre des étrangers, soit encore au registre d'attente.

321. Décret flamand du 28 février 2003, art. 2, 1<sup>o</sup>.

322. Décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

323. Décret de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 12, qui concerne l'attribution de la nationalité aux enfants mineurs par l'effet collectif de l'acquisition par un parent se voit complété d'une condition de résidence de l'enfant sur le territoire, condition qui n'existait pas auparavant. Cette nouvelle condition est cohérente avec l'objectif général de « neutralité » de la législation relative à la nationalité par rapport à l'immigration et reproduit au niveau des enfants mineurs l'exigence devenue générale pour les acquisitions de nationalité par les majeurs : l'intéressé ne devient Belge que s'il réside au préalable légalement sur le territoire. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'acquisition par un étranger majeur de la nationalité belge n'emporte donc attribution de la nationalité belge à ses enfants mineurs que si ces derniers résident en Belgique.

### 3.2.2. L'acquisition (les majeurs)

La loi du 4 décembre 2012 a le mérite incontestable de rationaliser les procédures. Seules deux procédures d'accès à la nationalité demeurent offertes aux étrangers de plus de dix-huit ans : la déclaration et la naturalisation. L'option de patrie appartient désormais au passé, les articles 13, 14, 16 et 17 sont abrogés. Par ailleurs, la déclaration et la naturalisation sont clairement distinguées, les déclarations ne sont plus transformées automatiquement en naturalisation. Cette dernière devient une procédure d'exception, le droit commun de l'acquisition de la nationalité étant désormais formé par la déclaration.

#### 1. Les nouvelles exigences en matière de résidence et de légalité du séjour

Pour la première fois depuis 1984, le législateur précise ce qu'il faut entendre par les termes « résidence principale sur le territoire ». Cette notion n'est désormais plus une notion de fait pouvant être prouvée par toute voie de droit, elle se confond, en application de l'article 1<sup>er</sup>, § 2, 1<sup>o</sup>, nouveau, du Code, avec le lieu de l'inscription de l'intéressé au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente, c'est-à-dire dans un des registres tenus à l'administration communale. Il en découle que toute période de résidence sur le territoire non couverte par une inscription dans un des registres mentionnés ne peut plus être prise en considération lorsque le Code de la nationalité exige une certaine durée de résidence principale dans le Royaume.

L'article *7bis* du Code, introduit en 2006 afin d'y inscrire une exigence de séjour légal au moment de l'introduction d'une procédure visant à l'acquisition de la nationalité, est réécrit par la loi du 4 décembre 2012. La nouvelle rédaction est claire et traduit sans ambiguïté la volonté du législateur de rendre la législation relative à la nationalité « neutre » par rapport à l'immigration. En effet, l'article *7bis*, § 1<sup>er</sup>, exige désormais que, pour l'application des dispositions relatives à l'acquisition et au recouvrement de la nationalité, l'étranger ait au préalable fixé sa résidence principale en Belgique,

donc qu'il soit inscrit dans un des registres communaux. La possibilité de démarrer une procédure d'acquisition en résidant dans un pays étranger, qui existait jusqu'à la fin de l'année 2012 pour les conjoints de Belges, pour les enfants majeurs de Belges résidant en Belgique, pour certains jeunes adultes concernés par l'option et pour les candidats à la naturalisation disparaît totalement avec la loi du 4 décembre 2012.

Le législateur de 2012 ne se contente pas d'exiger une résidence principale en Belgique couverte par un droit de séjour et sanctionnée par une inscription dans un des registres pour l'accès à la nationalité. Il renforce également les conditions au niveau du type de séjour exigé. Ainsi, alors qu'auparavant, l'étranger autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume avait accès à la plupart des procédures d'acquisition, seules les déclarations et demandes introduites par les étrangers autorisés au séjour à durée illimitée sont désormais recevables. La raison d'être de cette mesure est évidente, elle est la conséquence logique de la volonté d'éviter que l'acquisition de la nationalité ne serve à consolider un statut administratif précaire ou limité dans le temps. Le droit de séjour à durée illimitée garantissant en principe à l'étranger un droit de demeurer en Belgique jusqu'à la fin de ses jours, l'acquisition de la nationalité ne pourra apporter aucune amélioration à une situation qui est déjà, sur ce plan, la meilleure possible.

Mais le législateur va plus loin, puisque l'article 7bis, § 2, exige désormais que le droit de séjour dont l'étranger doit avoir été titulaire durant toute la période de résidence principale exigée pour l'accès aux différentes procédures d'acquisition ait été un droit de séjourner plus de trois mois, autrement dit, un droit de séjour de longue durée. Alors qu'auparavant, toutes les périodes de séjour légal pouvaient être comptabilisées pour atteindre la durée de résidence sur le territoire exigée, même s'il s'agissait d'un droit de séjour précaire, par exemple dans l'attente de la reconnaissance du droit au regroupement familial ou du statut de réfugié, désormais, seules les périodes de résidence couvertes par un droit de séjour de longue durée, stabilisé, sont admises comme donnant accès à la nationalité.

Cette exigence, qui paraît aller au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre le but du législateur, a pour effet de rallonger en pratique la durée de résidence exigée pour beaucoup de candidats à la nationalité puisque dans la plupart des parcours de migration, l'intéressé dispose d'abord d'un droit de séjour précaire et n'obtient un droit de séjour stabilisé qu'après plusieurs mois ou plusieurs années de démarches administratives. En outre, cette nouvelle exigence risque de mettre la Belgique en porte-à-faux par rapport à ses obligations internationales relatives à l'accueil et à la protection des réfugiés, la période durant laquelle le réfugié reconnu était en procédure d'asile n'étant plus prise en considération pour l'acquisition de la nationalité alors que l'on sait que la reconnaissance du statut de réfugié a un caractère déclaratoire<sup>324</sup>.

324. D. de Jonghe et M. Doutrepoint, *op. cit.*, p. 316 ; B. Renauld, *Le Code de la nationalité*, version 2013, *R.D.E.*, 2012, p. 553.

Enfin, la loi du 4 décembre 2012 apporte une clarification bienvenue en ce qui concerne les périodes d'interruption admises dans la résidence principale et dans le droit de séjour préalables à l'introduction de la procédure d'acquisition. En principe, tant la résidence que le droit de séjour doivent avoir été ininterrompus, mais le caractère ininterrompu du séjour n'est pas affecté par des absences temporaires de six mois consécutifs maximum, pour autant qu'elles ne dépassent pas, au total, un cinquième de la durée totale de résidence requise.

## 2. Les nouvelles conditions d'accès à la déclaration

L'acquisition de la nationalité par la déclaration visée à l'article 12*bis* concerne dorénavant cinq catégories d'étrangers, définies avec précision par le Code. La définition de ces nouvelles catégories, couplées au fait que la naturalisation est désormais réservée, si l'on exclut le cas des apatrides reconnus, à des personnes « exceptionnelles », fait clairement apparaître la volonté du législateur de rendre l'accès à la nationalité plus difficile qu'auparavant, indépendamment même des exigences renforcées en termes de résidence et de statut de séjour. A l'évidence, l'intention des auteurs du texte, qui apparaît de la lecture du nouveau Code, est de réserver la nationalité belge aux personnes qui démontrent, par le fait qu'elles répondent aux nouvelles exigences, une intégration aboutie à la société. Le Code définit désormais lui-même les preuves à rapporter pour prouver cette intégration.

On peut observer une certaine gradation dans les exigences que traduisent les nouvelles conditions d'accès à la nationalité. Ainsi, plus de preuves d'intégration seront exigées de l'étranger qui ne réside en Belgique que depuis 5 ans, par rapport à celui qui y réside depuis 10 ans. Entre ces deux catégories, l'étranger qui réside en Belgique depuis 5 ans et qui est lié avec un Belge par l'alliance ou la paternité/maternité bénéficie de conditions intermédiaires.

La première catégorie est formée des étrangers majeurs nés en Belgique et y ayant résidé depuis leur naissance, qui étaient déjà visés antérieurement par l'article 12*bis*. Ils doivent désormais répondre aux exigences plus sévères en termes de statut de séjour et de résidence ininterrompue.

La deuxième catégorie d'étrangers ayant accès à la nationalité par déclaration est constituée des étrangers résidant en Belgique depuis 5 ans au moins. Pour obtenir la nationalité belge, ils doivent être en mesure de prouver leur connaissance d'une des trois langues nationales, leur intégration sociale et leur participation économique. L'arrêté royal du 14 janvier 2013 précise pour cette catégorie que la connaissance de la langue est prouvée selon les mêmes modes que l'intégration sociale, de sorte que ces deux exigences se confondent. Le législateur définit précisément et de manière exhaustive la façon dont on peut prouver son intégration sociale. Il s'agit soit d'être titulaire d'un diplôme de niveau secondaire supérieur au moins obtenu en Belgique, soit d'avoir suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue

par une autorité compétente, soit d'avoir suivi un cours ou un parcours d'intégration organisé par une des entités fédérées compétentes, soit d'avoir travaillé comme salarié, fonctionnaire ou indépendant, de manière ininterrompue durant les cinq années précédant la déclaration. Enfin, les étrangers appartenant à cette catégorie doivent encore prouver leur participation économique en ayant travaillé durant 468 jours au moins au cours des cinq dernières années. La loi précise toutefois à cet égard que les années de formation professionnelle ou consacrées aux études secondaires ou supérieures et réussies peuvent être converties en jours de travail et défalquées des 468 jours exigés.

La troisième catégorie d'étrangers visés par l'article 12*bis* concerne ceux qui résident en Belgique depuis 5 ans au moins et qui, soit, sont conjoint d'un Belge, soit sont père ou mère d'un enfant mineur Belge. En ce qui concerne les conjoints, le Code exige qu'ils aient vécu ensemble en Belgique durant au moins trois ans avant la déclaration. Les candidats à la nationalité belge qui remplissent ces conditions doivent en outre prouver la connaissance d'une des trois langues nationales et leur intégration sociale, la preuve de cette dernière valant, à nouveau, preuve de la connaissance de la langue. Pour les personnes pouvant faire valoir un lien familial de ce type avec un(e) Belge, il n'est pas exigé de preuve de participation économique sauf, de manière assez curieuse, si elles prouvent leur intégration par le fait d'avoir suivi une formation professionnelle.

La quatrième catégorie d'étrangers définie par l'article 12*bis* témoigne de l'attention du législateur pour les personnes qui, pour une raison légitime, ne peuvent prouver leur participation économique. Sont ici visées les personnes résidant en Belgique depuis 5 ans au moins et qui sont soit handicapées, soit invalides, soit ont atteint l'âge de la pension. Pour cette catégorie d'étrangers, aucune condition supplémentaire n'est exigée : ils ne doivent démontrer ni la connaissance d'une des trois langues nationales, ni leur intégration sociale.

Enfin, la cinquième catégorie d'immigrés ayant accès à la nationalité belge par déclaration est formée des étrangers résidant en Belgique depuis 10 ans au moins. Pour accéder à la nationalité, ils doivent prouver leur connaissance d'une des trois langues nationales et leur participation à la vie de leur communauté d'accueil. La loi et l'arrêté royal déterminent les modes de preuve de la connaissance linguistique. Quant à la participation à la vie de la communauté d'accueil, elle peut être prouvée « par toutes voies de droit et contient des éléments attestant que le demandeur prend part à la vie économique et/ou socio-culturelle de cette communauté d'accueil ».

### 3. Les changements de procédures concernant la déclaration

Le changement le plus important, en termes de procédure, est l'abandon de la possibilité de transmission de la procédure de déclaration à la Chambre des représentants en cas d'avis négatif. Les procédures de déclaration et de naturalisation sont

désormais bien distinctes et, lorsque la Chambre aura traité les anciens dossiers, introduits jusqu'au 31 décembre 2012, elle verra sa charge de travail diminuer considérablement.

Le rôle de l'officier de l'état civil est renforcé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, puisqu'il est désormais chargé de vérifier l'exhaustivité du dossier accompagnant la déclaration et de prendre, au terme de cet examen, une décision quant à la recevabilité de celle-ci. Le législateur a fait en sorte de créer, au niveau communal, un premier filtre visant à éviter que ne parviennent au parquet des déclarations qui ne pourraient manifestement pas aboutir à l'acquisition de la nationalité, par exemple parce que le déclarant n'est pas titulaire du droit de séjour adéquat ou qu'il ne peut justifier de la durée de résidence requise sur le territoire.

La loi introduit une nouveauté de procédure en précisant que si le nom ou le prénom de l'étranger n'est pas orthographié de la même façon dans le registre communal, le casier judiciaire ou les documents présentés par lui, la demande est suspendue jusqu'à ce que l'orthographe ait été uniformisée. Par ailleurs, l'étranger qui ne possède pas de nom ou pas de prénom peut introduire gratuitement une procédure en vue d'en acquérir un, conformément à la législation relative aux changements de noms ou de prénoms.

Enfin, bien que la loi et les textes réglementaires ne soient pas extrêmement clairs à ce sujet, il semble que le législateur ait entendu restreindre la possibilité de remplacer l'acte de naissance par un document consulaire aux quelques pays pour lesquels il est établi, par arrêté royal, qu'il est impossible de s'y procurer un document valant acte de naissance<sup>325</sup>. Dans les autres cas d'impossibilité prouvée de produire l'acte de naissance, l'intéressé peut le remplacer par un acte de notoriété, ce qui suppose une procédure spécifique dont la durée s'ajoute à celle de la procédure d'acquisition de la nationalité.

Pour le surplus, la procédure demeure semblable à ce qu'elle était sous l'empire de la loi ancienne. Elle prévoit toujours que le procureur du Roi peut s'opposer à l'acquisition de la nationalité s'il estime que les conditions de base ne sont pas satisfaites ou que des faits personnels graves forment un empêchement. En cas d'avis négatif, le déclarant doit, s'il le souhaite, demander la saisine du tribunal de première instance. Dès lors qu'il n'y a plus de transmission automatique du dossier à la Chambre, la procédure du déclarant qui reçoit un avis négatif du parquet et qui omet d'y réagir s'achève avec l'écoulement du délai de quinze jours pour demander la saisine du tribunal.

325. A.R. du 17 janvier 2013 portant la liste des pays où l'obtention d'actes de naissance est impossible ou engendre des difficultés sérieuses, *M.B.*, 30 janvier. Les pays concernés sont : l'Afghanistan, l'Angola (uniquement l'enclave Cabinda), la Somalie et le Soudan du Sud.

#### 4. Les nouvelles conditions d'accès à la naturalisation

Les modifications concernant l'accès à la naturalisation sont impressionnantes. Jusqu'au 31 décembre 2012, la procédure de naturalisation était ouverte à tout étranger disposant d'un droit de séjour et résidant sur le territoire depuis 3 ans, ce qui en faisait la voie royale pour obtenir la nationalité belge rapidement et facilement. Le nombre de dossiers introduits chaque année était, en conséquence, important<sup>326</sup>.

Avec la loi du 4 décembre 2012, la naturalisation retrouve la nature qui était la sienne à l'origine de l'Etat belge : il s'agit d'une faveur accordée de manière souveraine et discrétionnaire par le Parlement aux étrangers dont les mérites sont tels qu'ils sont en mesure d'« apporter une contribution particulière au rayonnement international de la Belgique ». Le législateur prend soin de préciser ce qu'il faut entendre par « mérites exceptionnels », qui peuvent apparaître dans les domaines scientifique, sportif ou socio-culturel. A la lecture du nouvel article 19 du Code, l'on comprend aisément que les naturalisés de 2013 et des années suivantes n'appartiendront pas au commun des mortels<sup>327</sup>. Pour faire preuve de mérites exceptionnels dans le domaine scientifique, il faut être titulaire d'un doctorat. Dans le domaine sportif, il faut satisfaire aux critères de sélection internationaux ou imposés par le Comité olympique pour un championnat d'Europe, du monde ou pour les jeux olympiques ou être considéré par la fédération sportive de sa discipline comme représentant une valeur ajoutée dans le cadre d'un tel championnat. Enfin, pour faire preuve de mérite dans le domaine socio-culturel, il faut avoir atteint la sélection finale d'une compétition culturelle internationale ou être récompensé sur la scène internationale en raison de ses mérites ou de son investissement.

L'ancien article 19 permettait aux réfugiés et aux apatrides reconnus en Belgique d'introduire une demande de naturalisation après deux ans de résidence sur le territoire. Cette possibilité n'est maintenue que pour les apatrides reconnus, les réfugiés ayant, sans explication, perdu cet accès facilité à la nationalité.

#### 5. Les précisions quant à l'empêchement résultant de « faits personnels graves »

Pour la première fois depuis l'adoption du Code, le législateur donne des précisions quant à ce qu'il faut comprendre par l'expression « faits personnels graves ». L'on trouve désormais à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, 4<sup>o</sup>, du Code une liste de faits personnels graves pouvant motiver l'avis négatif du Procureur du Roi lors des procédures d'acquisition

326. En moyenne, la Commission des naturalisations de la Chambre recevait environ 12.000 demandes par an, avec un « appel d'air » fin 2012 dû à l'annonce du changement prochain de législation, qui porte le nombre de dossiers introduit au cours de cette année à 20.000. *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 33.

327. Georges Dallemagne, président de la Commission des naturalisations, déclarait au cours de l'été 2013 que depuis le début de cette année, la Commission n'avait reçu aucun cas sérieux à traiter dans le cadre de la nouvelle loi : *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 32.

de la nationalité. Cette liste n'est pas exhaustive et elle invite le Roi à la compléter. La liste de faits personnels graves établie par le Code comprend le fait d'avoir subi une des condamnations pouvant motiver une déchéance de nationalité (voir partie 2, chapitre 2, 3.2.3) ou le fait d'avoir tenté d'acquérir la nationalité par fraude, l'adhésion à un mouvement ou à une organisation considéré comme dangereux par la Sûreté de l'Etat, l'impossibilité de contrôler l'identité ou la résidence principale ou encore de garantir l'identité du candidat à la nationalité, la condamnation à une peine définitive pour fraude fiscale ou sociale. L'arrêté royal du 14 janvier 2013 élargit la notion à toute condamnation pénale menant à une peine d'emprisonnement ferme, sauf réhabilitation, à tout fait susceptible de donner lieu à une telle condamnation et au sujet duquel une instruction ou une information est en cours, au fait de se livrer à toute activité qui menace ou pourrait menacer les intérêts fondamentaux de l'Etat ou encore au fait d'avoir obtenu son titre de séjour sur la base d'un mariage de complaisance ou forcé ou d'une cohabitation légale de complaisance ou forcée sanctionnés par décision judiciaire. Cette liste se veut, elle aussi, exemplative et non exhaustive.

#### 6. Le rétablissement d'un droit d'enregistrement

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les procédures d'acquisition de la nationalité sont soumises à un droit d'enregistrement fixé à 150 euros. Ce droit doit être acquitté avant le dépôt de la déclaration auprès de l'officier de l'état civil ou avant le dépôt de la demande de naturalisation à la Chambre. Le montant payé ne peut être récupéré en cas d'abandon de la procédure ou de refus de la nationalité.

#### 3.2.3. La perte et la déchéance

Si la loi de 2012 ne modifie pas les causes de perte de la nationalité, elle innove par contre en ce qui concerne la déchéance. A côté de la déchéance pour manquement grave aux devoirs du citoyen belge et de la déchéance pour fraude lors de l'acquisition, le législateur crée en effet une nouvelle forme de déchéance, qui n'est plus l'objet d'une procédure spécifique menée au niveau de la Cour d'appel mais qui peut désormais être prononcée par le juge pénal qui condamne pour certains faits ou par le juge civil qui annule un mariage de complaisance. Il s'agit de condamnations à une peine d'au moins 5 ans de prison sans sursis pour diverses infractions graves commises dans les 10 ans de l'acquisition de la nationalité belge<sup>328</sup>, de condamnations à une peine d'au moins 5 ans de prison sans sursis pour une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge commise dans les 5 ans de l'acquisition de la nationalité et de l'annulation du

328. La limite de dix ans disparaîtra en 2015 pour ce qui concerne les auteurs d'infractions terroristes : Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015.

mariage pour mariage de complaisance pour autant que la personne concernée ait acquis la nationalité belge en faisant valoir le lien d'alliance. Tous ces faits pourraient probablement aisément être qualifiés de « manquements graves aux devoirs du citoyen belge ». L'innovation principale de la loi du 4 décembre 2012 en cette matière ne réside donc pas tant dans les « nouvelles » causes de déchéance qu'il énumère que dans la possibilité désormais offerte au juge du fond de prononcer, sur réquisition du ministère public, une déchéance de nationalité en même temps que sa décision, civile ou pénale, relative aux faits qui la motivent. Les autorités judiciaires disposent donc désormais d'une procédure nettement plus rapide et qui donnera certainement lieu à moins de médiatisation pour obtenir le retrait de la nationalité belge des personnes condamnées pour faits graves. Par rapport à la procédure de déchéance pour manquements graves aux devoirs du citoyen belge, qui subsiste, la nouvelle procédure offre à l'intéressé l'avantage d'une possibilité de faire appel de la décision.

Sauf en cas de déchéance pour fraude, le juge ne prononcera pas de déchéance qui aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride. Cette protection explicite contre l'apatridie, introduite suite à une remarque du Conseil d'Etat qui avait relevé que l'obligation d'éviter l'apatridie fait partie du droit international coutumier, est également une innovation en droit belge de la nationalité.

### 3.3. *Les lignes de force du droit de la nationalité belge en 2013*

#### 3.3.1. La cohérence et l'équilibre, la rupture et la continuité

Au niveau des règles gouvernant l'attribution de la nationalité aux enfants et jeunes de moins de 18 ans, le Code de 2013 conserve la cohérence et l'équilibre qui était les siens avant la loi du 4 décembre 2012. L'équilibre entre la transmission de la nationalité par la filiation avec un auteur belge, tempérée par l'incidence du lieu de naissance, et l'attribution de la nationalité en raison de la naissance en Belgique lorsque les parents y sont eux-mêmes nés ou y résident de manière durable est préservé. Les dispositions permettant l'intégration à la communauté nationale des enfants de la deuxième et de la troisième génération d'étrangers sont maintenues, preuves de l'intérêt du législateur pour la continuation d'une politique visant à intégrer le plus possible les enfants nés sur le sol belge de parents étrangers installés durablement en Belgique.

La loi du 4 décembre 2012 introduit par contre un véritable changement de paradigme dans la législation relative à l'acquisition de la nationalité par les immigrés de la première génération : l'octroi de la nationalité n'est plus vu comme un outil au service de la politique d'intégration, mais bien comme un couronnement

de l'intégration aboutie et réussie. Pour les immigrés de la première génération, le moment de l'acquisition de la nationalité se déplace dès lors dans le parcours de migration en s'éloignant du moment de l'arrivée en Belgique. Ce résultat est obtenu par le renforcement des exigences en ce qui concerne le droit de séjour ainsi que des conditions liées à l'intégration sociale et économique du candidat à la nationalité, conditions qui seront rarement satisfaites dès les premières années de résidence. De ce point de vue, le Code de 2013 est dès lors en rupture avec ce qu'il était jusqu'alors, surtout par rapport au Code tel qu'il avait été modifié par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, mais aussi par rapport au Code de 1984 qui envisageait l'acquisition de la nationalité comme un élément important dans le parcours d'intégration du migrant. Il est clair désormais que pour les primo-arrivants, l'accès à la nationalité n'est plus envisageable dans un avenir proche.

En revanche, la loi du 4 décembre 2012 inscrit parfaitement le Code dans la continuité des objectifs du législateur de 2006 en ce qui concerne la neutralité de la législation relative à la nationalité par rapport à la politique d'accès au territoire menée par les autorités. A ce point de vue, l'œuvre paraît, par rapport à ce qu'elle était avant 2013, aboutie : on ne voit pas comment il est encore possible, actuellement, d'utiliser les dispositions du Code de la nationalité afin de contourner la rigidité des règles relatives à l'accès au territoire et à l'obtention du droit de séjour en devenant belge.

Au niveau de la cohérence de la structure, le Code de 2013 gagne aussi par rapport à celui de 2012 en ce qu'est rétablie une différenciation nette entre la procédure de déclaration, qui devient le droit commun de l'acquisition de la nationalité, et la procédure de naturalisation, qui est désormais réservée – si l'on excepte le cas particulier des apatrides – aux étrangers qui font preuve de mérites exceptionnels.

Il n'y a plus de transformation automatique des déclarations en naturalisations, les étrangers répondant aux conditions énumérées par l'article 12*bis* du Code sont titulaires d'un droit subjectif à devenir belges, l'éventuel avis négatif du parquet doit être motivé et il peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction de l'ordre judiciaire, avec toutes les garanties procédurales qu'un tel recours suppose.

L'option, qui impliquait toujours, lors de l'adoption du Code en 1984, un agrément judiciaire, et qui avait par la suite été alignée sur la procédure de déclaration supposant une intervention éventuelle du juge en cas d'avis négatif, disparaît complètement en 2013.

Enfin, la procédure de naturalisation conserve les caractéristiques qui étaient les siennes en 1984 : de nature parlementaire, elle ne comporte aucune garantie de motivation et aucun recours possible en cas de refus. L'octroi de la naturalisation est un pouvoir qui est exercé de façon souveraine et discrétionnaire par la Chambre.

Si l'on se réjouit de ce que le législateur de 2012 ait maintenu un régime de faveur spécifique pour les apatrides, l'on s'étonne en revanche de ce que plus rien de tel ne soit prévu pour les réfugiés reconnus. Enfin, il eut sans doute été plus cohérent de prévoir un accès facilité à la nationalité belge, pour ces deux catégories d'étrangers

au regard desquels la Belgique a contracté des engagements internationaux, via la procédure de déclaration plutôt que via la naturalisation.

Le Code de 2013 frappe encore par le détail de la réglementation. Le législateur a manifestement entendu disposer lui-même de la façon la plus précise possible, en ne laissant qu'une faible marge d'appréciation aux autorités appelées à mettre le Code en œuvre. L'exemple le plus frappant de cette méticulosité est celui de la notion d'intégration. Alors qu'en 1984, le législateur s'était contenté de prévoir que les autorités judiciaires vérifieraient que le candidat à la nationalité belge était animé d'une volonté d'intégration suffisante, il définit lui-même en 2012, en grande partie, ce qu'est un étranger suffisamment intégré à son estime que pour pouvoir acquérir la nationalité belge. La volonté législative de ne laisser que peu de place à l'interprétation lors de l'application du Code est aussi perceptible dans les dispositions relatives aux faits personnels graves ainsi qu'à la nouvelle forme de déchéance de la nationalité.

Le dirigisme du législateur s'exprime aussi, et c'est assez curieux, à l'endroit de la Chambre elle-même, dans sa compétence d'accorder les naturalisations. Alors que sous l'empire de la législation d'avant 2012, la Commission des naturalisations et la Chambre à sa suite avaient la plus grande liberté pour accorder ou refuser la naturalisation, les conditions fixées par la loi étant minimales, il n'en va plus du tout ainsi pour les demandes introduites à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. A cet égard, il faut constater que le législateur est passé d'un excès à l'autre : les règles apparaissent dorénavant excessivement détaillées et précises, ce qui semble contradictoire avec le principe constitutionnel selon lequel la naturalisation est accordée souverainement par la Chambre, qui n'en doit rendre compte à personne. Rien ne paraît lui imposer en effet, lorsqu'elle accorde ou refuse une naturalisation, de se conformer à ce qu'elle a elle-même décidé lorsqu'elle a adopté la loi du 4 décembre 2012.

Enfin, l'on relèvera que dans un contexte de plus en plus européen, le législateur, en 2012 pas plus que par le passé, ne semble se préoccuper des convergences qui pourraient être établies avec les législations des autres pays membres de l'Union. En dépit de la construction de la citoyenneté européenne et des droits toujours plus étendus que celle-ci confère, notamment mais pas uniquement en ce qui concerne la circulation à l'intérieur de l'Union, les réglementations relatives à l'accès à la nationalité paraissent encore relever, en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, du « chacun pour soi ».

### 3.3.2. Les conditions subjectives de l'acquisition : absence de faits personnels graves, intégration sociale, participation économique et mérites exceptionnels

Un des objectifs poursuivis par le législateur en 2012 était d'objectiver le plus possible les conditions d'accès à la nationalité belge. En ce sens, les conditions « subjectives » de l'acquisition le sont de moins en moins. Cette volonté d'objectivité

a conduit le législateur à se détourner de la solution, utilisée dans d'autres pays, consistant à établir un test d'intégration *ad hoc* devant être passé par tout candidat à la nationalité. Les parlementaires veillent manifestement à céder le moins de pouvoir d'appréciation possible aux autorités appelées à appliquer le nouveau Code. Ceci peut probablement s'expliquer par une certaine méfiance vis-à-vis du pouvoir judiciaire, inspirée par les difficultés passées à interpréter de manière uniforme la notion de volonté d'intégration, ainsi que par une défiance des différentes fractions politiques entre elles, les conduisant à ne rien laisser au hasard.

Dès lors, en poussant beaucoup plus loin qu'auparavant la définition de certains concepts clés comme l'absence de faits personnels graves et l'intégration, qui devient intégration sociale et participation économique, le législateur dessine lui-même la silhouette modèle de l'immigré intégré, digne d'acquérir la nationalité belge : l'étranger qui a travaillé durant les cinq dernières années ou qui a suivi avec fruit des études durant cette période et qui est inconnu du parquet et de la Sûreté de l'Etat accède à la nationalité par déclaration sans aucune difficulté dans la mesure où il ne lui est pas demandé d'autre preuve d'intégration. En revanche, celui qui n'a pas, ou pas assez, travaillé durant les cinq dernières années aura plus de difficultés à accéder à la nationalité après cinq ans de séjour dès lors qu'il ne pourra pas prouver sa participation économique. Enfin, l'étranger connu de la Sûreté de l'Etat ou des services de police judiciaire se verra probablement fermer l'accès à la nationalité.

La connaissance d'une des langues nationales a longtemps occupé une place centrale dans la preuve de l'intégration du candidat à la nationalité. Lorsque la volonté d'intégration de l'étranger désireux de devenir belge devait être vérifiée par le parquet, il s'agissait généralement du premier critère et l'insuffisance de la connaissance linguistique pouvait suffire à motiver un avis négatif. Le Code de 2013 fait lui aussi la part belle à la connaissance suffisante d'une des langues nationales parmi les conditions d'accès à la nationalité : une seule catégorie de candidats à la nationalité (l'étranger qui ne peut travailler en raison d'un handicap, d'une invalidité ou de l'âge) échappe à cette condition.

L'organisation de la vérification en pratique d'une connaissance linguistique est loin d'être chose aisée, d'autant plus lorsque l'on se trouve face à une grande diversité de candidats. Il faut en effet veiller à ne pas multiplier inutilement les contrôles à l'égard de ceux qui parlent couramment la langue concernée tout en évitant de donner l'impression que la vérification n'a pas de portée pratique. Il faut également mettre tout en œuvre pour diminuer le plus possible la part de subjectivité dans le chef de l'examineur éventuel, de façon à éviter le développement de sentiments d'arbitraire et d'injustice. C'est probablement la prise en compte de ces difficultés qui ont conduit le législateur et le pouvoir exécutif à décider que la connaissance d'une des langues nationales est généralement prouvée par le fait de satisfaire la condition d'intégration sociale. De la sorte, en pratique, la connaissance linguistique ne sera, dans la plupart des hypothèses, tout simplement pas examinée. Cette

absorption de la condition de connaissance de la langue par la condition d'intégration sociale, au plan de la preuve de l'une et de l'autre, a pour effet de diminuer l'importance de la première, voire de l'occulter complètement dans certains cas. Les modes de preuve de l'intégration sociale sont cependant d'inégale valeur par rapport à la connaissance linguistique qu'ils supposent prouver également. Si l'on peut présumer que le titulaire d'un diplôme secondaire ou supérieur obtenu en Belgique ou d'un certificat attestant le suivi d'une formation professionnelle maîtrise la langue de l'enseignement ou de la formation, le fait d'avoir travaillé depuis 5 ans ne revêt pas forcément la même force probante<sup>329</sup>. Or, il n'y a pas de place, dans le système, pour la preuve contraire. A cet égard, la justification donnée par le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 ne convainc pas entièrement : « Le fait que l'étranger ait été professionnellement actif en Belgique durant plusieurs années constitue incontestablement un gage sérieux de maîtrise du niveau de langue requis compte tenu notamment des législations applicables en matière d'emploi des langues dans les relations sociales au sein des entreprises qui tendent à imposer la langue du lieu du siège d'exploitation de la société »<sup>330</sup>. L'on peut déjà prévoir que ce système rigide ne manquera pas de provoquer des résistances lorsque les autorités judiciaires constateront la méconnaissance linguistique dans le chef de certains candidats à la nationalité.

Copy Presse

Toujours au sujet de l'intégration par la connaissance linguistique, l'on peut également s'étonner de ce que les personnes qui ne peuvent pas ou plus travailler, qui sont logiquement dispensées de satisfaire à la condition de l'intégration sociale et de la participation économique, sont également dispensées de rapporter la preuve d'une connaissance minimale d'une des trois langues nationales. Si cette dispense est justifiée en ce qu'elle vise les personnes invalides ou handicapées, en va-t-il forcément de même au sujet des personnes ayant atteint l'âge de 65 ans ? Ici encore, il s'agit d'une trace de la primauté accordée par le législateur à l'intégration par le travail, qui a pour effet d'occulter le critère de la connaissance linguistique, même dans les cas dans lesquels le candidat à la nationalité ne peut pas travailler.

Tout en valorisant le travail en Belgique, le législateur a, et c'est heureux, songé aux personnes ayant choisi de ne pas travailler à l'extérieur du foyer pour se consacrer à celui-ci et à l'éducation des enfants. La priorité donnée à la valeur économique risquait en effet de défavoriser les conjoints ayant fait ce choix, ce qui aurait très probablement entraîné une discrimination indirecte, dans l'accès à la nationalité, à l'égard des femmes puisqu'elles sont encore les plus concernées par ce choix. La condition liée à la participation économique n'est donc pas exigée des conjoints de Belges ou des père ou mère d'un enfant belge. Toutefois, curieusement, cette

329. Lors des travaux préparatoires, seuls la possession d'un diplôme, d'une attestation et le fait d'avoir suivi un parcours d'intégration avaient été envisagés comme preuve de la connaissance linguistique : *Doc. parl.*, 2011-2012, DOC 53 0476/013, p. 25.

330. A.R. du 14 janvier 2013, Rapport au Roi, *M.B.*, 21 janvier 2013.

condition réapparaît lorsque les personnes appartenant à cette catégorie prouvent leur intégration sociale par le fait d'avoir suivi une formation professionnelle. L'on a du mal à apercevoir la logique de cette condition qui veut que l'étranger conjoint ou parent de Belge, s'il prouve son intégration sociale par exemple par le fait d'avoir suivi un parcours d'intégration, ne sera pas tenu d'avoir en outre travaillé, mais qu'il devra satisfaire à cette condition s'il prouve son intégration sociale par une formation professionnelle. Par ailleurs, l'on relèvera que le choix de demeurer au foyer n'est valorisé par le législateur que si ce foyer compte au moins un membre (conjoint ou enfant) déjà belge. L'étranger qui renonce à occuper un emploi pour se consacrer à sa famille dont tous les membres sont étrangers ne peut accéder à la nationalité qu'après dix ans de séjour, et non après cinq ans comme celui dont la famille compte un Belge.

Seul critère encore subjectif car non défini par le législateur, la « participation à la communauté d'accueil » permettra aux étrangers qui ne rentrent pas dans les conditions strictes donnant accès à la nationalité après cinq années de séjour de solliciter l'octroi de celle-ci après dix ans. La pratique et la jurisprudence en traceront les contours.

L'accès à la naturalisation, faveur accordée souverainement par la Chambre, se voit également précisément encadré par le Code de 2013. La notion de mérites exceptionnels est centrale en cette matière et est méticuleusement définie par la législation. Il est difficile de ne pas voir dans la précision de ces critères, notamment si pas principalement, la silhouette de l'athlète qui rapportera à la Belgique une médaille olympique ou celle du footballeur qui renforcera opportunément l'équipe nationale en vue du prochain championnat d'Europe ou du monde. A ce niveau, l'on se situe désormais dans un rapport à la nationalité complètement différent de celui qui prévaut chez les étrangers introduisant une procédure de déclaration. Depuis Léon Mukuna, Congolais naturalisé au début des années 60 pour pouvoir jouer en équipe nationale belge<sup>331</sup>, combien de talents sportifs ont-ils été accueillis à bras ouverts par une Nation belge avide d'exploits et de gloire ?

### 3.3.3. Les liens avec la législation relative à l'accès au territoire et au droit de séjour

En 2013, le doute n'est plus permis, le Code de la nationalité est désormais clairement et solidement arrimé à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le législateur entend rendre strictement impossible que la législation relative à l'acquisition de la nationalité puisse aider un étranger à accéder au territoire et à s'y établir de manière provisoire

331. G. Paepens, Le premier black du foot belge – portrait de Léon 'Trouet' Mukuna, *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 34.

ou définitive. Il est donc nécessaire, dans toutes les hypothèses d'accès à la nationalité au cours de la vie, donc chaque fois que la nationalité belge n'est pas attribuée à la naissance (ou concomitamment à une adoption), de posséder préalablement un droit de séjour pour une durée illimitée sur le territoire.

L'on peut se féliciter, d'une part, de ce que la législation sur la nationalité acquière ainsi la clarté nécessaire à la sécurité juridique et, d'autre part, de ce qu'elle soit désormais cohérente par rapport à la réglementation relative à l'accès au territoire.

La sévérité des exigences liées au statut de séjour ne laisse cependant pas indifférent. Il est vrai qu'en théorie, il peut être justifié d'exiger un statut de séjour à durée illimitée préalable à toute démarche en vue d'acquérir la nationalité, et un droit de séjour légal de longue durée tout au long de la période de résidence antérieure à la déclaration acquisitive, l'un et l'autre pouvant démontrer la volonté de l'intéressé d'ancrer en Belgique son projet de vie. Toutefois, la pertinence et la proportionnalité de ces exigences peuvent être mises en question lorsqu'on les confronte à la pratique des autorités administratives compétentes pour la délivrance des précieux documents, pratique qui transforme souvent l'installation définitive sur le territoire en un véritable parcours du combattant. Au vu de cette pratique, l'on ne peut certainement pas affirmer que l'étranger dont le parcours administratif a été chaotique et par moments précaire ne fait, par là, pas preuve de la volonté de fixer en Belgique le centre de ses intérêts et d'inscrire son propre futur au sein de la société belge. Au regard de la réalité de bon nombre de parcours d'immigration en Belgique, les exigences liées au statut de séjour apparaissent surtout comme des embûches placées sur le chemin vers la nationalité.

Plus fondamentalement, ce lien entre droit au séjour et accès à la nationalité, qui méritait assurément d'être clarifié lorsqu'il était inexistant dans les textes législatifs, n'a-t-il pas aujourd'hui acquis, par excès inverse, une place démesurée dans le Code ? L'intitulé-même de la loi du 4 décembre 2012, qui traduit la volonté du législateur de rendre le Code de la nationalité « neutre sur le plan migratoire » n'est-il pas révélateur de l'obsession de la classe politique de fermer les portes de la Nation belge, de décourager, voire de stopper l'arrivée de nouveaux immigrants et de limiter les droits des étrangers présents sur le territoire<sup>332</sup> ? La tendance à la sévérité dans la matière du droit des étrangers n'est pas neuve, elle se traduit également dans d'autres législations, telles la loi sur le regroupement familial<sup>333</sup> et la loi relative à la lutte contre les mariages ou les cohabitations de complaisance<sup>334</sup>. Le discours politique qui accompagne cette tendance n'est pas sans danger pour la cohésion sociale, en ce qu'il induit une image de l'étranger cherchant par tous les moyens à s'installer en Belgique afin d'y profiter d'un bien-être à la production duquel il n'

332. En ce sens, voir I. Doyen, Une barre de plus en plus haute, *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 14.

333. Loi du 8 juillet 2011, *op. cit.*

334. Loi du 2 juin 2013, *op. cit.*

aurait pas contribué. La loi du 4 décembre 2012, présentée comme une indispensable réaction au laxisme de la loi de 2000, contribue à renforcer l'image des étrangers devenus Belges à la faveur de celle-ci comme des Belges de seconde zone, vis-à-vis desquels, par exemple, il serait légitime d'être plus restrictif que vis-à-vis des citoyens européens en ce qui concerne le droit de se faire rejoindre par les membres de sa famille<sup>335</sup>.

Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations relevait en 2013 que « les sentiments de haine et d'intolérance à l'encontre des étrangers, des demandeurs d'asile et des primo-arrivants sont liés de manière évidente à la politique de migration »<sup>336</sup>. L'on ne peut que constater que la législation relative à l'acquisition de la nationalité participe aujourd'hui manifestement et expressément à cette politique restrictive.

Si l'on ne peut nier que l'accès à la nationalité a, dans le contexte actuel des pressions migratoires qui s'exercent, entre autres, sur l'Europe, un effet en droit des étrangers, la place qu'ont prises les exigences liées au droit de séjour dans l'acquisition de la nationalité renforce la vision de celle-ci comme se réduisant à la possession d'un précieux passeport permettant de demeurer en Belgique et de circuler facilement dans une bonne partie du monde. Or, exacerber cette vision ne peut qu'occulter indûment les autres indispensables dimensions de la législation sur la nationalité belge, censée définir ce qui fait l'adhésion à un projet commun, ce qui « fait société »<sup>337</sup>, entre ceux qui ont oublié depuis combien de générations leur famille est belge et ceux qui se souviennent encore de leur arrivée dans le pays.

### 3.3.4. L'intérêt confirmé pour la déchéance

Alors qu'en 1984, la déchéance de la nationalité pour manquements graves aux devoirs du citoyen belge était apparue dans le Code sans véritable réflexion, presque par habitude, et sans conviction du législateur quant à l'utilité ou à l'intérêt de cette institution, la déchéance est devenue, en 2013, une pièce importante de l'édifice. L'institution a évolué. Il est important d'en distinguer les applications potentielles.

D'une part, elle peut désormais être mise en œuvre en vue de retirer la nationalité injustement acquise, par la mise en œuvre de fraude dans la procédure. La nationalité acquise par fraude n'a, en réalité, pas été valablement acquise, elle n'a jamais réellement existé dans le chef de celui qui s'est fait passer pour un autre. Cette forme de déchéance, à condition qu'elle ne soit utilisée que dans les cas avérés et dans lesquels la fraude a été déterminante, ne paraît pas soulever d'interrogations

335. *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0443/018, p. 166 ; C.C., arrêt n°121/2013 du 26 septembre 2013, B.52.

336. *Discrimination Diversité*, rapport annuel 2013, p. 38.

337. F. Mawet, Le débat qui vient trop tard, *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 65.

particulières, si ce n'est celle de son éventuelle application par répercussion aux enfants de l'intéressé.

D'autre part, la déchéance « sanction », visant celui qui n'est plus jugé digne d'être belge en raison de son comportement, est une hypothèse très différente. Elle vise le Belge qui a acquis valablement la nationalité et qui, après cette acquisition, subit une condamnation pénale. A cet égard, la procédure classique, devant la Cour d'appel, cèdera très probablement le pas à la déchéance prononcée par le juge du fond, dans la foulée de la condamnation pénale. Plus rapide, plus économique, moins médiatique, la déchéance accessoire de la décision au fond n'en devrait pour autant pas devenir banale. Elle reste une décision grave et lourde de conséquence pour celui qui en est l'objet, décision qui correspond dans chaque cas à un échec, un échec d'intégration, un échec d'éducation peut-être.

L'intérêt pour cette nouvelle forme de déchéance témoigne de la conviction, probablement largement illusoire, des parlementaires et sans doute d'une bonne partie de la société, que les problèmes de délinquance ou d'insécurité pourront être facilement résolus en « extirpant certains membres du corps social, choisis en fonction de leur origine »<sup>338</sup>. Il est probable en effet que la déchéance de la nationalité sera suivie, dans la majorité des cas, d'une expulsion de l'étranger condamné vers son pays d'origine ou, si cette expulsion n'est pas possible, par exemple en raison de liens familiaux noués en Belgique, d'interminables difficultés pour obtenir un permis de séjour et les droits qui y sont liés. Or, si cet objectif du renvoi rapide du Belge délinquant, redevenu étranger, vers son pays d'origine peut avoir, éventuellement, un sens lorsque la nationalité peut être acquise facilement et rapidement après l'arrivée sur le territoire, ce sens tend à disparaître au regard des conditions actuelles d'acquisition de la nationalité. En d'autres termes, la déchéance aisée permettant d'éloigner facilement les Belges « récents » qui, le cas échéant, n'avaient acquis la nationalité qu'en vue de faciliter leurs activités délictueuses, perd de sa signification lorsque la réglementation relative à l'accès à la nationalité multiplie les conditions et les vérifications avant l'octroi de celle-ci. Paradoxalement, la déchéance simplifiée vient donc peut-être trop tard, le message symbolique envoyé par le législateur prenant alors le pas sur sa réelle utilité pratique.

Enfin, la possibilité de déchéance de la nationalité en cas d'annulation d'un mariage pour cause de complaisance s'inscrit clairement dans la préoccupation grandissante des officiers de l'état civil et des parquets<sup>339</sup> de lutter contre les mariages dits « blancs » ou « gris ». Cette cause de déchéance se trouve en réalité à la frontière entre la déchéance pour fraude et la déchéance motivée par le comportement répré-

338. F. Blanmailland, « Etre Belge ... et le rester », *Migrations magazine*, n°10, été 2013, p. 18.

339. Voir le rapport des Procureurs généraux au Comité parlementaire chargé du suivi législatif 2010-2011, DOC 53 1414/005, p. 111.

hensible de l'intéressé. Si elle peut se révéler justifiée dans les cas les plus évidents de fraudes, elle participe à la création d'une atmosphère de suspicion généralisée à l'égard de la pureté des intentions des étrangers qui souhaitent unir leur destinée à celle d'un(e) Belge.

Analyse démographique

# L'obtention de la nationalité belge : une approche démographique

*Thierry Eggerickx, avec Elisabeth Martin et Quentin Schoonvaere*

## INTRODUCTION

L'entrée en vigueur en 1985 du nouveau Code de la nationalité belge et ses réformes successives ont entraîné une évolution importante des acquisitions et des attributions de la nationalité belge. Les changements de nationalité<sup>340</sup> ne sont pas des événements démographiques au sens strict du terme, comme les naissances, les décès, les immigrations et les émigrations. S'ils ne modifient en rien la taille de la population de la Belgique, ils influencent, en revanche, la mesure statistique de la population de nationalité étrangère. En outre, compte tenu de l'importance du phénomène, l'analyse des comportements et des caractéristiques démographiques des populations issues de l'immigration ne peut plus uniquement porter sur la fécondité, la mortalité et la migration, mais doit impérativement intégrer les changements de nationalité. D'une manière générale, l'analyse des populations issues de l'immigration via le critère unique et classique de la nationalité actuelle est obsolète et ne correspond plus aux réalités actuelles.

Cette approche démographique est scindée en trois parties.

La première partie concerne la mesure concrète du phénomène et repose sur deux questions. Comment a évolué, de 1984 à 2014, le processus de changement de la nationalité en regard notamment des différentes réformes du Code de la nationalité ? Comment ont évolué, au cours de la même période, les principales voies d'accès à la nationalité belge ?

La seconde partie mesure les impacts statistiques des changements de nationalité et des différentes réformes du Code de la nationalité sur l'évolution des effectifs de la population étrangère, des naissances étrangères et de la pyramide des âges de la population étrangère. Les biais ou anomalies statistiques induits nous amèneront à proposer une autre méthode d'identification des populations issues de l'immigration, prenant en considération les effets statistiques des changements de nationalité.

---

340. Le vocable de « changement de nationalité » utilisé dans ce texte doit être compris comme impliquant uniquement le passage d'une nationalité étrangère à la nationalité belge.

La troisième partie s'interrogera sur les caractéristiques et les comportements démographiques des « nouveaux Belges ». En effet, les différentes réformes du droit à la nationalité belge ont eu pour conséquences de modifier sensiblement le profil des étrangers devenus Belges. Les variables de nationalité précédente, d'âge, de sexe, de lieux de naissance et de lieux de résidence ainsi que la durée du séjour seront prises en considération. Enfin, il importe de se demander si les changements de nationalité peuvent influencer les comportements et le devenir d'une personne. L'analyse comparative des comportements de fécondité des populations étrangères et des « nouveaux Belges » permettront d'apporter quelques éléments de réponse.

Les données sur les changements de nationalité sont extraites du Registre national (RN) et sont traditionnellement publiées par la *Direction générale Statistique* (DGS). Elles figurent aussi dans le rapport annuel *Migration (en chiffres et en droits)* et le *Rapport statistique et démographique* de Myria. Nos analyses reposent sur les données du Registre national traitées par le Centre de recherche en démographie (DEMO-UCL). Bien que la source soit identique, on observe des différences dans les résultats statistiques produits. Les chiffres produits par le Centre DEMO présentent un nombre de « nouveaux Belges » un peu plus important que ceux publiés par la DGS. De 1991 à 2012, on comptabilise en moyenne 2,5 % de « nouveaux Belges » en plus dans les données extraites par le Centre DEMO. Cette divergence repose sur le fait que les chiffres de la DGS comptabilisent les changements de nationalité de la population résidant en Belgique au moment du changement, alors que les chiffres utilisés ici reprennent également les changements de nationalité des individus résidant à l'étranger au moment de l'événement<sup>341</sup>.

---

341. En effet, si nous ne considérons que les changements de nationalité des personnes ayant une commune de résidence en Belgique, nous retombons sur les chiffres produits par la DGS.

## 1. L'ÉVOLUTION DES CHANGEMENTS DE NATIONALITÉ DE 1984 À 2014

### *1.1. L'impact des différentes réformes du Code de la Nationalité Belge*

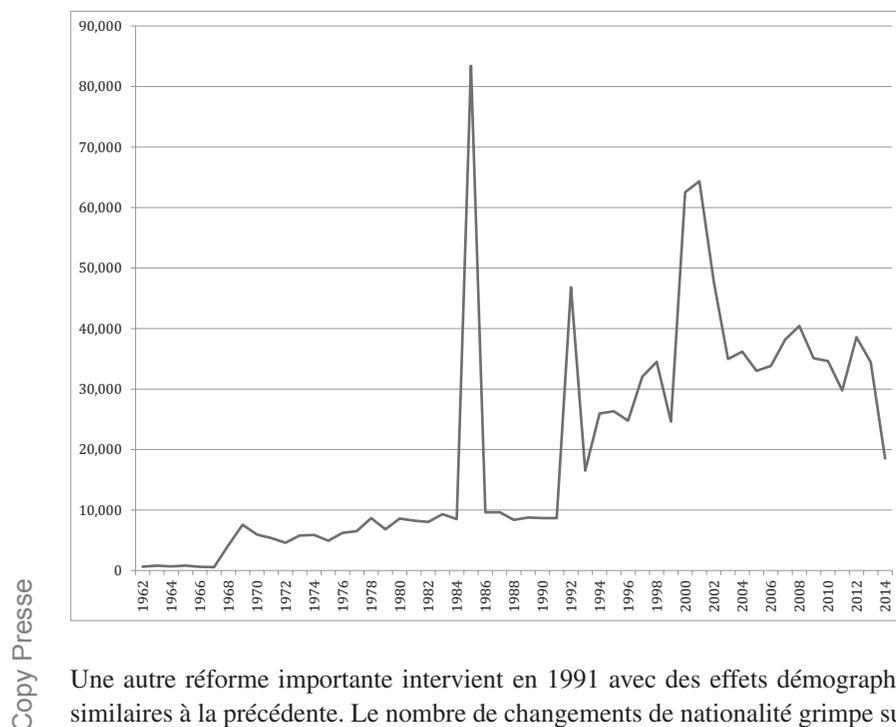
Au cours des trente dernières années, le nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge a sensiblement augmenté, suite aux différentes réformes du Code de la Nationalité Belge. De 9.000 environ vers 1980, le nombre annuel d'étrangers devenant belge fluctue entre 30.000 et 40.000 de 2003 à 2014. La courbe d'évolution n'est cependant pas régulière ; elle est marquée par trois pics particulièrement proéminents. Le premier bouleversement intervient en 1985, avec, au cours de cette seule année, plus de 80.000 changements de nationalité. A partir de cette date, tant la mère que le père transmettent automatiquement la nationalité belge à leur enfant. En d'autres termes, désormais, les enfants issus de mère belge et de père étranger se voient attribuer la nationalité belge, alors qu'auparavant ils étaient étrangers et que seule la nationalité belge du père conférait celle-ci à son enfant. Le pic de 1985 s'explique donc par un très important effet de rattrapage<sup>342</sup>. Tous les effets de cette réforme ne sont pas perceptibles sur la courbe de la figure 5. En effet, elle a permis aux nouveau-nés ayant une mère belge et un père étranger d'être considérés « automatiquement » comme belges dès leur naissance, ce qui est bien évidemment sans effet statistique au niveau des chiffres d'obtention de la nationalité belge. Par contre, cette modification marque, comme on l'a vu précédemment, les courbes d'évolution des taux de natalité des Belges (augmentation) et du nombre des étrangers (diminution) (figures 2 et 3).

Copy Presse

---

342. Debuisson, M., Poulain M., (1992), *Des étrangers, des immigrés... Combien sont-ils en Belgique ?*, Collection Migrations et Espaces, n°2, Louvain-la-Neuve, 20 p.

**Figure 1.** Evolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1962-2014  
(source : RN-DGS)



Une autre réforme importante intervient en 1991 avec des effets démographiques similaires à la précédente. Le nombre de changements de nationalité grimpe subitement en 1992 à près de 45.000, alors qu'après le pic de 1985, il était retombé à moins de 10.000 par an. C'est que désormais, la nationalité belge est attribuée aux enfants d'origine étrangère de 3<sup>ème</sup> génération, soit les enfants nés en Belgique de parents étrangers mais nés sur le territoire belge. Enfin, la réforme de 2000, qui a simplifié les procédures d'obtention de la nationalité belge, entraîna également une augmentation brutale du nombre de changements de nationalité qui ont culminé à plus de 60.000 en 2000 et 2001. Depuis lors et jusqu'en 2014, le nombre annuel de changement de nationalité varie entre 30.000 et 40.000. Alors que les réformes précédentes permettaient d'assouplir les conditions d'accès à la nationalité belge, la nouvelle loi du 4 décembre 2012, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, vise au contraire un durcissement de ces conditions en exigeant que les candidats remplissent des critères d'intégrations linguistique, sociale et économique. Le nombre de demandes a chuté en 2013 ce qui s'est traduit par une diminution nette de nouveaux Belges en 2014 (figure 1) ; environ 18.500 changements de nationalité ont été observés, soit moins de la moitié du chiffre de 2012 !

## *1.2. Evolution selon le mode d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge*

La première distinction fondamentale que l'on observe dans le Code de la nationalité de 1984 est celle faite entre l'attribution et l'acquisition de la nationalité. L'attribution vise les enfants de moins de 18 ans qui naissent ou deviennent belges par effet de la loi. Les modes d'acquisition de la nationalité nécessitent, quant à eux, une démarche volontaire de la part des individus âgés de plus de 18 ans. Depuis l'introduction du Code, la majorité des changements de nationalité de l'année sont des acquisitions, à l'exception notoire des années 1985 et 1992, où respectivement 87 % et 72 % des changements de nationalité ont été des attributions. Pour ces deux années, on assiste à un effet de rattrapage suite à l'introduction et à l'application de nouvelles dispositions d'attribution de la nationalité belge. En 1985, ce sont les enfants nés d'une mère belge et d'un père étranger qui se sont vus attribuer automatiquement la nationalité belge. Le rattrapage de 1992 fait suite à la modification du Code en juin 1991 qui attribue automatiquement la nationalité belge aux enfants de la troisième génération nés en Belgique d'au moins un parent né en Belgique (Tableau 1).

A l'exception de ces deux années, l'attribution représente entre un quart et un tiers des changements annuels de nationalité. Les deux modes d'attribution les plus fréquents concernent, d'une part, les enfants nés en Belgique de parents y résidant depuis un certain nombre d'années (attribution aux enfants de la seconde génération d'immigration) et, d'autre part, les attributions par effet collectif d'un acte d'acquisition. L'attribution aux enfants de la seconde génération nés en Belgique, qui nécessite tout de même une déclaration de la part des parents, a été surtout utilisée entre 1992 et 1999, suite à l'introduction de ce nouveau mode d'attribution en 1991. Depuis le début des années 2000, au minimum huit attributions sur dix sont accordées par effet collectif d'un acte d'acquisition par un parent. Suite à la baisse progressive du nombre d'enfants étrangers pouvant se voir attribuer la nationalité belge sur base d'autres motifs, comme par exemple la naissance en Belgique, l'effet collectif d'un acte d'acquisition est devenu ces dernières années le principal mode d'attribution.

Jusqu'en 2012, quatre grands modes d'acquisition dominent les procédures volontaires d'acquisition de la nationalité : l'option, la naturalisation, la déclaration de nationalité et l'acquisition par le conjoint étranger d'un Belge. Depuis l'entrée en vigueur du Code, neuf acquisitions sur dix reposent sur un de ces quatre motifs avec des variations dans le temps quant à leur importance<sup>343</sup>. L'option de nationalité est un motif prévu pour les individus qui, durant leur enfance ou leur adolescence, ont eu un lien avec la Belgique. Ce motif a surtout été utilisé jusqu'au début des années

---

343. Le dixième des acquisitions restant reprend les autres motifs, les cas spéciaux et les cas enregistrés sans justification.

1990. Durant cette période, entre 25 % et 30 % des changements de nationalité annuels étaient acquis par option. Ce motif va considérablement diminuer au cours des années 1990 pour quasiment disparaître dans la décennie 2000.

La naturalisation est une faveur accordée par le pouvoir législatif ; elle va fortement progresser dans les années 1990, passant d'environ 1.500 cas au début des années 1990 à 11.169 cas en 1998. La simplification de la procédure de naturalisation en 1995 n'est sans doute pas étrangère à cette progression. En 2000, les délais d'accès à la naturalisation se réduisent et le nombre de ce mode d'acquisition reste élevé en 2000 et 2001 avec un peu plus de 10.500 cas pour chacune de ces deux années. Depuis lors et jusqu'en 2009, le nombre de naturalisations est reparti à la baisse tout en restant le second moyen d'acquérir la nationalité belge. Entre 2009 et 2012, la naturalisation a reculé derrière l'acquisition par le conjoint étranger d'un Belge<sup>344</sup>.

L'introduction en 1991 de l'acquisition par déclaration de nationalité a permis à ce motif de devenir le principal moyen d'obtention de la nationalité belge. Dans les années 1990, environ 5.600 personnes recevaient, en moyenne, annuellement la nationalité belge par déclaration. En 2000, 2001 et 2002, le nombre annuel d'acquisition par déclaration va dépasser les 18.000 cas avec même en 2001 pas moins de 24.568 cas. Ce pic de déclaration est lié à la modification du Code en 2000 qui va élargir les catégories de personnes pouvant devenir belge par cette procédure. Depuis lors, l'acquisition par déclaration est repartie à la baisse avant de se stabiliser autour de 12.000 cas annuels sur la période 2005-2009.

Enfin, l'acquisition par le conjoint étranger d'un Belge est un mode d'acquisition de la nationalité belge qui a connu une augmentation continue depuis l'introduction du Code. Si en 1985 seulement 996 conjoints ont reçu la nationalité belge, ce nombre approche les 7.000 individus à la fin des années 2000. L'importance qu'a prise ce motif d'acquisition illustre l'internationalisation croissante des unions et la plus grande mixité des couples.

---

344. Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, (2014) *op. cit.*

## Copy Presse

**Tableau 1.** L'évolution des modes d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge (chiffres absolus), 1985-2012 (source : RN-DGS)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Attribution de la nationalité</b>																										
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8.) / attribution en raison d'une adoption (art. 9)	71.641	931	887	809	974	675	621	748	842	738	822	801	1.202	1.507	1.321	1.316	1.434	1.487	1.751	1.849	1.982	1.925				
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	1.412	1.605	1.721	1.492	1.763	2.471	1.750	4.441	4.449	4.317	7.735	8.617	4.400	18.830	20.238	12.448	7.823	8.552	7.376	7.120	8.803	9.253	7.755			
Attribution en raison de la naissance en Belgique/ <sup>2</sup> ème génération (art. 11bis)	0					2.190	2.760	3.035	3.459	2.999	2.246	1.794	1.652	1.253	486	265	239	194	124	139	112	81	96			
Attribution en raison de la naissance en Belgique/ <sup>3</sup> ème génération (art. 11)	179					28.683	46	35	50	28	37	31	40	27	68	53	35	40	29	23	45	35	39			
<b>Total des attributions</b>	73.053	2.536	2.608	2.301	2.916	34.019	5.177	8.232	8.706	8.186	10.756	11.264	6.893	21.312	22.299	14.087	9.413	10.200	9.016	9.033	10.809	11.351	9.815			
<b>Acquisition de la nationalité</b>																										
Acquisition par naturalisation (Grande et naturalisation ordinaire avant 1991)	2.120	2.155	2.023	1.680	1.464	2.159	1.511	3.838	4.607	4.888	9.660	11.169	5.835	10.591	10.735	8.452	4.163	6.688	6.194	6.688	6.194	8.466	7.989	4.512		
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	996	1.860	2.164	1.754	1.567	2.191	2.483	3.071	2.784	2.766	2.733	3.170	3.637	6.642	4.385	4.506	4.705	5.156	5.255	6.275	6.494	7.250	6.938			

Copy Presse

**Tableau 1.** (suite). L'évolution des modes d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge (chiffres relatifs en %), 1985-2012

	1985	1986	1987	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2012
Acquisition par option (art. 13-15)	2.131	2.285	2.158	2.019	2.053	1.832	1.171	1.158	1.259	1.136	923	779	734	672	216	193	102	106	109	136	122	153	77	
Acquisition par déclaration de nationalité (art. 12bis)				4.834	4.780	7.336	6.904	5.992	5.477	4.868	4.635	18.735	24.568	19.676	15.954	13.397	11.333	11.567	11.567	11.567	11.564	12.784	12.923	
Acquisition par recouvrement (art. 24)	133	152	93	88	57	75	80	70	66	78	53	67	57	122	131	163	104	139	131	169	199	253	275	
Autres motifs ou pas de justification	4.988	633	592	534	617	1.722	1.323	2.253	2.003	1.731	2.439	3.182	2.840	4.466	2.005	668	534	506	490	456	515	657	558	
<b>Total des acquisitions</b>	10.368	7.085	7.030	6.075	5.758	12.813	11.348	17.726	17.623	16.591	21.285	23.235	17.738	41.228	42.040	33.658	25.562	25.992	24.006	24.797	27.360	29.086	25.283	
<b>Total général</b>	83.421	9.621	9.638	8.376	8.674	46.832	16.525	25.958	26.329	24.777	32.041	34.499	24.631	62.540	64.339	47.745	34.975	36.192	33.022	33.830	38.169	40.437	35.098	
<b>Attribution de la nationalité</b>																								
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8.) / attribution en raison d'une adoption (art. 9)	85,9 %	9,7 %	9,2 %	9,7 %	11,2 %	1,4 %	3,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	3,4 %	2,3 %	2,4 %	3,3 %	1,9 %	2,3 %	2,8 %	3,8 %	4,0 %	4,5 %	5,2 %	4,8 %	4,9 %	5,5 %
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	1,7 %	16,7 %	17,9 %	17,8 %	20,3 %	5,3 %	10,6 %	17,1 %	16,9 %	17,4 %	24,1 %	25,0 %	17,9 %	30,1 %	31,5 %	26,1 %	22,4 %	23,6 %	22,3 %	21,0 %	23,1 %	22,9 %	22,1 %	
Attribution en raison de la naissance en Belgique/2 <sup>me</sup> génération (art. 11bis)				0,0 %	4,7 %	16,7 %	11,7 %	13,1 %	12,1 %	7,0 %	5,2 %	6,7 %	2,0 %	0,8 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %	

Copy Presse

**Tableau 1.** (suite). L'évolution des modes d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge (chiffres relatifs en %), 1985-2012

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Attribution en raison de la naissance en Belgique/3 <sup>ème</sup> génération (art. 11)							2,1 %	61,2 %	0,3 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
<b>Total des attributions</b>	87,6 %	26,4 %	27,1 %	27,5 %	33,6 %	31,3 %	31,7 %	33,0 %	33,6 %	32,7 %	28,0 %	34,1 %	34,7 %	29,5 %	26,9 %	28,2 %	27,3 %	26,7 %	27,3 %	28,2 %	27,3 %	26,7 %	28,3 %	28,1 %	28,0 %
<b>Acquisition de la nationalité</b>																									
Acquisition par naturalisation (Grande naturalisation ordinaire avant 1991)	2,5 %	22,4 %	21,0 %	20,1 %	16,9 %	4,6 %	9,1 %	14,8 %	17,5 %	19,7 %	30,1 %	32,4 %	23,7 %	16,9 %	18,5 %	20,3 %	18,3 %	22,2 %	19,8 %	18,5 %	20,3 %	18,3 %	22,2 %	19,8 %	12,9 %
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	1,2 %	19,3 %	22,5 %	20,9 %	18,1 %	4,7 %	15,0 %	11,8 %	10,6 %	11,2 %	8,5 %	9,2 %	14,8 %	10,6 %	6,8 %	9,4 %	13,5 %	14,2 %	15,9 %	18,5 %	15,9 %	18,5 %	17,0 %	17,9 %	19,8 %
Acquisition par option (art. 13-15)	2,6 %	23,8 %	22,4 %	24,1 %	23,7 %	3,9 %	7,1 %	4,5 %	4,8 %	4,6 %	2,9 %	2,3 %	3,0 %	1,1 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,2 %
Acquisition par déclaration de nationalité (art. 12bis)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,3 %	28,9 %	28,3 %	26,2 %	24,2 %	17,1 %	14,1 %	18,8 %	30,0 %	38,2 %	41,2 %	45,6 %	37,0 %	34,3 %	34,2 %	34,3 %	34,3 %	34,2 %	30,3 %	31,6 %	36,8 %
Par recouvrement (art. 24)	0,2 %	1,6 %	1,0 %	1,1 %	0,7 %	0,2 %	0,5 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,8 %
Autres motifs ou pais de justification	6,0 %	6,6 %	6,1 %	6,4 %	7,1 %	3,7 %	8,0 %	8,7 %	7,6 %	7,0 %	7,6 %	9,2 %	11,5 %	32,0 %	3,1 %	1,4 %	1,5 %	1,4 %	1,5 %	1,4 %	1,5 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,6 %
<b>Total des acquisitions</b>	12,4 %	73,6 %	72,9 %	72,5 %	66,4 %	27,4 %	68,7 %	68,3 %	66,9 %	67,0 %	66,4 %	67,3 %	72,0 %	65,3 %	70,5 %	73,1 %	71,8 %	72,7 %	73,3 %	71,7 %	72,7 %	73,3 %	71,7 %	71,9 %	72,0 %

## 2. L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ BELGE : QUELS IMPACTS STATISTIQUES ?

Compte tenu de l'évolution des règles d'acquisition et d'attribution de la nationalité belge depuis 30 ans, l'utilisation du critère de la « nationalité actuelle » ne suffit plus pour identifier les populations d'origine étrangère, ou selon un autre vocable, issues de l'immigration. Comme nous le verrons ci-après, le nombre de personnes ayant obtenu la nationalité belge a globalement augmenté au cours de ces dernières décennies. Parallèlement, le nombre de personnes de nationalité étrangère est relativement constant et en discordance avec l'intensification de l'immigration des étrangers et la relative faiblesse du mouvement inverse des émigrations. En d'autres termes, l'étude de la seule population de nationalité étrangère donne une vue de plus en plus tronquée de la situation de la population d'origine étrangère.

L'objet de cette section est d'analyser les conséquences de l'entrée en vigueur du Code de la nationalité et de ses modifications successives sur la mesure de la population de nationalité étrangère, de mettre en évidence les inconvénients ou biais statistiques et de proposer une méthode alternative de mesure de la population d'origine étrangère prenant en compte les changements de nationalité.

### 2.1. *L'impact du Code de la nationalité sur la mesure de la population de nationalité étrangère*

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Belgique a adopté une politique migratoire de recrutement de travailleurs étrangers afin de répondre à la forte demande de main-d'œuvre en période de croissance économique. Durant cette phase de recrutement de travailleurs étrangers, leur nombre a sensiblement augmenté, d'un peu moins de 400.000 individus en 1948 à un peu plus de 900.000 au début des années 1980 (Figure 1). En 1974, pour faire face à la crise économique de l'époque, la Belgique va fermer ses frontières à l'immigration de travail ce qui aura pour conséquence de ralentir l'activité migratoire<sup>345</sup>. En conséquence, l'immigration internationale et l'accroissement de la population étrangère vont ralentir. Mais, depuis le milieu des années 1980 et jusqu'en 2003, on observe une situation paradoxale avec un solde migratoire international d'étrangers en constante hausse et une population de nationalité étrangère qui connaît des périodes de stagnation, et parfois même de

---

345. Caestecker F., (2006), Histoire de la migration en Belgique aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles (1830-2000), *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, sous la direction de B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermans, Une initiative belge Inter-universitaire, Bruxelles, Ed. Bruylant, pp. 13-28.

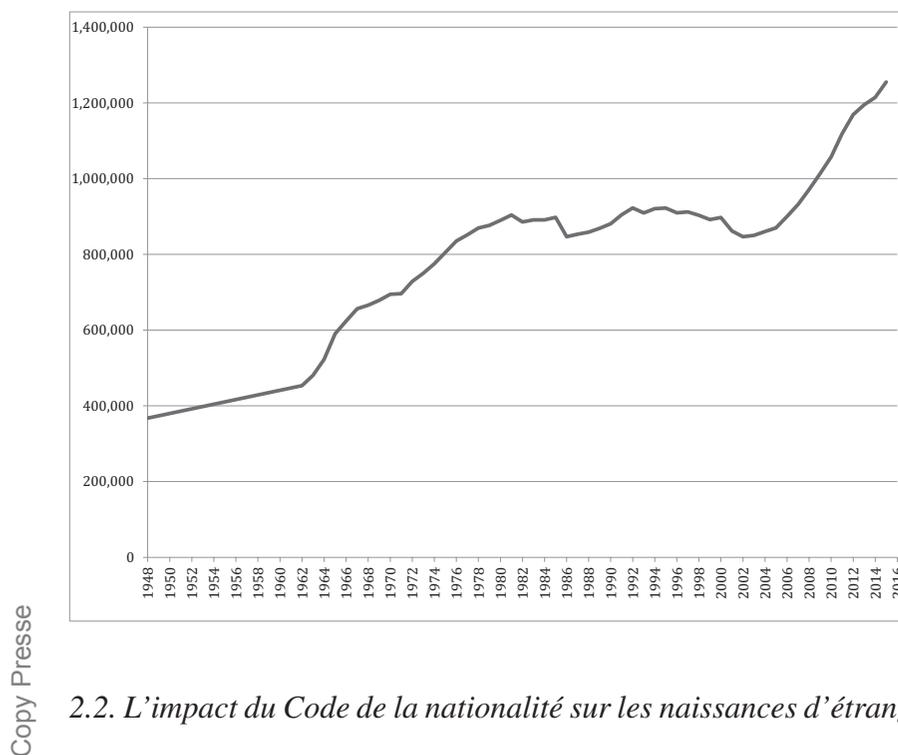
baisse brutale. L'adoption du Code de la nationalité en 1984 est l'évènement explicatif de cette évolution particulière de la population étrangère résidant en Belgique.

Le premier bouleversement s'observe en 1985. Au cours de cette année, un peu plus de 83.400 individus ont obtenu la nationalité belge et 86 % d'entre eux étaient des enfants nés de mère belge et de père étranger. L'introduction du Code de la nationalité a donc permis l'octroi de la nationalité belge à tous ces enfants nés de couples mixtes qui étaient jusqu'alors considérés comme des étrangers. Une première baisse importante de la population étrangère a donc eu lieu en 1985, avec une diminution de 5,6 % des effectifs. Par la suite, le nombre d'étrangers va légèrement repartir à la hausse jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1992. En 1992, une nouvelle baisse du nombre d'étrangers est enregistrée (-1,4 %), suite à l'attribution automatique de la nationalité belge aux enfants de la troisième génération. Au cours de la décennie 1990, le nombre d'étrangers s'est stabilisé autour de 900.000 individus. Durant cette période, les changements de nationalité ont quasiment compensé les accroissements migratoires et naturels positifs des étrangers. Enfin, une troisième baisse importante du nombre d'étrangers s'observe également entre les 1<sup>er</sup> janvier 2000 et 2002. Cette diminution est la conséquence de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 qui a simplifié les règles d'obtention de la nationalité belge, entraînant un accroissement des changements de nationalité. Depuis 2003, la population étrangère connaît une nouvelle phase d'accroissement qui lui a permis d'atteindre le nombre historique de 1.255.270 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette reprise s'explique par un accroissement du solde migratoire, alors que le solde naturel et les changements de nationalité sont restés relativement stables<sup>346</sup>, jusqu'en 2013 pour ces derniers.

---

346. Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, (2014) Rapport annuel Migration 2013, Bruxelles, 247 p.

Figure 2. Evolution de la population de nationalité étrangère, 1962-2015 (source: RN-DGS)



## 2.2. L'impact du Code de la nationalité sur les naissances d'étrangers

Le Code de la nationalité, via les règles de transmission de la nationalité des parents à l'enfant, a également eu un impact sur l'évolution du nombre de naissances d'étrangers en Belgique. Durant les décennies 1960 et 1970, le nombre de naissances d'étrangers va augmenter parallèlement à la progression de la population de nationalité étrangère. A partir de 1985, les nouveau-nés ayant une mère belge et un père étranger seront considérés comme belges, ce qui va entraîner une diminution importante du nombre de naissances d'enfants de nationalité étrangère (-28 % entre 1984 et 1985) (figure 2). Le taux brut de natalité des étrangers a diminué de 19 ‰ à 14 ‰<sup>347</sup>. Outre le nombre important d'attributions de la nationalité, l'année 1985 va donc connaître une seconde rupture dans la dynamique démographique de la population étrangère, dont les règles de la croissance naturelle vont être bouleversées sur le long terme.

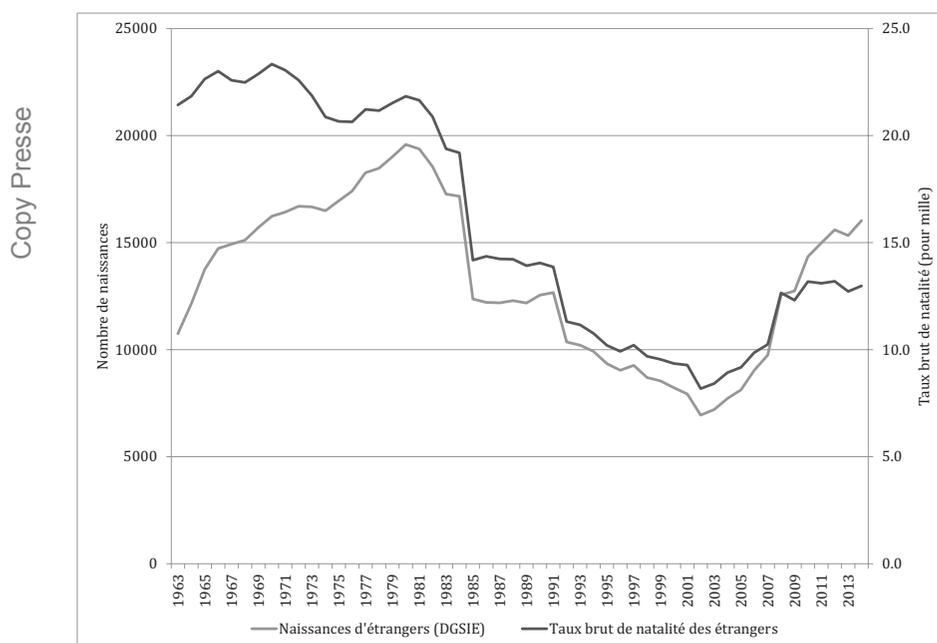
Un phénomène comparable s'observe en 1992, avec toutefois une baisse du nombre de naissances d'étrangers de moindre ampleur qu'en 1985 (-18 % entre 1991 et 1992). Durant la décennie 1990, les naissances d'étrangers et le taux brut de

347. Le taux brut de natalité est le rapport entre le nombre de naissances et la population totale.

natalité vont continuer à baisser en raison de l'accroissement du nombre d'étrangers devenus Belges qui donnent ensuite naissance à des enfants de nationalité belge. Depuis 2003, le nombre de naissances est reparti à la hausse, ce qui coïncide avec l'augmentation du nombre d'étrangers résidant en Belgique. Si dans un premier temps, le taux brut de natalité a suivi le même mouvement, depuis 2007 il stagne à 13 ‰.

Cette baisse sur le long terme des naissances d'étrangers augmente les difficultés d'appréhender de manière exhaustive l'origine nationale des individus. De plus en plus d'enfants d'origine étrangère naissent avec la nationalité belge et ne sont plus pris en compte dans les chiffres de la population issue de l'immigration. Si l'on souhaite appréhender de manière précise l'origine nationale des individus résidant en Belgique, il est maintenant nécessaire de tenir compte de l'origine nationale des parents, voir des grands-parents.

**Figure 3.** Evolution du nombre de naissances d'étrangers et du taux brut de natalité des étrangers (‰), 1962-2014 (source: RN-DGS)



### *2.3. L'impact du Code de la nationalité sur les pyramides des âges des étrangers et des Belges*

Les lois régissant l'obtention de la nationalité belge durant ces trente dernières années ont également eu un impact statistique sur la pyramide des âges des étrangers, et plus particulièrement au niveau des jeunes âges.

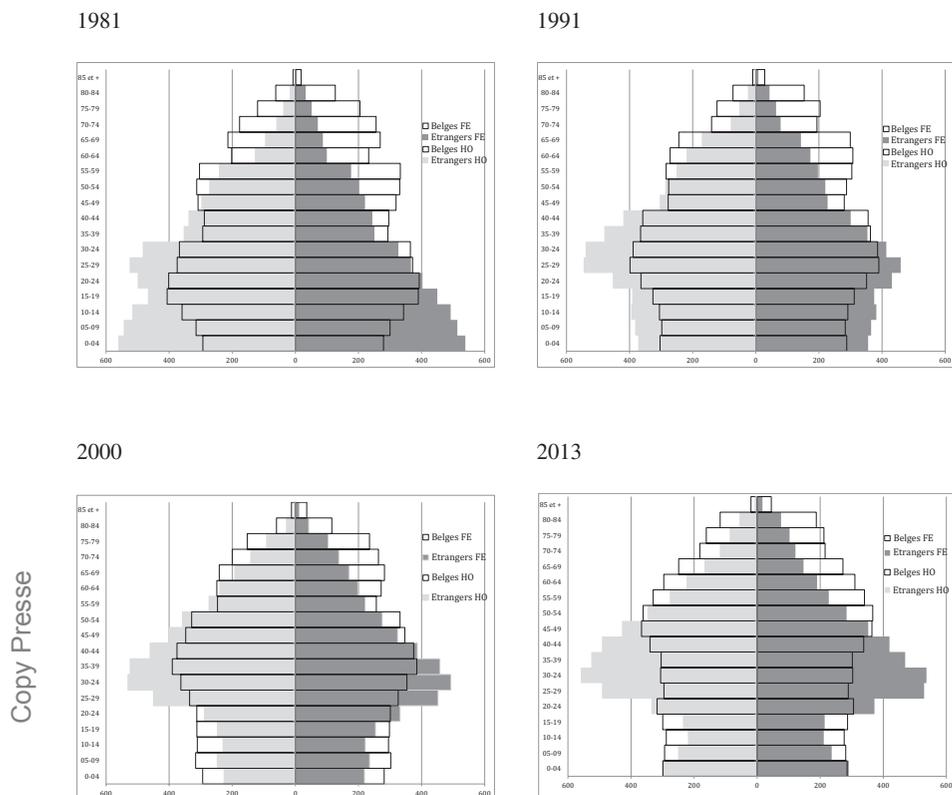
En 1981, avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1984, la population étrangère en Belgique est relativement jeune. La proportion d'enfants âgés de 0 à 9 ans atteint plus de 21 % du total de la population étrangère (Figure 4). Comparativement, la population belge est vieillissante ; la proportion de jeunes, âgés de 0 à 9 ans, ne dépasse pas 11,6 % de la population totale et le pourcentage de personnes âgées de plus de 60 ans atteint 19 %.

A partir de 1985, la proportion de jeunes étrangers diminue quelque peu. Désormais, les enfants issus de couples mixtes avec un père étranger et une mère belge ou vice-versa sont considérés comme Belges. Précédemment, seuls les enfants issus d'un père belge pouvaient obtenir la nationalité belge. En 1991, la proportion d'étrangers âgés de 0 à 9 ans ne s'élève plus qu'à 14,6 %. En contrepartie, la population belge de moins de 10 ans demeure stable.

En 1991, une nouvelle loi est adoptée permettant aux enfants nés, à partir de 1992, de parents étrangers eux-mêmes nés en Belgique d'obtenir la nationalité belge. A la suite de cette loi, le nombre d'enfants étrangers ne cesse de diminuer. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, avant l'introduction de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2000, seulement 9 % de la population étrangère a moins de 10 ans, soit une proportion inférieure à celle des Belges, restée stable (11,7 %).

En mars 2000, une loi prévoyant une procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité est adoptée. Selon cette loi, la catégorie des étrangers pouvant acquérir la nationalité belge s'élargit avec notamment de plus grandes perspectives d'acquisitions pour les adultes. Sur la pyramide des âges de 2013, on observe une diminution proportionnelle des étrangers âgés de 10 à 19 ans, de 50 à 54 ans et de 60 à 79 ans, par rapport à l'année 2000. En revanche, le pourcentage des individus de plus de 80 ans ne cesse de croître tout comme dans la population belge. Le vieillissement qui caractérise la structure par âge des Belges est renforcé par l'augmentation du nombre d'étrangers adultes obtenant la nationalité belge.

**Figure 4.** Les pyramides des âges comparatives (pour 10.000 habitants) des populations Belges et étrangères (source : RN-DGS)



#### *2.4. Pour une autre définition des populations d'origine étrangère*

Le Code de la nationalité et ses différentes modifications ont marqué de leur empreinte la mesure statistique du nombre d'étrangers et de certaines de leurs caractéristiques (naissances, structures par âge...). Est-il possible de proposer une autre définition afin d'identifier les populations d'origine étrangère et donc de tenir compte des effets statistiques des changements de nationalité ?

Dans le cadre des monographies des recensements de la population de 1991 et de 2001, nous avons pu identifier les « populations d'origine étrangère » en exploitant les ressources combinées du Registre national et du recensement de la population

de 1991<sup>348</sup>. Le Registre national permet de connaître le lieu de naissance et la nationalité actuelle de chaque personne. En remontant dans l'historique enregistré dans ce registre, on peut déterminer si la personne est devenue Belge ou si elle l'a toujours été. De la même manière, pour les immigrés, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger, on peut déterminer la date de l'installation en Belgique. La création du Registre national remontant à la fin des années 1980, on ne peut toutefois reconstituer les histoires de vie des habitants qu'à partir de 1991, date à laquelle cet outil administratif devint pleinement opérationnel à des fins statistiques. Toutefois, lors du recensement de 1991, l'ensemble des habitants se sont vus poser deux questions sur leur nationalité à la naissance et sur leur date d'installation en Belgique. En couplant les deux, on peut donc déterminer la nationalité à la naissance de tous les habitants de Royaume : le recensement de 1991 permet d'identifier la nationalité d'origine des étrangers devenus Belges avant 1991 et la date d'immigration des immigrés arrivés dans le pays avant 1991 ; le Registre National permet de connaître la nationalité des étrangers devenus Belges à partir de 1991 et la date d'immigration des immigrés arrivés dans le pays à partir de 1991<sup>349</sup>.

Sur cette base, on peut distinguer les Belges de naissance des personnes nées étrangères, les étrangers de naissance nés en Belgique des étrangers de naissance nés à l'étranger (c'est-à-dire les immigrés), avec dans tous les cas la possibilité d'identifier le nombre de ces personnes nées étrangères qui sont devenues Belges.

Le principal avantage des statistiques produites selon la nationalité à la naissance par rapport aux simples statistiques produites sur base de la nationalité actuelle est que les changements de nationalité sont pris en compte. Le fait qu'une personne étrangère devienne belge n'entraîne pas un changement de catégorie. La personne reste née étrangère, même si l'information sur son changement de nationalité est enregistrée. Par ailleurs, la distinction entre immigrés et personnes nées étrangères en Belgique permet de distinguer des individus au parcours profondément différent.

Les limites de cette classification proviennent du fait que des personnes qui naissent belges (sans jamais être considérées comme étrangères), bien qu'elles soient issues de parents étrangers ou nés étrangers et devenus Belges, sont considérées comme Belges de naissance.

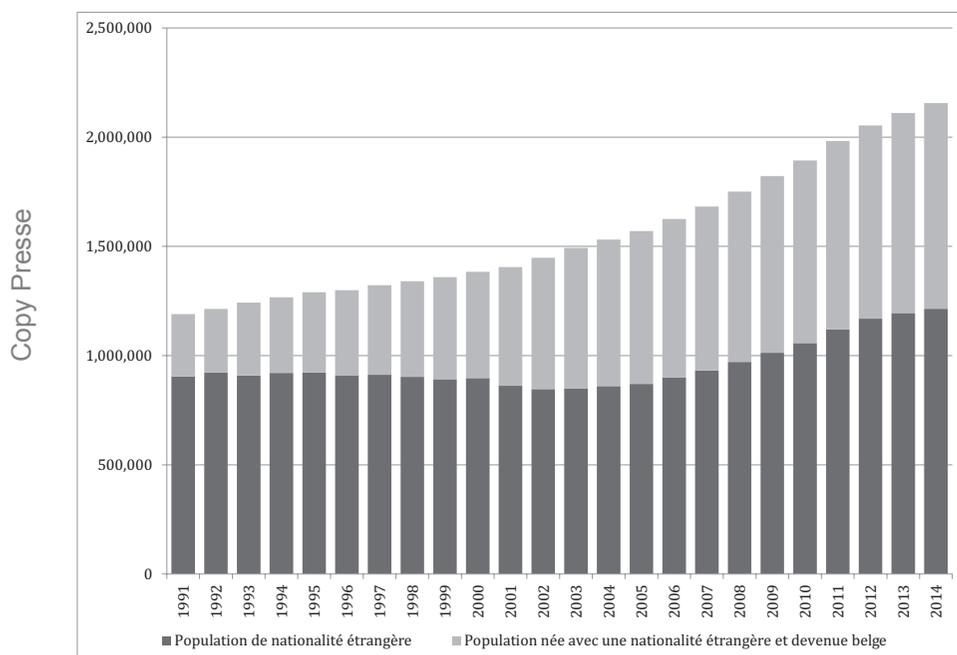
348. Eggerickx T., Poulain M., Kesteloot C., (2002), *La population allochtone en Belgique*, Monographie 3 du Recensement général de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991, INS-SSTC, Bruxelles, 259 p.

Eggerickx T., Bahri A., Perrin N., Wets J., (2010), *La migration internationale et la population d'origine étrangère en Belgique*, Monographie 3 de l'Enquête socio-économique de 2001, DGS, Bruxelles, 185 p. (à paraître).

349. Eggerickx T., Perrin N., Thomsin L., (2007), Les sources statistiques et démographiques sur l'immigration et les populations étrangères en Belgique, du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours, *Immigration et intégration en Belgique francophone. Etat des savoirs*, M. Martiniello, A. Rea, F. Dassetto (eds), Intellection 4, Académia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, pp. 43-81.

La population née avec une nationalité étrangère est donc un indicateur statistique qui tient compte de la population des étrangers ayant obtenu la nationalité belge. Entre les 1<sup>er</sup> janvier 1991 et 2014, cette population est passée de 285.308 à 941.300 personnes. En ajoutant la population des étrangers devenus Belges à la population de nationalité étrangère, on observe une population plus en phase avec l'histoire migratoire du pays. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la population née avec une nationalité étrangère s'élève à 2.115.905 individus dont 44 % ont reçu la nationalité belge par acquisition ou attribution (Figure 4). L'accroissement continu de la population née avec une nationalité étrangère contraste donc avec l'évolution plus saccadée de la population de nationalité étrangère.

**Figure 5.** Evolution de la population née avec une nationalité étrangère, 1991-2014 (source : RN-DGS)



### 3. L'ÉVOLUTION DES CARACTÉRISTIQUES ET DES COMPORTEMENTS DÉMOGRAPHIQUES DES PERSONNES QUI OBTIENNENT LA NATIONALITÉ BELGE

#### *3.1. La nationalité précédente des nouveaux Belges*

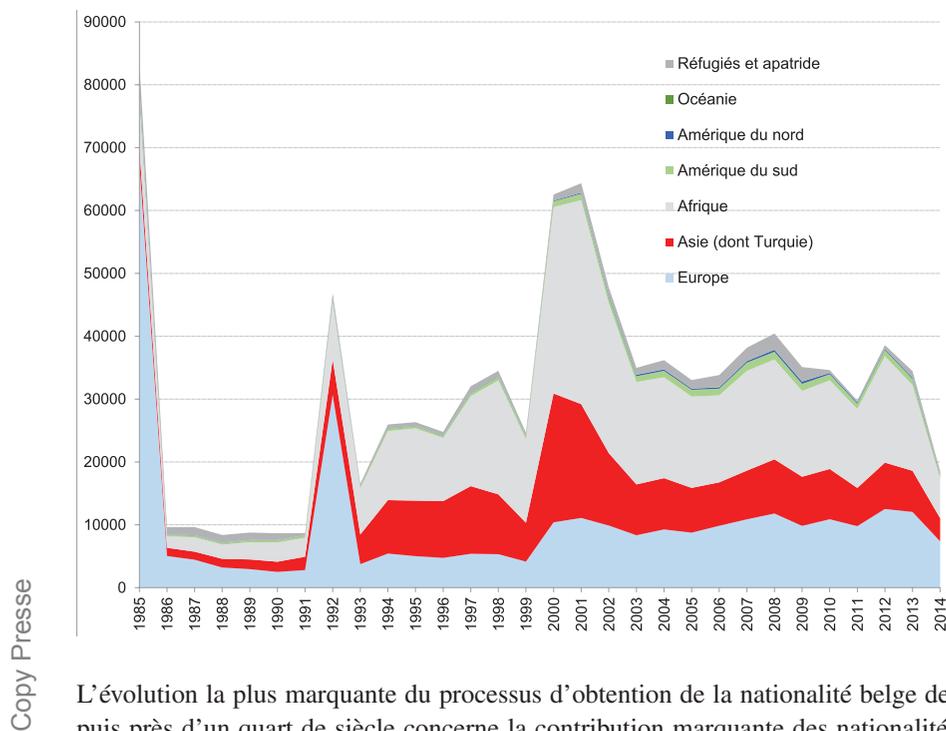
Pendant les années 1980, les ressortissants du continent européen<sup>350</sup> étaient les plus nombreux à obtenir la nationalité belge. C'est également eux qui furent les principaux bénéficiaires des réformes de 1984 et de 1991 (Figure 6). Ainsi, en 1985, 81 % des personnes acquérant la nationalité belge sont des Européens et plus précisément des ressortissants des pays constituant, à l'époque, l'Union européenne (78 %). Parmi les nationalités les plus concernées figurent les Italiens (30 %), les Français (20 %) et les Néerlandais (12 %). De même, en 1992, 66 % des étrangers devenus Belges sont des ressortissants européens, avec une place prépondérante des Italiens (48 %). Au cours des années 1990, la contribution des Européens au mouvement d'acquisition de la nationalité belge s'est sensiblement réduite, tombant sous le seuil des 20 % à l'amorce du troisième millénaire, pour ensuite ré-augmenter et repasser le cap des 30 % en 2010. Cette tendance s'est poursuivie et en 2014, la part relative des Européens d'origine parmi ceux qui ont acquis la nationalité belge atteint 40 % (Figure 7). Toutefois à l'instar des autres groupes de nationalités, le nombre de changements de nationalité pour les européens d'origine a chuté entre 2013 et 2014 (Tableau 2).

Copy Presse

---

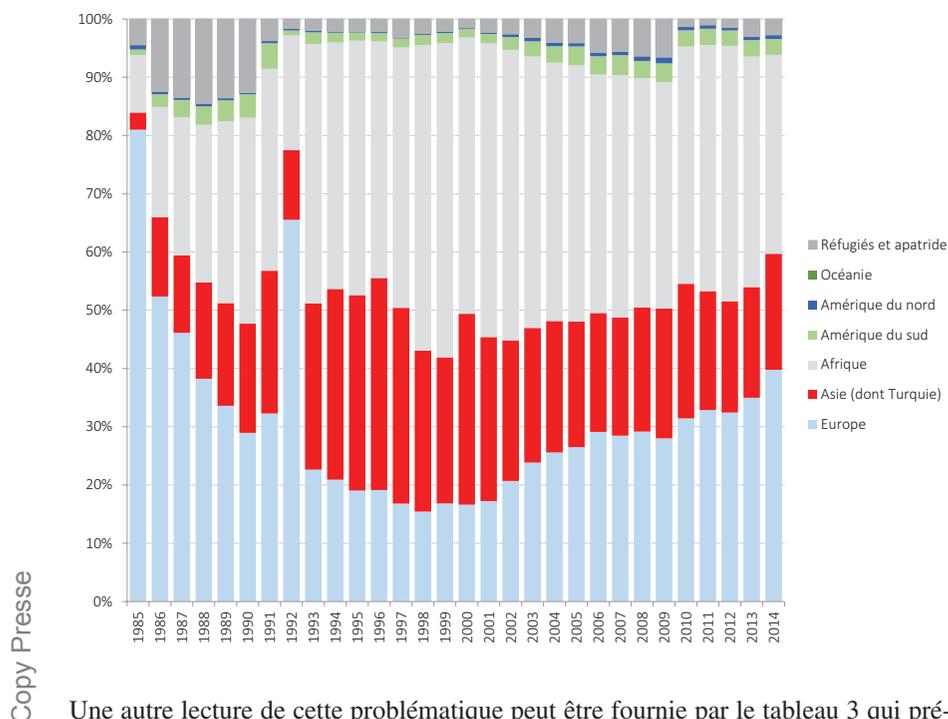
350. Les pays du continent européen comprennent les ressortissants des 27 pays de l'Union européenne ainsi que les pays européens suivants : l'Albanie, Andorre, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Islande, le Kosovo, le Lichtenstein, Monaco, la Moldavie, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Russie, Saint-Martin, la Serbie, la Suisse et l'Ukraine. La Turquie est reprise dans la liste des pays du continent asiatique car seulement 3 % de son territoire se situe en Europe.

**Figure 6.** Evolution du nombre d'obtentions de la nationalité belge par grande zone géographique d'origine, 1985-2014 (source : RN-DGS)



L'évolution la plus marquante du processus d'obtention de la nationalité belge depuis près d'un quart de siècle concerne la contribution marquante des nationalités d'origine africaine et asiatique, au premier rang desquelles figurent largement en tête le Maroc et la Turquie. Leur progression est importante au cours des années 1990 ; la contribution des Marocains passe de 15 % en 1992 à près de 40 % en 1998, alors que dans le même temps, celle des Turcs augmente de 9 à 28 %. Depuis le début des années 2000, même si elles figurent parmi les nationalités d'origine les plus impliquées, en termes absolus (Tableau 2 et 3), dans le processus d'obtention de la nationalité belge, leur part relative a sensiblement diminué, pour ne plus atteindre en 2014 que 13 % du côté marocain et 4 % du côté turc. Cette diminution est compensée par l'augmentation jusqu'en 2013 des autres nationalités d'Afrique, d'Asie et des Européens n'appartenant pas à l'Union européenne, ce qui témoigne, au fil du temps, d'un accroissement de la diversité des origines.

**Figure 7.** Evolution en pourcentage du nombre d'obtentions de la nationalité belge par grande zone géographique d'origine, 1985-2014 (source : RN-DGS)



Une autre lecture de cette problématique peut être fournie par le tableau 3 qui présente par période d'observation de 6 années et en chiffres absolus les 50 nationalités d'origine les plus impliquées dans ce processus d'obtention de la nationalité belge. Un premier élément marquant est la position inchangée du trio de tête (Maroc, Turquie, Italie) et largement dominante des Marocains. On relèvera également la relative constance dans le « top dix » des ressortissants de France, du Congo-Kinshasa, de l'Algérie et de la République fédérale de Yougoslavie. La situation de ce dernier groupe en haut du classement est notamment due à la présence de nombreux réfugiés, lesquels se caractérisent par des taux de naturalisation élevés car bénéficiant de conditions plus favorables en termes de durée de résidence<sup>351</sup>. Cela explique également la position élevée des Rwandais ou encore du groupe des « réfugiés » dont la nationalité d'origine n'est pas précisée dans les données du Registre national.

Au-delà de ces quelques constantes qui concernent surtout les positions de tête, force est de constater que d'une période à l'autre, le classement est profondément bouleversé. Cela témoigne à la fois d'une certaine instabilité dans la fréquence des obtentions selon la nationalité d'origine, et d'une diversification accrue des

351. Les réfugiés pouvaient jusqu'à la loi du 4 décembre 2012 devenir Belge par naturalisation après deux ans de résidence contre trois ans en général.

nationalités d'origine concernées. Epinglons quelques cas de progression importante entre les périodes d'observation 1997-2002 et 2009-2014. Une des évolutions les plus spectaculaires concerne l'arrivée dans le haut du classement des ressortissants russes qui passent du 24<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> rang en sextuplant leur nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge. Les ressortissants afghans (du 48<sup>e</sup> au 28<sup>e</sup> rang), iraniens (du 41<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> rang), irakiens (du 40<sup>e</sup> au 28<sup>e</sup> rang) ou encore togolais (du 45<sup>e</sup> au 24<sup>e</sup> rang) se distinguent également par des progressions significatives, alors que les ressortissants du Kazakhstan (du 102<sup>e</sup> au 39<sup>e</sup> rang), de l'Ouzbékistan (du 131<sup>e</sup> au 45<sup>e</sup> rang) et de Biélorussie (du 75<sup>e</sup> au 48<sup>e</sup> rang) font une entrée remarquée dans le « top 50 ».

L'année 2014 marque un tournant dans l'évolution du processus, puisque, comme déjà mentionné, elle se caractérise par une diminution importante du nombre de personnes d'origine étrangère ayant acquis la nationalité belge. Aucune nationalité n'échappe à cette tendance mais, en termes absolus comme relatifs, elle affecte davantage les ressortissants d'origine africaine et Turque. Ainsi, si l'on compare les années 2013 et 2014, les acquisitions de la nationalité belge ont chuté de 63 % pour les Turcs, de 60 % pour les Marocains (qui restent malgré tout en tête de classement), de 54 % pour les Congolais, de 56 % pour les Guinéens, de 58 % pour les Togolais ou encore de 64 % pour les Rwandais. Le durcissement des conditions d'obtention de la nationalité belge touche proportionnellement moins les ressortissants d'origine européenne et asiatique : -39 % pour les Français, -37 % pour les Bulgares, -36 % pour les Italiens, -29 % pour les Roumains, -16 % pour les Polonais... ; -39 % pour les Irakiens, -31 % pour les Afghans, -30 % pour les Iraniens, -26 % pour les Indiens...

**Tableau 2.** Evolution du nombre d'étrangers obtenant la nationalité belge selon la nationalité précédente, 1991-2014 (source : RV-DGS)

En nombre absolu	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pays de l'UE-15 12 nouveaux Etats membres	1929	29501	2805	4208	3944	3598	3373	2992	2367	6302	6613	5182	5035	4874	4659	5113	4996	4614	4219	5136	5787	6469	5249	3250
Pays européens hors UE	586	564	452	601	471	558	932	1025	705	1282	1307	1265	994	1181	1129	1336	1477	1436	1361	1244	1033	2043	2801	2013
Afrique du Nord	285	618	483	619	601	582	1084	1311	1073	2811	3171	3433	2312	3209	2964	3400	4397	5746	4251	4504	2971	4006	3996	2104
Afrique autres	2520	8299	6501	9978	10499	8913	12355	14915	10052	24040	26202	17511	11952	10150	9262	9062	10123	9899	8330	8660	8073	9402	7096	3041
Turquie	486	918	848	1000	996	1146	1961	3199	3237	5618	6240	6306	4336	5899	5269	4779	5745	5987	5316	5436	4512	7508	6531	3285
Asie autres	1021	4054	3433	6522	6924	7063	7837	6936	4407	17284	14412	7860	5205	4504	3620	3206	3054	3201	2776	2760	2357	2514	1839	682
Amérique du Nord	1105	1562	1289	1980	1908	1963	2931	2585	1773	3214	3696	3665	2878	3657	3499	3702	4695	5422	5042	5240	3715	4862	4711	3009
Amérique du Sud	35	163	56	70	44	61	77	82	80	120	164	248	225	232	185	210	244	322	358	206	183	180	195	121
Océanie	381	387	333	440	370	349	493	585	417	903	1040	1032	923	1024	1071	1061	1309	1218	1127	963	829	1017	984	505
Refugiés, apatrides	4	8	3	2	4	5	5	3	6	8	12	19	22	17	20	31	18	23	33	20	23	18	19	12
<b>Total</b>	323	758	322	538	568	540	993	866	514	958	1482	1224	1093	1445	1344	1930	2112	2569	2285	449	294	567	1031	501
	<b>8675</b>	<b>46832</b>	<b>16525</b>	<b>25958</b>	<b>26329</b>	<b>24778</b>	<b>32041</b>	<b>34499</b>	<b>24631</b>	<b>62540</b>	<b>64339</b>	<b>47745</b>	<b>34975</b>	<b>36192</b>	<b>33022</b>	<b>33830</b>	<b>38170</b>	<b>40437</b>	<b>35098</b>	<b>34618</b>	<b>29777</b>	<b>38586</b>	<b>34452</b>	<b>18523</b>

Copy Presse

En chiffres relatifs	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pays de l'UE-15	22,2 %	63,0 %	17,0 %	16,2 %	15,0 %	14,5 %	10,5 %	8,7 %	9,6 %	10,1 %	10,3 %	10,9 %	14,4 %	13,5 %	14,1 %	15,1 %	13,1 %	11,4 %	12,0 %	14,8 %	19,4 %	16,8 %	15,2 %	17,5 %
12 nouveaux Etats membres	6,8 %	1,2 %	2,7 %	2,3 %	1,8 %	2,3 %	2,9 %	3,0 %	2,9 %	2,0 %	2,0 %	2,6 %	2,8 %	3,3 %	3,4 %	3,9 %	3,9 %	3,6 %	3,9 %	3,6 %	3,5 %	5,3 %	8,1 %	10,9 %
Pays européens hors UE	3,3 %	1,3 %	2,9 %	2,4 %	2,3 %	2,3 %	3,4 %	3,8 %	4,4 %	4,5 %	4,9 %	7,2 %	6,6 %	8,9 %	9,0 %	10,1 %	11,5 %	14,2 %	12,1 %	13,0 %	10,0 %	10,4 %	11,6 %	11,4 %
Afrique du Nord	29,0 %	17,7 %	39,3 %	38,4 %	39,9 %	36,0 %	38,6 %	43,2 %	40,8 %	38,4 %	40,7 %	36,7 %	34,2 %	28,0 %	28,0 %	26,8 %	26,5 %	24,5 %	23,7 %	25,0 %	27,1 %	24,4 %	20,6 %	16,4 %
Afrique autres	5,6 %	2,0 %	5,1 %	3,9 %	3,8 %	4,6 %	6,1 %	9,3 %	13,1 %	9,0 %	9,7 %	13,2 %	12,4 %	16,3 %	16,0 %	14,1 %	15,1 %	14,8 %	15,1 %	15,7 %	15,2 %	19,5 %	19,0 %	17,7 %
Turquie	11,8 %	8,7 %	20,8 %	25,1 %	26,3 %	28,5 %	24,5 %	20,1 %	17,9 %	27,6 %	22,4 %	16,5 %	14,9 %	12,4 %	11,0 %	9,5 %	8,0 %	7,9 %	7,9 %	8,0 %	7,9 %	6,5 %	5,3 %	3,7 %
Asie autres	12,7 %	3,3 %	7,8 %	7,6 %	7,2 %	7,9 %	9,1 %	7,5 %	7,2 %	5,1 %	5,7 %	7,7 %	8,2 %	10,1 %	10,6 %	10,9 %	12,3 %	13,4 %	14,4 %	15,1 %	12,5 %	12,6 %	13,7 %	16,2 %
Amérique du Nord	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,6 %	0,7 %
Amérique du Sud	4,4 %	0,8 %	2,0 %	1,7 %	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,7 %	1,7 %	1,4 %	1,6 %	2,2 %	2,6 %	2,8 %	3,2 %	3,1 %	3,4 %	3,0 %	3,2 %	2,8 %	2,8 %	2,6 %	2,9 %	2,7 %
Océanie	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %
Réfugiés, apatrides	3,7 %	1,6 %	1,9 %	2,1 %	2,2 %	2,2 %	3,1 %	2,5 %	2,1 %	1,5 %	2,3 %	2,6 %	3,1 %	4,0 %	4,1 %	5,7 %	5,5 %	6,4 %	6,5 %	1,3 %	1,0 %	1,5 %	3,0 %	2,7 %

*L'obtention de la nationalité belge : une approche démographique*

**Tableau 3.** Le classement des 50 nationalités d'origine les plus impliquées dans le processus d'obtention de la nationalité belge, par période de six années, 1991-2014 (*source : RN-DGS*)

	1991-96		1997-02		2003-08		2009-14		2014	
1	Maroc	40157	Maroc	95749	Maroc	52560	Maroc	37567	Maroc	2392
2	Italie	30925	Turquie	58736	Turquie	22790	Italie	14466	Italie	1190
3	Turquie	29017	Italie	13857	Italie	13153	Turquie	12928	Roumanie	818
4	France	5010	Congo-Kins.	13771	Congo-Kins.	11679	Congo-Kins.	8488	Pologne	741
5	Algérie	3725	RFYougos.	6801	RFYougos.	7897	Russie	8149	Congo-Kins.	707
6	Espagne	2892	Algérie	5168	Russie	6062	Pays-Bas	4662	Pays-Bas	696
7	Congo-Kins.	2700	France	4265	France	4816	France	4589	Turquie	682
8	Tunisie	2642	Tunisie	3595	Algérie	4608	Pologne	3914	Russie	649
9	Pays-Bas	2563	Réfugié	3030	Rwanda	4150	Algérie	3884	France	581
10	RFYougos.	2260	Rwanda	2964	Pays-Bas	3923	Cameroun	3873	Cameroun	543
11	Vietnam	2118	Pologne	2719	Pologne	3186	Roumanie	3868	Guinée	415
12	Grèce	2075	Pays-Bas	2523	Pakistan	2487	RFYougos.	3476	Irak	370
13	Réfugié	1920	Roumanie	2305	Chine	2414	Guinée	2861	Arménie	359
14	Pologne	1574	Chine	1918	Roumanie	2406	Pakistan	2639	Bulgarie	326
15	Roumanie	1092	Inde	1907	Tunisie	2309	Iran	2416	Algérie	323
16	Iran	1055	Iran	1900	Philippines	2222	Rwanda	2410	Iran	315
17	Inde	944	Bosnie-Herze.	1704	Inde	1986	Arménie	2227	Espagne	264
18	Chine	877	Pakistan	1700	Ghana	1958	Ghana	2201	Albanie	253
19	Liban	803	Vietnam	1656	Albanie	1934	Irak	2173	Kosovo	240
20	Grande-Bret.	788	Philippines	1532	Cameroun	1814	Inde	1971	Ghana	238
21	Allemagne	776	Grèce	1501	Grèce	1781	Albanie	1905	Réfugié	223
22	Philippines	734	Espagne	1368	Afghanistan	1723	Chine	1844	Inde	204
23	Pakistan	719	Liban	1340	Thaïlande	1697	Tunisie	1842	Afghanistan	191
24	Portugal	686	Russie	1334	Macédoine	1655	Togo	1809	Rwanda	185
25	Chili	514	Burundi	1313	Espagne	1653	Bulgarie	1787	Chine	183
26	Syrie	417	Angola	1200	Arménie	1496	Réfugié	1762	Tunisie	179
27	Rwanda	403	Ghana	1167	Allemagne	1469	Espagne	1714	Pakistan	170
28	Colombie	381	Allemagne	1103	Portugal	1453	Afghanistan	1630	RFYougos.	170
29	Israël	370	Portugal	1048	Bosnie-Herze	1328	Côte d'Ivoi.	1459	Equateur	168
30	Ile Maurice	349	Grande-Bret.	984	Burundi	1253	Allemagne	1414	Ukraine	160
31	Cambodge	313	Syrie	966	Réfugié	1224	Philippines	1414	Togo	154
32	Suisse	302	Cameroun	848	Iran	1155	Macédoine	1411	Kazakhstan	147
33	Thaïlande	294	Thaïlande	824	Nigéria	1138	Thaïlande	1374	Serbie	141
34	Ghana	292	Chili	817	Colombie	1123	Nigéria	1356	Nigéria	136
35	Brésil	274	Macédoine	813	Syrie	1110	Kosovo	1348	Grèce	135
36	Etats-Unis	274	Israël	780	Guinée	1089	Ukraine	1311	Bos- nie-Herze	131

Copy Presse

### L'évolution des caractéristiques et des comportements

	1991-96	1997-02	2003-08	2009-14	2014
37	Laos 263	Albanie 706	Irak 1043	Syrie 1225	Ouzbekistan 130
38	Hongrie 254	Colombie 681	Ukraine 1037	Grèce 1117	Burundi 125
39	Russie 242	Bulgarie 665	Bulgarie 1027	Kazakhstan 1069	Allemagne 123
40	Burundi 240	Nigéria 621	Togo 1024	Brésil 1060	Côte d'Ivoi. 112
41	Haiti 222	Irak 586	Equateur 1007	Burundi 1059	Portugal 111
42	Pérou 204	Croatie 548	Brésil 979	Portugal 1047	Angola 109
43	Madagascar 174	Pérou 507	Angola 975	Equateur 1023	Philippines 109
44	Apatride 162	Etats-Unis 503	Etats-Unis 957	Liban 992	Liban 107
45	Canada 155	Togo 495	Liban 843	Ouzbekistan 964	Grande-Bret. 105
46	Nigéria 154	Ile Maurice 488	Kazakhstan 825	Serbie 949	Macédoine 105
47	Bulgarie 151	Brésil 477	Sénégal 799	Etats-Unis 922	Nepal 102
48	Albanie 142	Afghanistan 444	Côte d'Ivoi. 783	Biélorussie 920	Kirghizie 97
49	Egypte 138	Hongrie 443	Somalie 758	Angola 892	Etats-Unis 94
50	Taiwan 135	Egypte 432	Grande-Bret. 735	Sénégal 887	Syrie 88

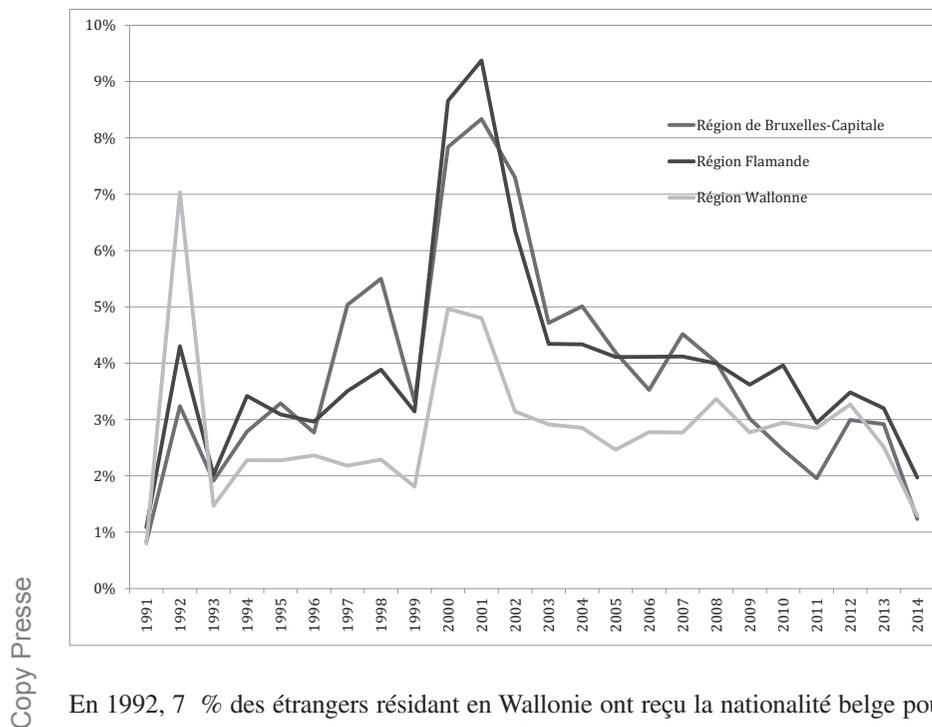
### 3.2. La région et la commune de résidence des étrangers devenus Belges

Logiquement, on comptabilise un nombre plus important d'étrangers obtenant la nationalité belge dans les zones géographiques où résident le plus grand nombre d'étrangers<sup>352</sup>. Ainsi, les changements de nationalité au cours de ces 20 dernières années ont été plus fréquents en Régions Bruxelloise et Flamande, une large partie des étrangers arrivés récemment s'étant installée dans ces deux Régions<sup>353</sup>. Une mesure plus fine consiste à rapporter le nombre de changements de nationalité d'un territoire donné à la population étrangère résidant dans ce même territoire. On dispose alors d'un taux brut d'obtention de la nationalité comparable entre les différents territoires et qui mesure l'intensité du changement dans ces mêmes zones géographiques (figure 8).

352. Kesteloot C. (2006), La répartition géographique de l'immigration étrangère : fondements, dynamiques et conséquences sociales, *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, sous la direction de B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermans, Une initiative belge Inter-universitaire, Bruxelles, Ed. Bruylant, pp. 73-103.

353. Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR), (2013), *Rapport statistique et démographique 2013, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, 178 p.

**Figure 8.** Evolution du taux d'obtention de la nationalité belge selon la Région de résidence, 1991-2014 (source : RN-DGS)



En 1992, 7 % des étrangers résidant en Wallonie ont reçu la nationalité belge pour seulement 4,4 % des étrangers résidant à Bruxelles et 3,2 % de ceux résidant en Flandre. Cette année est la dernière où les étrangers de Wallonie ont connu des changements de nationalité d'une intensité plus forte que dans les deux autres Régions. Ce constat s'explique par l'installation plus ancienne des populations étrangères en Wallonie<sup>354</sup> et, par conséquent, par une plus grande présence d'enfants de la troisième génération d'immigration qui ont reçu automatiquement la nationalité belge en 1992. Durant le reste de la décennie, les changements de nationalité vont s'intensifier en Flandre et en Région Bruxelloise, alors qu'ils vont rester assez stables en Wallonie. Soulignons qu'en 1997 et 1998, le taux de changement de nationalité a progressé de manière significative en Région Bruxelloise, dépassant 5 %. Cette situation coïncide avec un pic de naturalisations que l'on observe ces deux mêmes années (figure 5) et qui aurait donc davantage concerné les communautés étrangères bruxelloises.

L'élargissement, en 2000, des catégories d'étrangers pouvant obtenir la nationalité par déclaration et naturalisation va faire progresser les taux de changement de

354. Et principalement italienne. En 1992, les Italiens constituent la nationalité d'origine la plus impliquée dans le processus d'obtention de la nationalité belge ; ils représentent à eux seuls 48 % des étrangers devenus Belges.

nationalité dans les trois Régions en 2000 et 2001. Toutefois, ces modifications ont surtout profité aux étrangers résidant en Flandre et à Bruxelles. Après ce pic, l'intensité des changements de nationalité va baisser en Régions Flamande et Bruxelloise pour se rapprocher, dans les années 2010, des taux de changement de nationalité plus constants que l'on observe en Wallonie. Cette baisse a été particulièrement plus forte dans les années 2010 en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Région Flamande. En conséquence, depuis 2010, les étrangers de la Région bruxelloise obtiennent en moyenne moins souvent la nationalité belge que ceux de Wallonie, ce qui n'avait plus été observé depuis 1992. Enfin, au cours de ces dernières années, les écarts entre les trois régions se sont sensiblement réduits.

Le taux d'obtention de la nationalité belge peut également être calculé au niveau des communes belges. Pour cet exercice, nous avons retenu les communes où la population étrangère représente au minimum 5 % de la population totale. Nous avons cartographié la moyenne communale des taux annuels de changement de nationalité pour deux périodes distinctes : 1991-2001 et 2002-2012 (Figures 9 et 10).

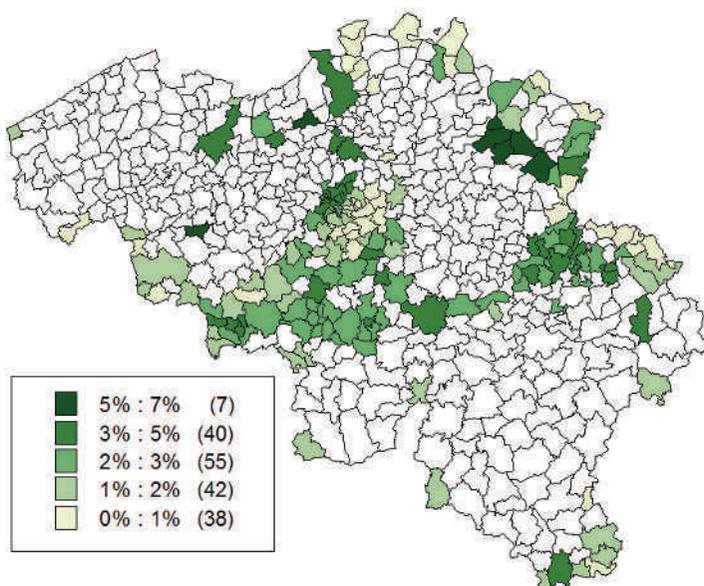
Dans les communes des anciens bassins miniers du Limbourg, entre 5 % et 7 % de la population étrangère est devenu belge chaque année au cours de la période 1991 à 2001. Bien que moins importante que dans le Limbourg, on constate également une forte intensité des changements de nationalité dans l'ancien axe industriel wallon. Les populations étrangères des centres urbains tels que Anvers, Gand, Bruxelles, Maline, Namur ou encore Liège connaissent aussi un taux annuel de changement de nationalité élevé, variant entre 3 % et 5 %. Sans surprise, les indices sont les plus élevés dans les zones géographiques qui ont accueilli la main-d'œuvre étrangère et leurs familles au cours des années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Par contre, les communes frontalières de l'Est, du Nord et du Sud du pays, où la concentration d'étrangers est importante, se caractérisent par des taux de changement de la nationalité moins élevés. Ce constat est tout aussi valable pour les communes périurbaines du Brabant Wallon et du Brabant Flamand.

Au cours de la période 2002-2012, l'ancien bassin minier limbourgeois ainsi que les centres urbains conservent des taux de changement de nationalité élevés. Dans les communes de Molenbeek, Saint-Josse, Gand ou encore Anvers, en moyenne 7 % à 8 % de la population étrangère changent de nationalité chaque année. La ville de Liège et ses communes périphériques ainsi que la région frontalière entre le Hainaut et le Brabant Wallon présentent aussi des indices élevés. En contraste avec la situation des années 1990, les populations étrangères de certaines communes périurbaines de Bruxelles ont une intensité plus élevée de changement de nationalité dans les années 2000. Ainsi, les communes de Asse, Vilvoorde, Court-Saint-Etienne, Nivelles, Wavre, Grimbergen, Drogenbos, Wemmel, Dilbeek, Sint-Pieters-Leeuw, Genappe ou encore Tubize ont un taux annuel moyen d'étrangers devenus Belges supérieur à 3 %. On remarque également que les régions frontalières rencontrent des taux de changement de la nationalité plus élevés durant la décennie 2000 que dans les années 1990.

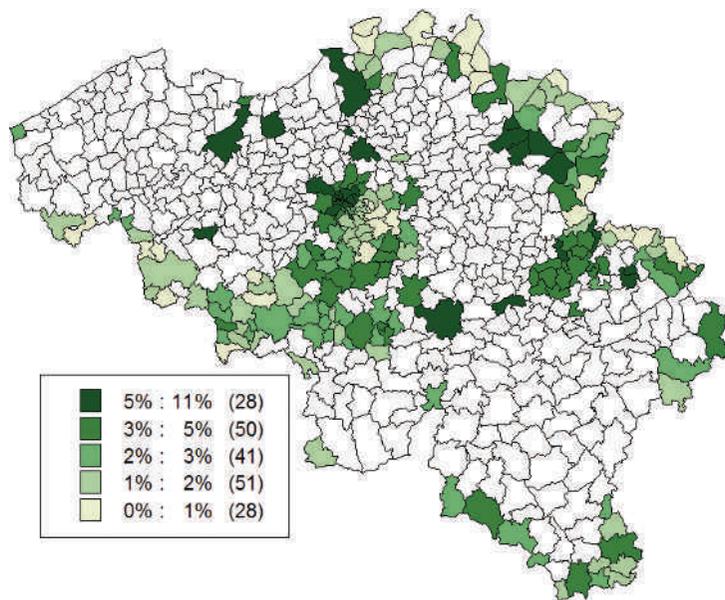
Les lieux de résidence des étrangers ayant obtenu la nationalité belge ne peuvent être dissociés des zones d'installation des migrants étrangers et de leurs descendants. Les étrangers se concentrent surtout dans les communes urbaines et périurbaines, dans les anciens bassins miniers et industriels ainsi que dans les zones frontalières du pays. L'histoire de l'installation des populations migrantes et l'évolution du Code de la nationalité ont privilégié les changements de nationalité d'étrangers résidant dans certains territoires à des périodes bien précises. Ces variations géographiques et temporelles montrent que les catégories d'étrangers qui obtiennent la nationalité belge varient, mais également que la population étrangère n'est pas statique et qu'elle connaît une mobilité interne.

**Figure 9.** Taux annuel d'obtention de la nationalité belge par commune, 1991-2001  
(source : RN-DGS)

Copy Presse



**Figure 10.** Taux annuel d'obtention de la nationalité belge par commune, 2002-2012  
(source : RN-DGS)



Copy Presse

### 3.3. Evolution des changements de nationalité selon le sexe

De 2001 à 2013, le nombre de femmes étrangères obtenant la nationalité belge est légèrement supérieur au nombre d'hommes, comme ce fut le cas au début des années 1980 (Figure 11). Jusqu'en 1984, les femmes étrangères mariées à un Belge obtenaient automatiquement la nationalité belge, ce qui n'était pas réciproque pour un homme étranger marié à une femme belge. De plus, les femmes belges ayant perdu leur nationalité en se mariant avec un étranger pouvaient retrouver leur nationalité de naissance. En raison de ces dispositions légales, le nombre de femmes obtenant la nationalité belge était donc supérieur au nombre d'hommes devenant belges. En 1985, l'entrée en vigueur du nouveau Code de la nationalité, qui consacrait l'égalité des sexes, équilibra le nombre d'hommes et de femmes obtenant la nationalité belge.

Le 6 août 1993, une nouvelle loi fut instaurée et, dès 1994, le nombre de femmes devenant belges diminua fortement. En vertu de cette loi, la durée de vie commune permettant à un étranger d'obtenir la nationalité belge de son conjoint passa de 6 mois à 3 ans. Les femmes étrangères de l'époque utilisant d'avantage que les hommes l'acquisition suite à leur conjugalité avec un Belge, ces dernières ont attendu un peu plus longtemps pour recevoir la nationalité belge. En conséquence, la part des femmes devenues Belges a chuté en 1994 et 1995 pour ensuite, après une période de transition, repartir à la hausse et dépasser les hommes dans les années

2000. Depuis 2012, la part relative des femmes devenant belges diminue et en 2014, elles sont à nouveau moins nombreuses que les hommes dans ce cas.

**Figure 11.** Evolution de la proportion (%) de femmes parmi les étrangers devenus Belges, 1991-2014 (source : RN-DGS)



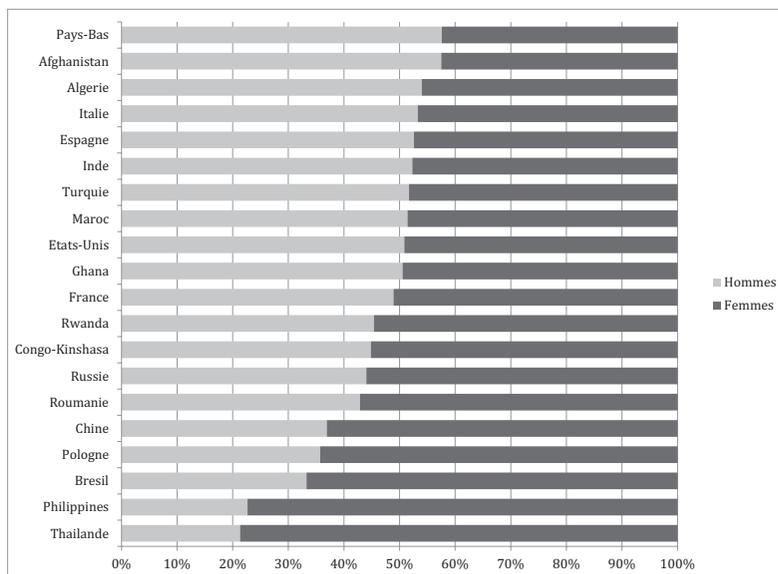
Copy Presse

Alors que d'une manière générale, le nombre de femmes étrangères obtenant la nationalité belge équivaut plus ou moins au nombre d'hommes, de fortes différences apparaissent cependant en fonction de la nationalité d'origine (Figure 12).

Certains groupes d'étrangers se distinguent par une proportion plus importante de femmes ou d'hommes accédant à la nationalité belge. Les ressortissants des pays d'Europe de l'Ouest tels que les Pays-Bas, l'Italie ou l'Espagne se caractérisent par une majorité masculine. Il en va de même pour les ressortissants afghans, indiens, turcs, algériens et marocains. Les étrangers originaires de France, des Etats-Unis, mais aussi du Ghana, qui obtiennent la nationalité belge sont, pour la moitié, des hommes. En revanche, d'autres nationalités sont caractérisées par une proportion nettement supérieure de femmes accédant à la nationalité belge. Ce sont principalement des groupes d'étrangers pour lesquels l'immigration est fortement féminine. La plupart du temps, ils sont originaires d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Pologne, Russie) ou d'Asie du Sud-Est (Thaïlande et Philippines)<sup>355</sup>. D'autres groupes de nationalités sont également caractérisés par une représentation féminine plus importante. Il s'agit des groupes pour lesquels le nombre de mariages mixtes entre une femme étrangère et un homme belge est élevé. La plupart de ces femmes sont originaires d'Asie du Sud-Est ou d'Europe centrale et orientale mais aussi d'Amérique latine (Brésil), de Chine, du Rwanda et du Congo.

355. Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR), (2013), *op. cit.*

**Figure 12.** Répartition des hommes et des femmes parmi les nouveaux Belges, selon la nationalité d'origine, 1991-2014 (%) (source : RN-DGS)



Copy Presse

### 3.4. Evolution des changements de nationalité selon l'âge

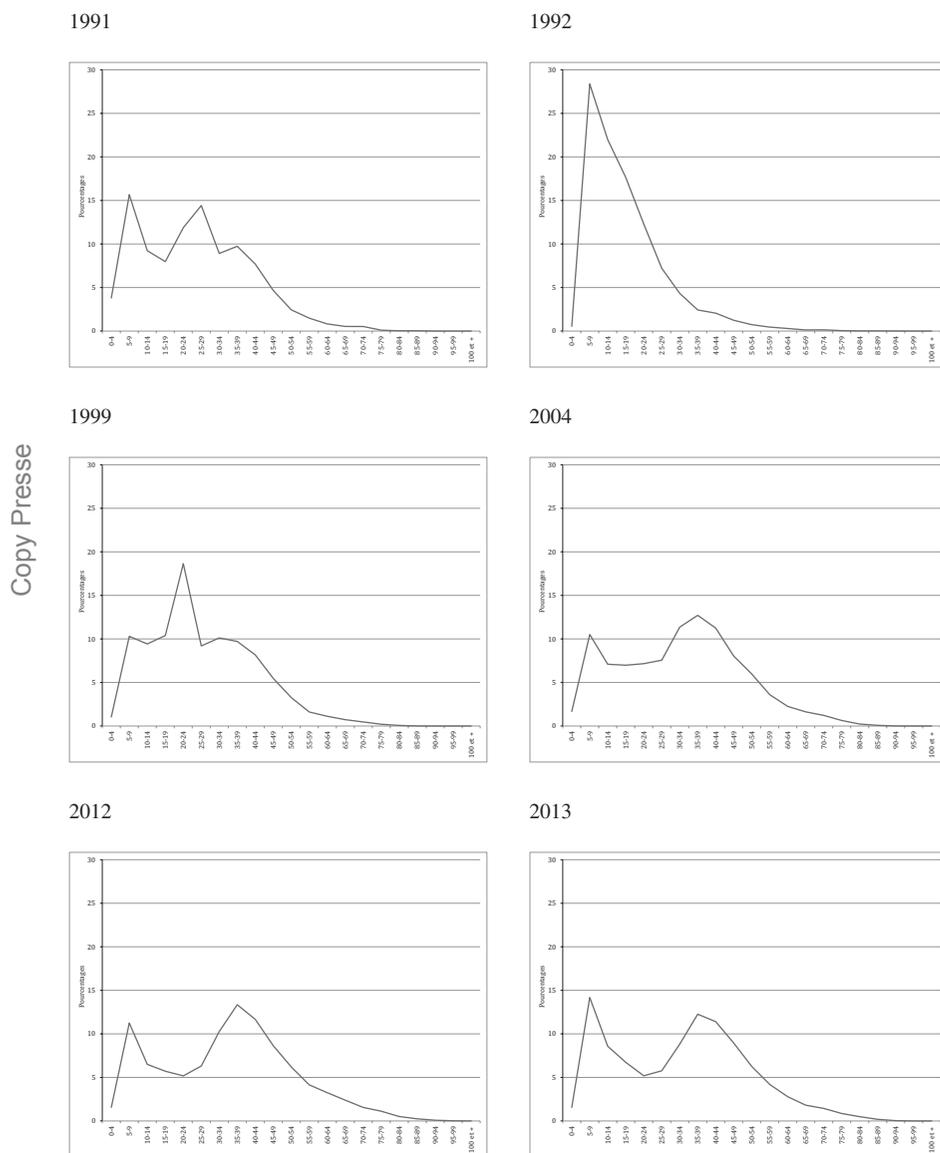
Avant la réforme de 1991, un grand nombre d'enfants obtenaient la nationalité belge peu après leur naissance. Une forte concentration de changements de nationalité est également observée chez les individus n'ayant pas encore atteint 12 ans et les personnes de 18 ans à 40 ans (Figure 13).

En 1992, à la suite de la réforme, les changements de nationalité se concentrent davantage chez les individus âgés de 0 à 12 ans. Cette forte concentration d'obtentions de la nationalité belge décroît avec l'âge. Quelques années plus tard, ces changements aboutissent à la formation temporaire d'un pic d'obtention de la nationalité belge à 12 ans et à 18 ans. Au fil du temps, ces pics diminuent au fur et à mesure que le nombre d'enfants, nés en Belgique avant 1992 et de parents étrangers nés également en Belgique, baisse. Actuellement, ces pics d'obtention de la nationalité belge à 12 ans et à 18 ans sont toujours visibles mais dans une moindre mesure et un nouveau schéma d'obtention de la nationalité se met en place. La nationalité belge est majoritairement obtenue durant l'enfance, mais aussi dans la tranche d'âges 25-40 ans, période de la vie au cours de laquelle on observe le plus d'immigration. Après 40 ans, les changements de nationalité sont moins fréquents, ce qui pourrait être interprété comme un certain conservatisme de la part des personnes âgées, préférant conserver leur nationalité d'origine.

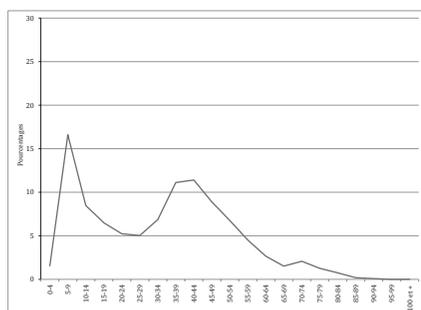
## *L'obtention de la nationalité belge : une approche démographique*

En résumé, depuis plus d'une décennie au moins, la répartition par âge de la population ayant acquis la nationalité belge ne s'est guère modifiée, et la réforme de 2012 n'a pas modifié cette tendance (figure 13).

**Figure 13 :** Evolution de la distribution selon l'âge des étrangers ayant obtenu la nationalité belge (source : RN-DGS)



2014



L'évolution de l'âge moyen des individus acquérant la nationalité belge illustre aussi les changements législatifs relatifs à l'obtention de cette nationalité. En 1992, l'âge moyen des étrangers, toutes nationalités confondues, obtenant la nationalité belge diminua fortement. Alors qu'il s'élevait à 25,5 ans en 1991, il n'atteint pas plus de 17 ans l'année suivante. Par la suite, l'âge moyen des étrangers acquérant la naturalisation va croître constamment et atteint en 2011 36,2 ans. Depuis, cette population a rajeuni, son âge moyen étant de 33,6 ans en 2014, grâce à des proportions plus élevées qu'auparavant d'enfants âgés de 5 à 15 ans (Figure 14).

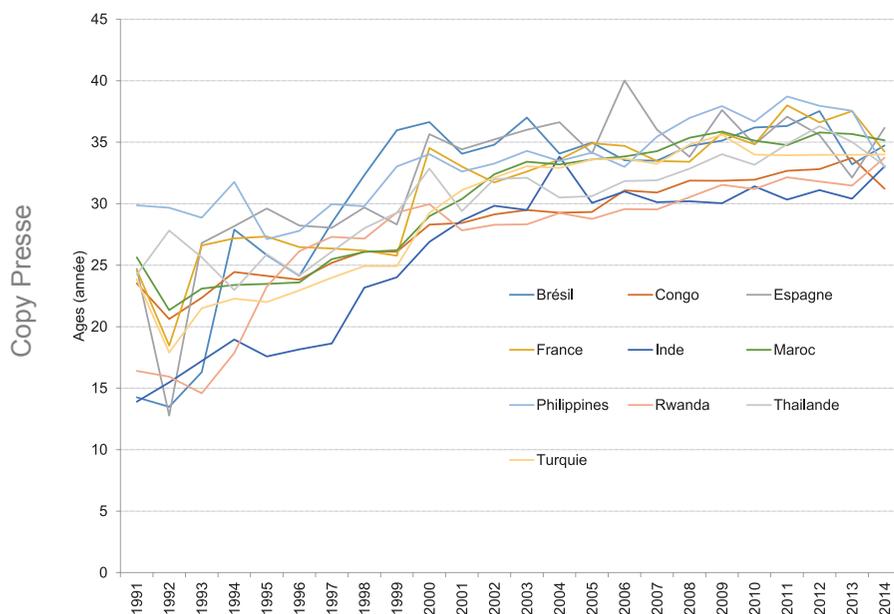
**Figure 14 :** Evolution de l'âge moyen des étrangers (toutes nationalités confondues) ayant obtenu la nationalité belge, 1991-2014 (source : RN-DGS)



Copy Presse

Au même titre que le sexe, l'âge moyen des étrangers, à l'obtention de la nationalité belge, se différencie selon les nationalités. Dans la plupart des cas, l'âge moyen croît avec le temps, rapidement jusqu'en 2004 et plus lentement par la suite (Figure 15). Les Maghrébins, les Américains, les Congolais, les Rwandais, les Indiens, les Français et les Italiens, par exemple, se retrouvent dans cette catégorie. Les individus originaires d'Asie du Sud-Est, tels que les Thaïlandais ou les Philippins, ont également un âge moyen au changement de nationalité qui augmente dans le temps, mais dans une moindre mesure. En revanche, pour les étrangers originaires des Pays-Bas et du Ghana, la nationalité belge est obtenue à un âge moyen qui décroît au fil des années (figure 16).

**Figure 15 :** Evolution de l'âge moyen des étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1991-2014 (source : RN-DGS)



**Figure 16 :** Evolution de l'âge moyen des étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1991-2014 (source : RN-DGS)



Copy Presse

Enfin, examinons brièvement la pyramide des âges des personnes ayant obtenu la nationalité belge entre 1991 et 2014, selon quelques nationalités d'origine représentatives. Les ressortissants étrangers qui obtiennent la nationalité belge présentent différentes structures d'âge et de sexe selon leur nationalité d'origine (figure 17).

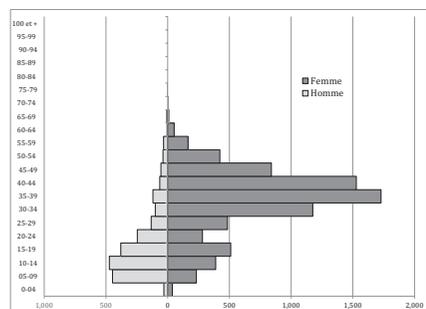
Comme signalé précédemment, les étrangers originaires d'Asie du Sud-Est (cas des Thaïlandais) qui obtiennent la nationalité belge sont en majorité des femmes âgées de 30 à 50 ans. Il en va de même pour les individus originaires des pays d'Europe centrale (cas des Polonais). Les ressortissants d'Europe de l'Ouest et du Sud (cas des Italiens) et des Etats-Unis obtiennent, eux, davantage la nationalité belge entre l'âge de 5 et 10 ans et ce, quel que soit leur sexe. Par ailleurs, dans ce même groupe d'individus, la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans qui acquièrent la nationalité belge est nettement supérieure aux ressortissants indiens et africains (cas des Congolais). Les populations maghrébines et turques, quant à elles, obtiennent davantage la nationalité belge entre 20 et 25 ans.

Enfin, on relèvera que pour chacune des nationalités observées, la proportion d'enfants âgés de 0 à 4 ans qui acquiert la nationalité belge est relativement faible (1 à 2 % de la population totale).

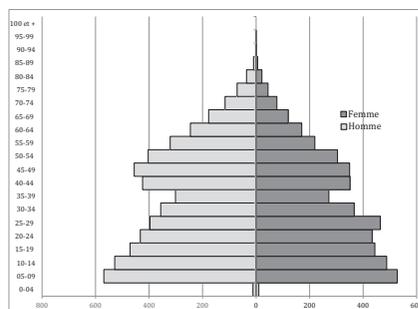
*L'obtention de la nationalité belge : une approche démographique*

**Figure 17 :** Pyramides des âges comparatives (pour 10.000 habitants) des étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1991-2014 (source : RN-DGS)

Thaïlandais

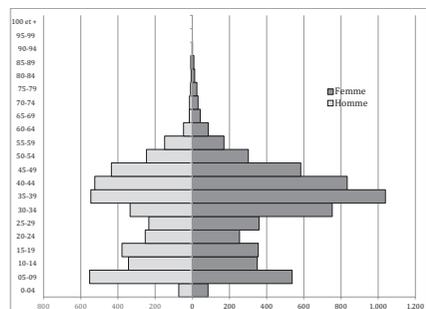


Italiens

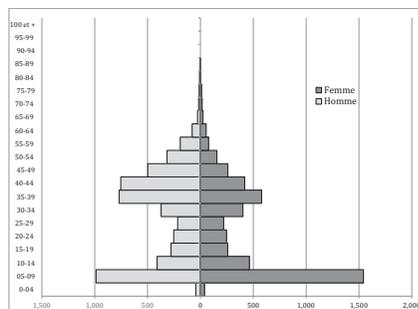


Polonais

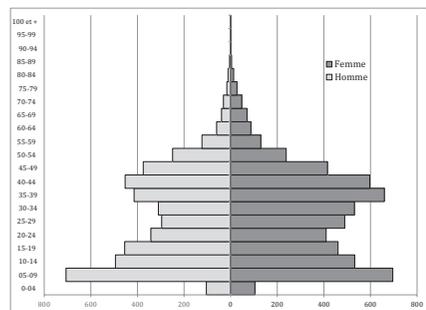
Copy Presse



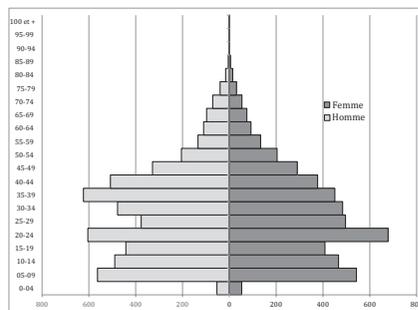
Indiens



Congolais



Marocains



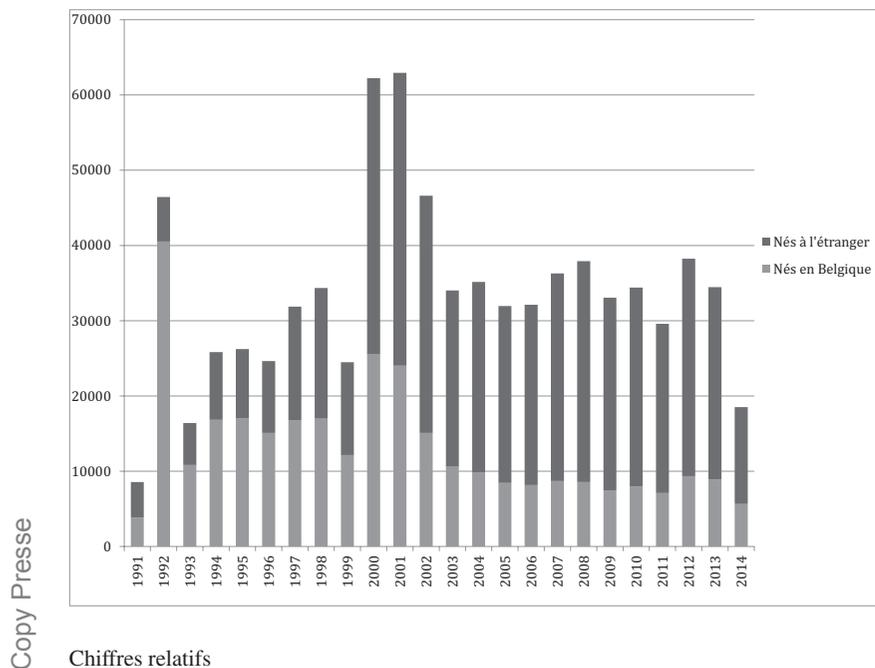
### *3.5. Evolution de l'obtention de la nationalité belge selon le lieu de naissance*

Les étrangers nés en Belgique (les seconde et troisième générations issues de l'immigration) ont été les plus visés par les réformes du Code de la nationalité des années 1980 et du début des années 1990 (figure 18). Ainsi la réforme de 1991 a entraîné une importante vague d'obtention de la nationalité belge dans ce groupe. En 1992, par exemple, près de 90 % des changements de nationalité ont concerné des étrangers nés en Belgique. Cependant, à long terme et indirectement, ces réformes ont abouti à une diminution de la part des étrangers nés en Belgique dans les statistiques d'obtention de la nationalité. En effet, de plus en plus de personnes nées en Belgique de parents étrangers ont la possibilité de devenir Belges dès leur naissance et n'ont donc plus à demander la nationalité belge par la suite.

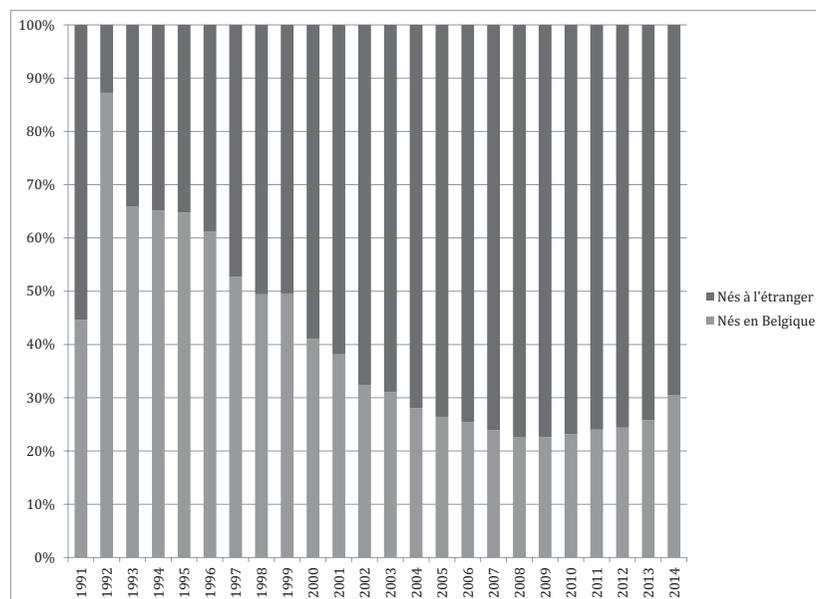
Les réformes de 1999 ont quant à elles fortement accru les possibilités d'acquisition de la nationalité par des immigrés et ont indirectement abouti à une augmentation des attributions de la nationalité par effet collectif de l'acte d'acquisition concernant un de leurs parents. Depuis le début des années 1990, la place des immigrés (personnes nées à l'étranger) dans les changements de nationalité s'est accrue et depuis 1998, les nouveaux Belges sont de plus en plus majoritairement des immigrés, alors que la situation était inverse au début des années 1990 où la plupart des nouveaux-Belges sont majoritairement des étrangers nés en Belgique de la seconde ou troisième génération. Depuis 2010, cependant, la part relative des personnes nées en Belgique parmi les nouveaux-Belges augmente à nouveau légèrement pour atteindre 30 % en 2014 (figure 18). Ces tendances se différencient-elles selon la nationalité d'origine (figure 19) ?

**Figure 18.** Evolution du nombre d'étrangers devenant belges selon le lieu de naissance  
(source : RN-DGS)

Chiffres absolus



Chiffres relatifs

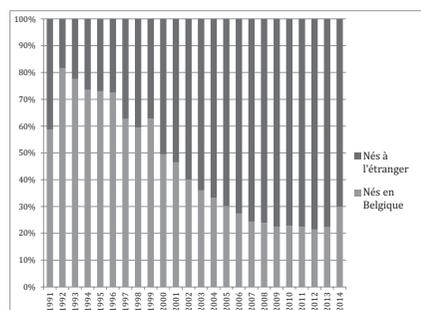


Globalement, pour tous les groupes de nationalités considérés (les plus représentatifs de la présence étrangère en Belgique), l'évolution de l'obtention de la nationalité belge selon le lieu de naissance suit le schéma général ; ce processus concerne, au fil du temps, de plus en plus les immigrés (personnes nées à l'étranger). Ainsi, en 2013, pour les ressortissants d'origine marocaine, turque et congolaise (RDC), la nationalité belge a été obtenue en moyenne par 80 % d'immigrés et par 20 % de personnes nées en Belgique. Pour les personnes d'origine française et néerlandaise, le rapport est un peu plus équilibré, mais toujours à l'avantage des immigrés (60 % d'immigrés et 40 % de personnes nées en Belgique). Les ressortissants espagnols et italiens se démarquent quelque peu des tendances générales : si les immigrés sont de plus en plus nombreux à acquérir la nationalité belge, ils demeurent dans l'ensemble minoritaires, par rapport aux ressortissants nés en Belgique. Enfin, pour les Polonais et les Roumains, compte tenu de la relative jeunesse de leur histoire migratoire vers la Belgique, l'acquisition de la nationalité belge concerne à une écrasante majorité les immigrés. Mais à mesure que leur durée de présence en Belgique augmente et qu'y naissent de nouvelles générations, la part relative de « nés en Belgique » acquérant la nationalité belge augmente. Enfin, suite au durcissement récent des conditions d'accès à la nationalité belge (loi de décembre 2012), l'année 2014 se caractérise pour toutes les nationalités d'origine considérées par une augmentation de la part relative du nombre d'étrangers devenant belge nés en Belgique. Pour les Marocains, Turcs, Congolais et Espagnols-Italiens d'origine, il y a rupture de tendance, alors que dans le cas des Français-Néerlandais et Polonais-Roumains, il s'agit plutôt d'un prolongement de tendance.

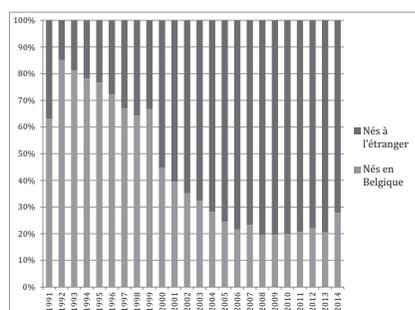
Copy Presse

**Figure 19.** Evolution du nombre d'étrangers devenant belges selon le lieu de naissance et la nationalité d'origine (source : RN-DGS)

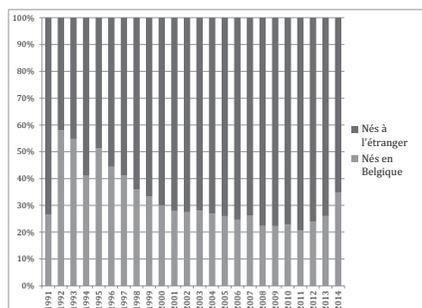
Maroc



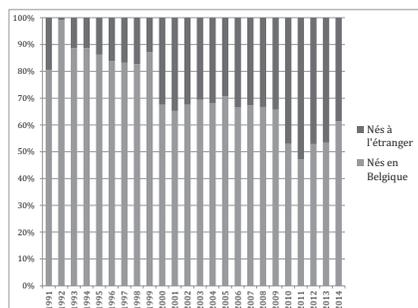
Turquie



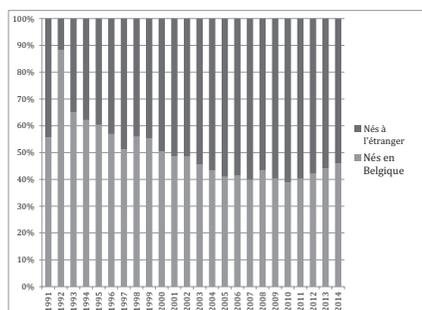
Congo RDC



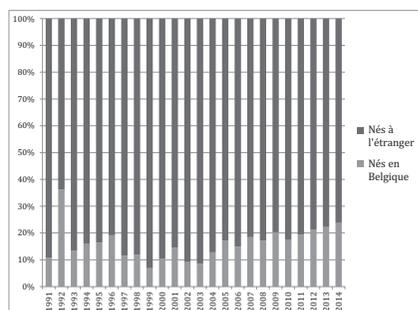
Espagne et Italie



France et Pays-Bas



Pologne et Roumanie



Copy Presse

### *3.6. Evolution de l'obtention de la nationalité belge selon la durée de résidence en Belgique*

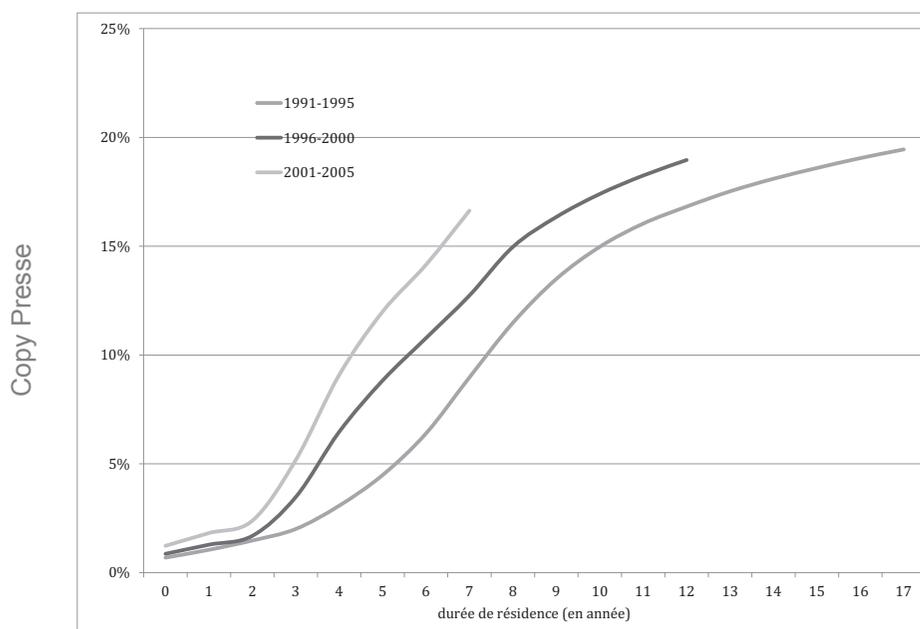
Comment varient les changements de nationalité selon la durée de résidence ? Observe-t-on des évolutions particulières selon la période d'observation et des différences significatives selon la nationalité d'origine ? La mesure de l'obtention de la nationalité belge par durée de résidence en Belgique concerne les immigrants entrés en Belgique entre le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et le 31 décembre 2005. Les données du Registre national permettent d'identifier pour chacun d'eux, si c'est le cas, l'année de l'obtention de la nationalité belge<sup>356</sup>. Nous avons découpé la période d'observation en trois sous-périodes (1991-1995 ; 1996-2000 ; 2001-2005). Parmi les immigrants entrés entre 2001 et 2005, par exemple, nous avons calculé la proportion de ceux

356. Si un individu a effectué plusieurs immigrations, nous avons conservé la première. Une autre limite est que les demandeurs d'asile reconnus ou régularisés n'apparaissent jamais dans les données du Registre national comme des immigrants, mais dans les changements de registre, une variable dont nous ne disposons pas.

ayant obtenu la nationalité après 1 an, 2 ans... de résidence. Ces proportions ont ensuite été cumulées (figure 20).

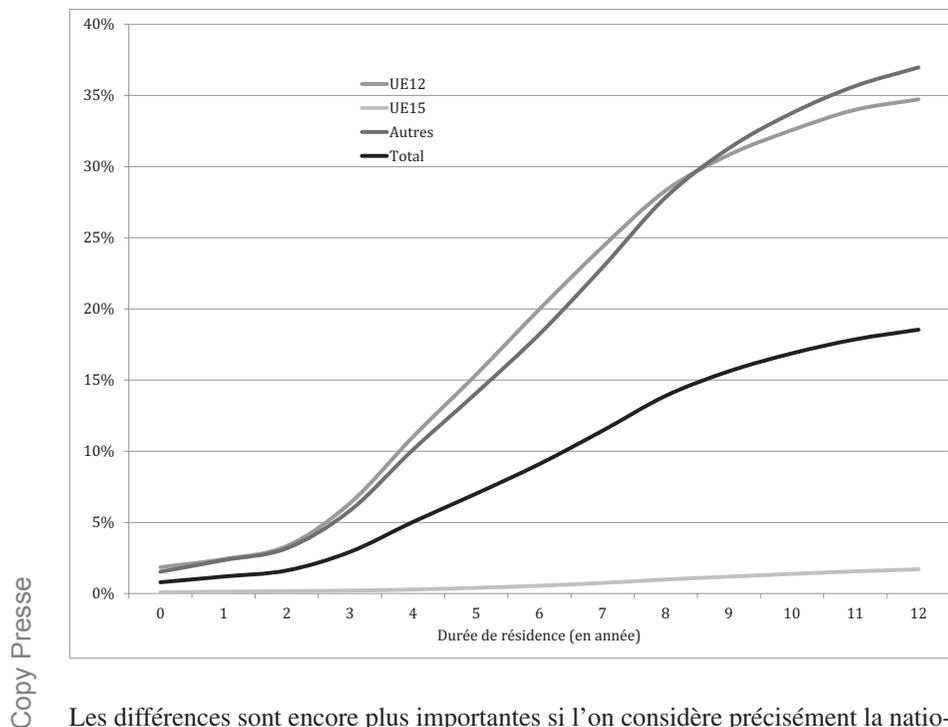
Au fil du temps, compte tenu des procédures progressivement mises en place facilitant l'obtention de la nationalité belge, celle-ci intervient de plus en plus tôt après l'immigration en Belgique. Pour ceux arrivés entre 1991 et 1995, 15 % avaient obtenu la nationalité belge après 10 ans de résidence en Belgique. Si l'immigration se déroule entre 1996 et 2000, à proportion identique, cette durée de résidence n'était plus que de 8 ans et enfin, si elle a lieu entre 2001 et 2005, elle était ramenée à 6 années.

**Figure 20.** Obtentions de la nationalité belge selon la durée de résidence en Belgique et la période d'immigration en Belgique (source : RN-DGS)



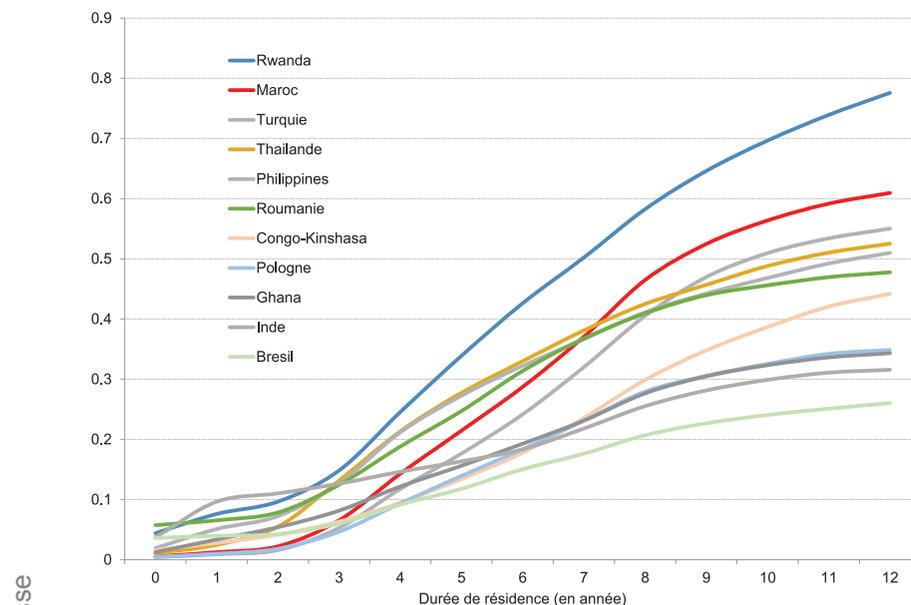
Qu'en est-il selon la nationalité des immigrants ? Les ressortissants de pays européens hors UE et les ressortissants des nouveaux membres de l'Union (UE-12) acquièrent beaucoup plus rapidement la nationalité belge. Après 12 ans de résidence, 37 % des premiers et 35 % des seconds, pour les immigrants arrivés en Belgique entre 1991 et 2001 (figure 21), ont obtenu la nationalité belge. En revanche, ils ne sont que 2 % des ressortissants des anciens pays membres de l'Union européenne (UE-15) à obtenir la nationalité belge après la même durée de résidence, alors qu'ils constituent l'essentiel de la population d'origine étrangère du pays et que certains s'installent pour des séjours de très longue durée, voire définitifs.

**Figure 21.** Obtentions de la nationalité belge selon la nationalité d'origine des immigrants, la durée de résidence en Belgique pour les immigrants arrivés entre 1991 et 2001 (source : RN-DGS)



Les différences sont encore plus importantes si l'on considère précisément la nationalité d'origine des immigrants (figure 22). Toutes les nationalités considérées, représentatives tantôt de leur importance statistique en Belgique (Marocains et Turcs), tantôt des spécificités des flux migratoires récents, se caractérisent par un processus d'obtention de la nationalité belge plus massif et plus rapide que la moyenne. Au bout de 12 ans, près de 80 % des immigrants rwandais sont devenus Belges. Il en est de même pour 60 % des Marocains et 55 % des Turcs. Le processus est également rapide chez les immigrants thaïlandais, philippins et roumains, puisqu'après 5 ans de résidence en Belgique, plus du quart d'entre eux ont déjà obtenu la nationalité belge, alors qu'à même durée de résidence, ils sont 20 % chez les Marocains et 17 % chez les Turcs. Le processus se ralentit par la suite, mais après 12 ans de résidence, environ la moitié de ces immigrants ont obtenu la nationalité belge. Par contre, le mouvement est moins rapide et important, même s'il reste au-delà de la moyenne, pour les immigrants de nationalité d'origine polonaise, ghanéenne, indienne ou encore brésilienne.

**Figure 22.** Obtentions de la nationalité belge selon la nationalité d'origine des immigrants, la durée de résidence en Belgique pour les immigrants arrivés entre 1991 et 2001 (source : RN-DGS)

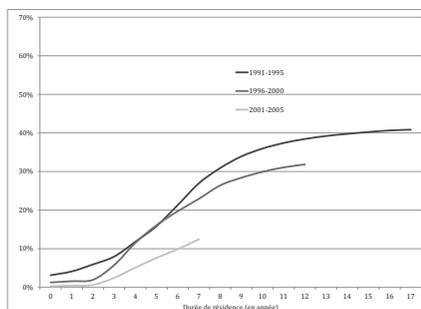


Copy Presse

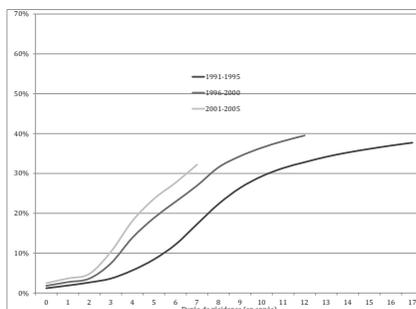
Selon la période d'immigration (figure 23), seuls les immigrants de nationalité « autres » se conforment au schéma d'évolution général (figure 20). Plus la période d'immigration est tardive, plus l'obtention de la nationalité belge est rapide. En revanche, pour les immigrants des 12 nouveaux pays membres de l'UE, le processus se ralentit sensiblement pour ceux qui sont arrivés entre 2001 et 2005, soit au moment où leur pays d'origine devenait membre de l'Union européenne. La liberté d'installation dans les pays de l'Union européenne que garantit l'adhésion explique sans nul doute cette tendance. Enfin, si le processus d'obtention de la nationalité belge s'est accéléré pour les immigrants marocains et turcs arrivés entre 1996 et 2000 par rapport à leurs homologues entrés précédemment, ce mouvement ne s'est pas poursuivi pour les immigrants récents et aurait même tendance à se ralentir du côté des Turcs.

**Figure 23.** Obtentions de la nationalité belge selon la durée de résidence en Belgique, la période d'immigration en Belgique et la nationalité d'origine (source : RN-DGS)

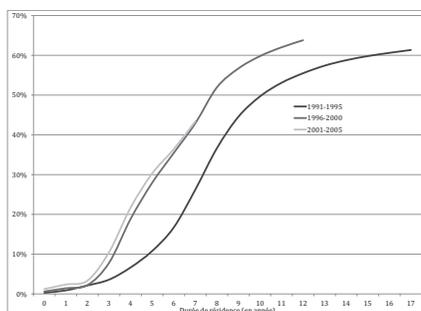
Immigrants de nationalités de l'UE-12



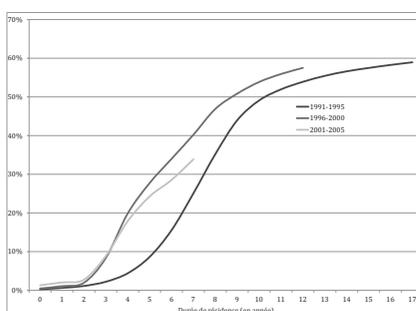
Immigrants de nationalités « autres »



Immigrants de nationalité marocaine



Immigrants de nationalité turque



Copy Presse

### 3.7. La fécondité des personnes d'origine étrangère ayant obtenu la nationalité belge

Lorsque les démographes mesurent la fécondité des étrangères, ils considèrent l'ensemble des nouveau-nés de mères étrangères. Or, nous venons de le constater, ces mères deviennent de plus en plus rapidement belges. Sont donc surreprésentés dans les indicateurs de la fécondité étrangère : les naissances de mères récemment arrivées ; les naissances de mères n'ayant pas un statut de résidence suffisamment stable pour pouvoir demander la nationalité belge ; les naissances de mères n'ayant pas un intérêt important à obtenir la nationalité belge.

L'approche de la fécondité que nous proposons ici présente une double originalité. Premièrement, notre analyse concerne la « population d'origine étrangère » développée ci-avant (voir 1.4). Pour rappel, ce concept regroupe, selon leur nationalité d'origine, les populations immigrées, celles nées en Belgique ou encore les

personnes de nationalités étrangères et celles ayant acquis la nationalité belge. En clair, notre objectif est de distinguer la fécondité de ces différents types de population et de vérifier si les femmes ayant acquis la nationalité belge se distinguent ou non, à nationalité d'origine constante, des femmes ayant conservé leur nationalité d'origine.

Deuxièmement, pour mener à bien cet objectif, nous mènerons une approche longitudinale de la fécondité reposant sur les données rétrospectives de l'Enquête socio-économique de 2001. Il était demandé aux femmes de préciser le nombre total d'enfants nés vivants qu'elles avaient mis au monde ainsi que la date de naissance de chacun d'eux. Ces informations permettent de reconstituer l'histoire de la vie reproductive de chaque femme, et par là-même une étude longitudinale de la fécondité en suivant le parcours génésique de différentes générations. L'approche longitudinale permet une profondeur temporelle plus importante et donc une étude plus fine de la dynamique de la fécondité<sup>357</sup>. Les données des recensements de la population, contrairement aux enquêtes, ne sont pas affectées par des problèmes de représentativité – toutes la population est concernée – ni par les fluctuations aléatoires liées au problème statistique des petits nombres<sup>358</sup>. Néanmoins, ces données sont des informations rétrospectives qui font appel à la mémoire des personnes interrogées et qui peuvent être affectées par un biais de sélection. En effet, seules les personnes présentes lors de l'Enquête socio-économique de 2001 ont répondu aux questions. Ainsi, par exemple, la descendance finale de la génération de femmes nées entre 1951 et 1956 est celle des femmes présentes en 2001 et ne tient pas compte de celles qui ont émigré ou qui sont décédées. Il convient alors de poser l'hypothèse d'indépendance qui suppose qu'il n'existe pas de lien entre le phénomène étudié (la fécondité) et le phénomène perturbateur (la migration et la mortalité) et que par conséquent, les personnes qui ont émigré et qui sont décédées auraient les mêmes comportements de fécondité que les personnes présentes et survivantes<sup>359</sup>. Enfin, il importe également de tenir compte de l'importance des « non-réponses » qui affecte la qualité de l'information. Pour les questions liées à la fécondité, le taux de non-réponses est de 7 % pour les Belges, aux alentours de 10 % pour les nationalités européennes (Italiens, Français, Allemands...), mais atteint 21 % pour les Turcs, 23 % pour les Marocains et 27 % pour les Congolais. Il s'agit de taux particulièrement élevés qui discréditent quelque peu les informations extraites de ces questions. Il conviendra de garder à l'esprit ce paramètre lors de l'interprétation des résultats.

357. Schoenmaeckers R., Lodewijckx E., Gadeyne S., (2002), *Nuptialité et fécondité. Partie Fécondité*, Recensement de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991, Monographie 5B, Bruxelles, 131 pages (+annexes).

358. Pour peu que l'on ne multiplie pas les catégories.

359. Cette hypothèse a été confirmée par plusieurs études récentes. Celles-ci démontrent en effet que les biais de sélection sont minimes et qu'à priori, les femmes présentes au recensement se caractérisent par des comportements de fécondité similaires à celles qui sont sorties d'observation, par décès ou par émigration (Costa et al., 2011 ; Brée et al., 2016).

Avant de présenter les résultats, d'autres limites méthodologiques doivent être précisées. Classiquement, on « raccroche » les naissances à leur mère, et donc à ses caractéristiques. En conséquence, il ne s'agit pas de la fécondité de la population étrangère, mais plus précisément de la fécondité des femmes de nationalité étrangère ou d'origine étrangère ou encore de la fécondité des femmes de nationalité belge. On ne prend donc pas en compte les enfants de pères étrangers et de mères belges pour calculer la fécondité des femmes étrangères, alors que l'on considèrera les naissances de mère étrangère et de père belge. Inversement, les enfants de père étranger et de mère belge seront inclus à la fécondité des Belges. Par ailleurs, lorsque les deux époux sont étrangers, mais de nationalités différentes, la nationalité du père n'est pas prise en compte. Or, la nationalité du père peut influencer la fécondité, et on peut s'interroger sur l'impact des mariages mixtes sur la fécondité des couples et sur l'adaptation progressive des comportements féconds des populations d'origine étrangère. Mais il s'agit là d'une problématique qui dépasse le cadre de cette recherche, car les données utilisées ne permettent pas de l'aborder.

### 3.7.1. Selon la nationalité d'origine, une diminution généralisée de la fécondité

Avant de distinguer la fécondité de nos différents types de population, il convient rapidement de brosser la situation générale selon la nationalité d'origine. La figure 24 présente l'évolution de la descendance finale<sup>360</sup> par génération pour les nationalités d'origine les plus représentatives. Si l'on prend la situation des Belges, qui peut faire office de référence, l'évolution globale de la courbe est classique et se conforme à celle de la plupart des pays d'Europe occidentale<sup>361</sup>. La descendance est maximale pour les générations nées vers 1930, celles dont la vie génésique s'enclenche après la Seconde Guerre mondiale et qui participent activement au baby-boom. La diminution de la fécondité s'amorce avec les générations nées à la fin des années 1930 et se poursuit jusqu'aux générations de femmes nées entre 1947 et 1951, dont la descendance finale passe sous le seuil de remplacement des générations. Avec les générations suivantes, la fécondité s'est stabilisée autour de 1,8 enfant par femme. Ce schéma évolutif est suivi quasiment à la lettre par toutes les nationalités d'origine européenne. Constatons cependant que les femmes d'origine polonaise se sont toujours distinguées par une fécondité sensiblement inférieure à celle des autres nationalités, avec pour les dernières générations observées, une descendance finale très basse, de l'ordre de 1,5 à 1,6 enfant en moyenne par femme. Les nationalités d'origine d'Europe du Sud (Italie, Portugal et Espagne) se caractérisent d'une part,

360. La descendance finale équivaut au nombre moyen d'enfants mis au monde par une génération donnée.

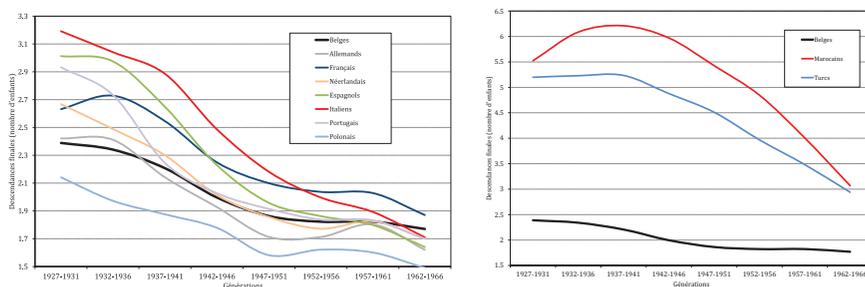
361. Monnier A., (2006), *Démographie contemporaine de l'Europe, Evolutions, tendances, défis*, Collection U, Paris, 415 p.

par des descendance élevées pour les générations les plus anciennes, proches ou dépassant 3 enfants en moyenne, et d'autre part, par une chute brutale des indices qui les amènent, avec la génération de femmes nées entre 1962-1966, à une descendance inférieure à la situation des Belges. Entre les générations nées entre 1937 et 1941 et celles nées entre 1962 et 1966, la descendance finale des Belges a diminué de 20 %. Pour les Italiennes et les Espagnoles, la baisse fut respectivement de 41 et de 30 %.

Pour les femmes d'origine turques et marocaines, ce processus de déclin de la fécondité est également observé, mais un rien plus tardif, puisqu'il ne s'amorce réellement qu'avec les générations nées entre 1942 et 1946<sup>362</sup>. Et lorsque le mouvement s'enclenche, la baisse est particulièrement rapide : la descendance finale entre les générations 1937-41 et 1962-66 a diminué de 51 % chez les femmes d'origine marocaine et de 44 % chez les femmes d'origine turque. Comme déjà observé dans d'autres études<sup>363</sup>, la fécondité des Marocaines a toujours été supérieure à celle des Turques, mais les écarts se sont sensiblement réduits au fil des générations. Pour les générations de femmes nées entre 1962 et 1966, la descendance finale de ces deux nationalités d'origine est légèrement inférieure à 3 enfants en moyenne par femme.

En résumé, la baisse de la fécondité par génération est observée pour toutes les nationalités d'origine, mais avec des vitesses variables. Il n'en demeure pas moins que les différences de niveau se sont atténuées au fil des générations, même si les descendance finales des femmes turques et marocaines demeurent très nettement supérieures à celles des autres nationalités d'origine.

**Figure 24.** Evolution de la descendance finale par génération de naissance des femmes et selon la nationalité d'origine (source : ESE2001-DGS)



362. Sachant que c'est en 1974 que furent appliquées les mesures favorisant le regroupement familial, on peut supposer qu'une bonne partie de la descendance de cette génération, et à fortiori des générations précédentes, était déjà réalisée dans le pays d'origine, avant l'immigration vers la Belgique.

363. Schoenmaeckers R., Lodewijckx E., Gadeyne S., (2002), *op. cit.*

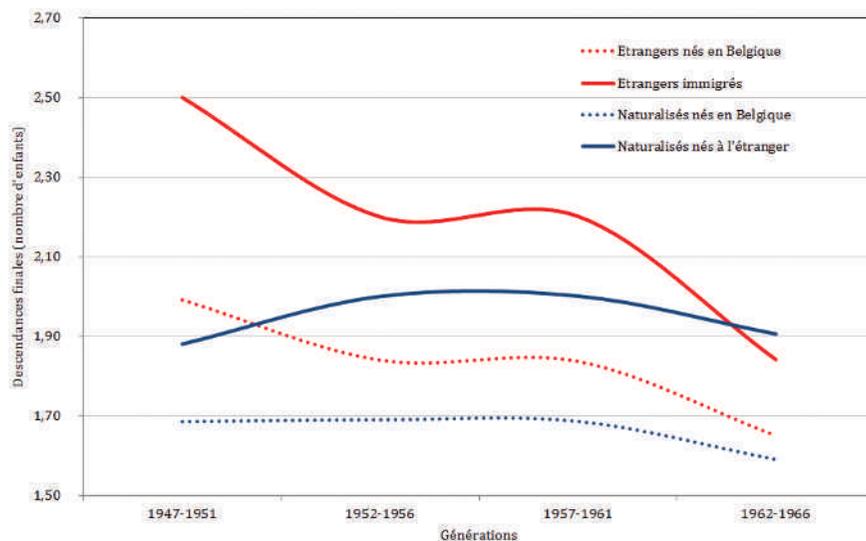
### 3.7.2. Des comportements différents pour les immigrés, les naturalisés ou les secondes générations ?

Les analyses longitudinales qui suivent prennent en compte les composantes de notre typologie, à savoir les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère (les étrangers immigrés), les personnes de nationalité étrangère et nées en Belgique, les étrangers devenus Belges nés en Belgique et ceux nés dans un pays étranger. Trois nationalités d'origine seront considérées, compte tenu du nombre élevé de leurs ressortissants et de leurs comportements spécifiques mis en évidence par les analyses précédentes. Il s'agit des Italiennes qui, de par leur présence ancienne en Belgique, présentent des effectifs suffisants pour chacun des types de population. Ce n'est malheureusement pas le cas des Marocaines et des Turques, pour lesquelles ne seront prises en compte que les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère et les personnes nées à l'étranger et ayant acquis la nationalité belge.

Comme lors des analyses précédentes, c'est la situation de la mère qui prévaut en 2001, au moment de l'Enquête socio-économique. On ne prend donc pas en considération la situation du père. En d'autres termes, nos analyses n'incluent pas les naissances issues de mariages mixtes, de femmes d'origine belge et ayant épousé un homme d'origine italienne, turque ou marocaine, par exemple. Or, il est bien évident que la nationalité du père peut également influencer les comportements de fécondité. Nous ne tenons pas compte non plus de l'effet de la durée de présence en Belgique qui influence la socialisation et, par là même, l'ajustement des comportements aux normes en vigueur dans le pays d'accueil. Sans prise en compte de l'année de l'arrivée en Belgique et de l'âge des mères à l'immigration, on mélange des situations d'immigration ancienne et d'immigration récente, des situations où une partie de la vie génésique des mères se déroule dans le pays d'origine alors que pour d'autres, elle se déroule en totalité dans le pays d'accueil (si par exemple la mère est arrivée à 18 ans en Belgique). Il en va de même pour les changements de nationalité ; nous ne contrôlons pas l'année et l'âge auxquels la femme a acquis la nationalité belge. Nous mélangeons donc des acquisitions anciennes et récentes par rapport à 2001 et des acquisitions précoces et tardives en termes d'âge. Il convient donc de garder à l'esprit ces limites méthodologiques lors de l'analyse et de l'interprétation des résultats.

Observe-t-on des comportements de fécondité différents selon les types de population ? Pour les femmes d'origine italienne, ce sont les étrangers immigrées qui se caractérisent par les descendances finales les plus élevées, pour les générations nées entre 1947 et 1961. La diminution de cet indice de fécondité fut néanmoins très rapide, de 2,5 enfants par femme pour la génération 1947-1951 à un peu plus de 1,8 pour la génération 1957-1961. Comme le montre la figure 25, au fil des générations, les écarts se sont réduits par rapport aux autres catégories de femmes d'origine italienne.

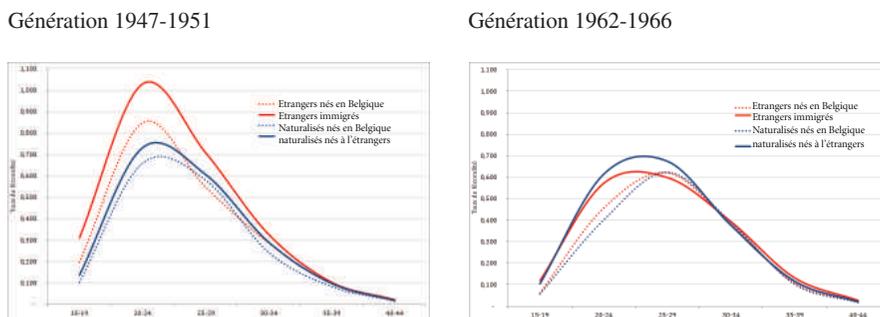
**Figure 25.** Evolution de la descendance finale par génération de naissance des femmes de nationalité d'origine italienne (source : ESE2001-DGS)



Copy Presse

Hormis pour la génération de femmes nées entre 1947 et 1951, les femmes nées à l'étranger, mais ayant acquis la nationalité belge, se distinguent aussi par une fécondité élevée, notamment par rapport aux femmes d'origine italienne, mais nées en Belgique (seconde génération). A certains âges, et pour la génération 1962-1966, ces femmes ont même une fécondité légèrement supérieure aux immigrées n'ayant pas acquis la nationalité belge. Les femmes d'origine italienne nées en Belgique se caractérisent par une fécondité inférieure aux immigrées pour toutes les générations. La différence se marque essentiellement aux jeunes âges de la mère, entre 15 et 24 ans (figure 26). Ainsi, par exemple, pour les générations nées entre 1947 et 1961, la fécondité des mères de 15-19 ans nées en Belgique et ayant acquis la nationalité belge est trois fois moins élevée que leurs homologues nées à l'étranger et ayant conservé la nationalité italienne. Pour les femmes âgées de 20-24 ans, la différence s'élève à 60 %. En résumé, dans le cas des femmes d'origine italienne, le fait d'être née en Belgique, et dans une moindre mesure, d'avoir acquis la nationalité belge, semble déterminer des comportements moins féconds aux jeunes âges. Néanmoins, au fil des générations, les différences de comportements selon nos différents types de femmes se réduisent.

**Figure 26.** Les taux de fécondité par âge des femmes d'origine italienne selon leur génération de naissance, leur nationalité et leur pays de naissance (source : ESE2001-DGS)

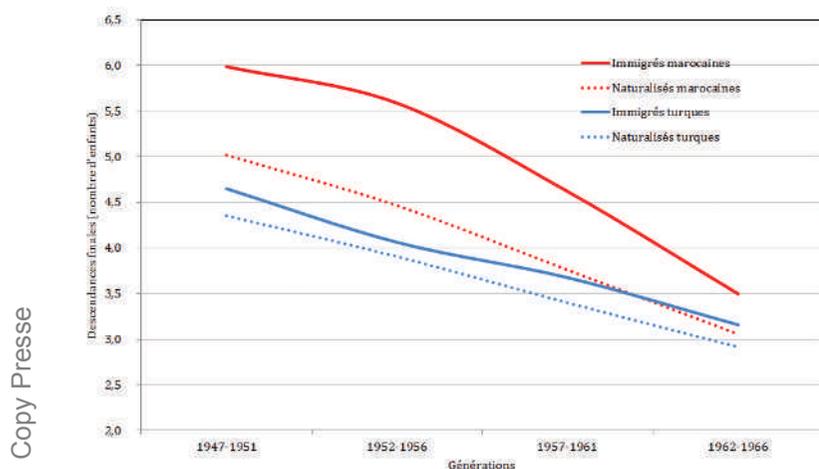


Pour les femmes d'origine marocaine et turque, la comparaison se borne aux immigrées ayant conservé leur nationalité d'origine et aux immigrées ayant acquis la nationalité belge (figure 27). Pour les Marocaines, quelle que soit la génération, les écarts entre les deux catégories de femmes sont importants. Les immigrées de nationalité marocaine ont une fécondité supérieure à celles des immigrées devenues Belges. Si le différentiel se marque surtout entre 20 et 29 ans, il concerne toutes les tranches d'âges (figure 28). Pour les femmes d'origine marocaine, le fait d'obtenir la nationalité belge semble se traduire par une rupture assez nette de comportement par rapport aux femmes qui n'ont pas acquis la nationalité belge. A génération équivalente, au terme de leur vie reproductive, les femmes ayant obtenu la nationalité belge ont, en moyenne, mis au monde un enfant de moins que celles restées étrangères. Ces différences de comportements entre ces deux catégories de femmes sont nettement moins marquées chez les femmes d'origine turque. Bien que la descendance finale des immigrées turques soit systématiquement plus élevée que celles ayant obtenu la nationalité belge, les écarts sont réduits et les différences concernent essentiellement les plus jeunes d'entre elles, entre 20 et 24 ans (figure 29). Dans le cas des femmes d'origine turque, l'obtention de la nationalité belge, ne modifie pas réellement les comportements de reproduction.

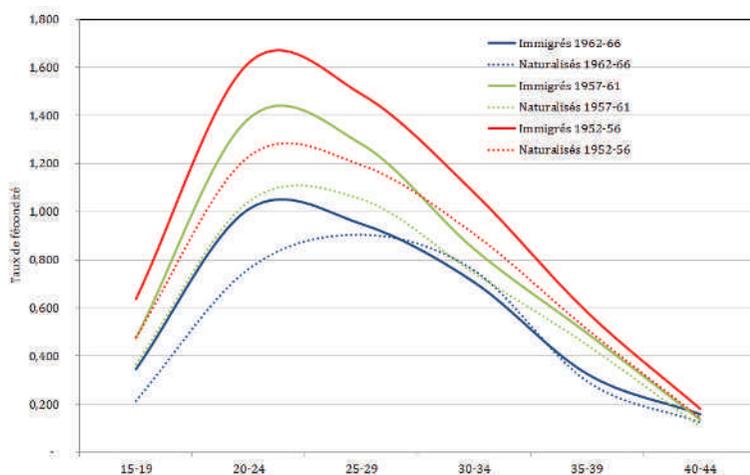
Néanmoins, pour les populations d'origine turque et marocaine, la différence de la fécondité d'une génération à l'autre et entre catégories d'immigrées, ne s'accompagne pas de différences en termes de calendrier. La figure 30 compare pour les immigrées restées étrangères de celles devenues Belges et les taux de fécondité des générations 1957-1961 à ceux des générations 1947-1951 (référence en base 100). Nous y avons ajouté les cas des immigrées d'origine italienne et des Belges. Pour celles-ci, l'évolution de la fécondité entre les deux générations se traduit par une diminution des taux en dessous de 25 ans et une augmentation des taux au-delà de 30 ans, traduisant ainsi un vieillissement du calendrier des naissances et donc un processus de report aux âges féconds plus élevés. Ce phénomène est d'ailleurs sensiblement plus marqué chez les immigrées de nationalité italienne que chez leurs homologues ayant acquis la nationalité belge. La situation des femmes d'origine

turque et marocaine est très différente. D'une part, les différences entre catégories d'immigrées sont minimes, et d'autre part, le processus de report aux âges plus élevés n'apparaît pas. Au contraire, l'intensité de la baisse de la fécondité est d'autant plus forte que l'âge des mères est élevé. On observe même chez les femmes d'origine turque, une augmentation nette, de près de 40 %, de la fécondité entre 15 et 19 ans... et donc un rajeunissement du calendrier de la fécondité. Cette tendance prend le contrepied du processus généralisé de vieillissement du calendrier de la fécondité.

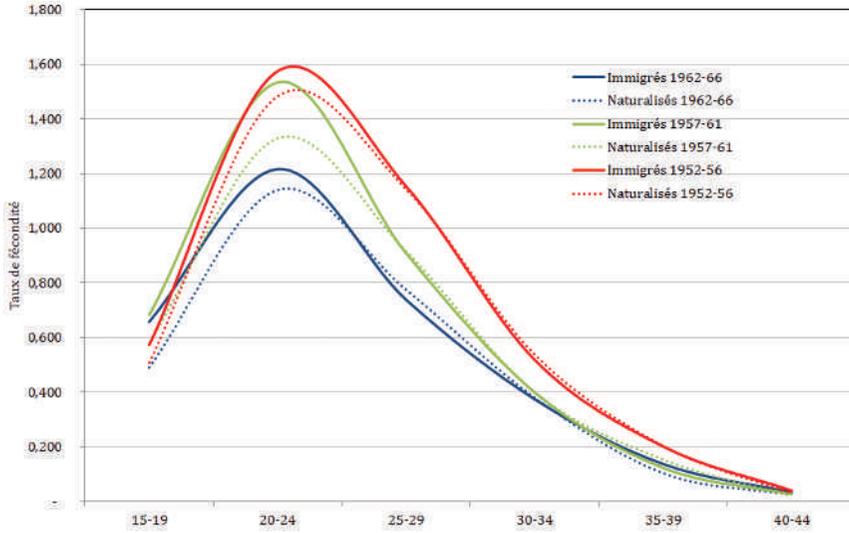
**Figure 27.** Evolution de la descendance finale par génération de naissance des femmes de nationalité d'origine marocaine et turque (source : ESE2001-DGS)



**Figure 28.** Les taux de fécondité par âge des femmes d'origine marocaine selon leur génération de naissance (source : ESE2001-DGS)

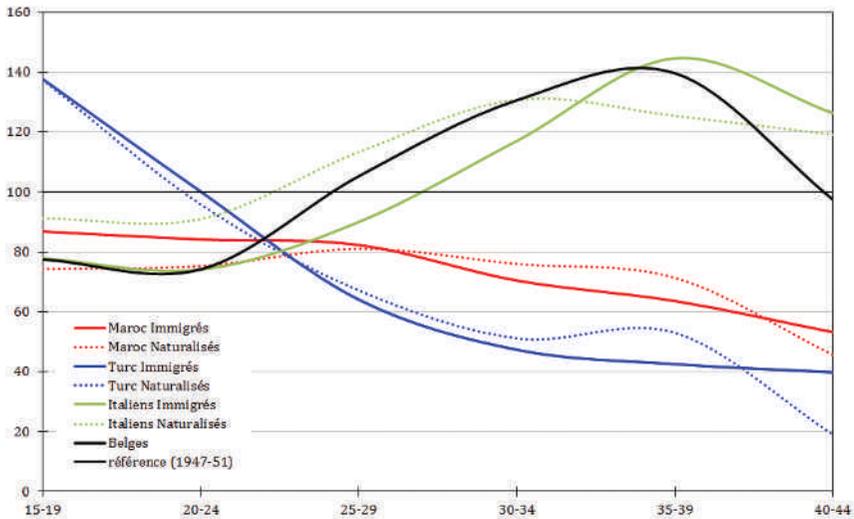


**Figure 29.** Les taux de fécondité par âge des femmes d'origine turque selon leur génération de naissance (source : ESE2001-DGS)



**Figure 30.** La comparaison des taux de fécondité des générations nées entre 1947-1951 (référence = 100) et 1957-1961 (source : ESE2001-DGS)

Copy Presse



## CONCLUSION

Depuis 1985 et la mise en application du nouveau Code de la nationalité - qui a rendu le droit à la nationalité moins restrictif - le nombre de personnes de nationalité étrangère ayant obtenu la nationalité belge a sensiblement augmenté. D'environ 9.000 vers 1980, le nombre annuel de nouveaux Belges varie entre 30.000 et 40.000 entre 2002 et 2013. L'évolution n'est pourtant pas régulière et porte l'empreinte des principales réformes du Code de la nationalité (1984, 1991, 2000), chacune d'elles se traduisant par une augmentation brutale du nombre d'obtention de la nationalité belge. La dernière réforme du code (la loi du 4 décembre 2012), qui vise au contraire un durcissement des conditions d'accès à la nationalité belge, a entraîné une diminution importante (moins 46 % par rapport à 2013), du nombre d'acquisition de la nationalité belge.

Les changements de nationalité sont devenus une composante essentielle de l'évolution des effectifs et des caractéristiques démographiques de la population étrangère. Ne pas en tenir compte contribue à fournir une vue tronquée, partielle de la situation de la population d'origine étrangère. En d'autres termes, en Belgique, comme dans d'autres pays européens, compte tenu de l'évolution des législations relatives à l'obtention de la nationalité, le concept de « population étrangère », basé sur le critère de la « nationalité actuelle », est désormais obsolète. Ainsi, pendant près de 20 ans, le nombre des étrangers en Belgique n'a quasiment pas évolué, alors que le solde migratoire international était largement positif et en forte hausse. De même, le nombre de naissances d'étrangers a chuté. Certes, la fécondité des populations étrangères a globalement diminué, mais ce sont surtout les règles de transmission de la nationalité des parents à l'enfant qui expliquent cette évolution. Enfin, corollairement, l'évolution du dispositif législatif concernant le droit à la nationalité a également contribué à modifier la forme de la pyramide des âges, avec notamment un rétrécissement prononcé de sa base, signe d'un déficit statistique relatif des jeunes générations.

L'importance des changements de nationalité contraint donc à envisager d'autres critères afin de cerner statistiquement au mieux, non plus la population étrangère, mais la population « d'origine étrangère » ou « issue de l'immigration ». Compte tenu des données disponibles (Registre national et recensement de 1991), nous avons retenu le critère de « nationalité à la naissance » qui permet, au sein de la population d'origine étrangère, de distinguer ceux qui ont la nationalité étrangère (immigrés ou non) et ceux qui ont obtenu la nationalité belge (immigrés ou non). Dans ce cadre, il est possible de vérifier si le changement de nationalité influence ou non les comportements démographiques. C'est ce que nous avons tenté de vérifier en menant une étude exploratoire et comparative des comportements de fécondité des populations immigrées de nationalité marocaine et turque et des populations immigrées de même nationalité d'origine mais ayant obtenu la nationalité belge. Les résultats, basés sur une analyse longitudinale des données rétrospective de l'Enquête socio-économique de 2001, ont démontré que pour les femmes marocaines, à génération équivalente, celles ayant acquis la nationalité

belge ont, en moyenne, mis au monde un enfant de moins que celles ayant conservé leur nationalité d'origine. Pour les femmes d'origine turque, les écarts entre les deux types de population sont plus faibles et l'obtention de la nationalité belge ne semble pas s'accompagner d'une modification radicale des comportements de reproduction.

Les différentes réformes du droit à la nationalité ont également modifié les caractéristiques démographiques des étrangers devenus Belges. Ces changements ont été appréhendés via la nationalité précédente des « nouveaux Belges », leur région et commune de résidence, leur âge et sexe ou encore leur durée de résidence en Belgique avant le changement de nationalité. Quelles sont les évolutions les plus marquantes ? Durant les années 1980, l'obtention de la nationalité belge concernait majoritairement les ressortissants européens, lesquels furent également les principaux bénéficiaires des réformes de 1984 et de 1991. Depuis, on a observé une progression remarquable des nationalités d'origine africaine et asiatique, aux premiers rangs desquelles figurent les Marocains et les Turcs. Même si ceux-ci figurent en tête des nationalités d'origine acquérant la nationalité belge, leur importance relative a sensiblement diminué en 2014, suite à la réforme du code votée en décembre 2012. Une autre tendance récente concerne une diversification croissante des origines des « nouveaux Belges ». Afghans, Iraniens, Irakiens, Togolais, mais aussi Biélorusses figurent désormais parmi les 50 nationalités d'origine les plus représentées parmi les changements de nationalité.

A partir de 1995, la proportion de femmes étrangères devenant belges n'a cessé d'augmenter, et depuis quelques années, les femmes sont désormais plus nombreuses que les hommes à obtenir la nationalité belge. Cette surreprésentation féminine est particulièrement marquée pour les groupes d'étrangers originaires d'Europe centrale et orientale et d'Asie du Sud-Est, et pour lesquels l'immigration est aussi essentiellement féminine. Comme le sexe, l'âge des étrangers à l'obtention de la nationalité belge a connu une évolution marquée et se différencie assez fortement selon la nationalité d'origine. Si la plupart des nationalités analysées suit le mouvement général, à savoir une augmentation de l'âge moyen au changement de nationalité, quelques-unes, telles les Ghanéens et les Néerlandais s'en démarquent.

Les étrangers nés en Belgique ont été les plus concernés par les réformes de 1984 et de 1991. Mais depuis le début des années 1990, la place des immigrés dans les changements de nationalité s'est accrue et depuis 1998, les nouveaux Belges sont de plus en plus majoritairement des immigrés. La réforme de fin 2012 marque cependant une rupture de cette tendance, puisque pour toutes les nationalités, mais surtout pour celles d'origine africaine et turque, la part relative des personnes nées en Belgique parmi les nouveaux-Belges augmente en 2014. Enfin, suite aux procédures mises en place afin de faciliter l'obtention de la nationalité belge, celle-ci intervient de plus en plus tôt, après l'immigration en Belgique. Mais ici aussi, il existe des différences importantes selon la nationalité d'origine. Ainsi, les ressortissants de pays européens hors UE et ceux des nouveaux États membres de l'Union européenne acquièrent beaucoup plus rapidement la nationalité belge que les étrangers provenant des anciens pays membres de l'Union européenne (UE-15).

## Bibliographie

Brée S., Costa R., Eggerickx T., Sanderson J-P., (2016), « Les données individuelles et rétrospectives des recensements de la population et des enquêtes Famille. Apports et limites pour une approche longitudinale de la fécondité en Belgique et en France de la fin du 19<sup>e</sup> siècle à 1950 », *Population*, (à paraître).

Caestecker F., (2006), « Histoire de la migration en Belgique aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles (1830-2000) », *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, sous la direction de B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermans, Une initiative belge Inter-universitaire, Bruxelles, Ed. Bruylant, pp. 3-28.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), (2013), *Rapport statistique et démographique 2013, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, 178 p.

Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, (2014) Rapport annuel Migration 2013, Bruxelles, 247 p.

Costa R., Eggerickx T., Sanderson J.-P., (2011), « Les territoires de la fécondité en Belgique au 20<sup>e</sup> siècle. Une approche longitudinale et communale », *Espaces, Population, Sociétés*, 2, pp. 353-375.

Debuisson, M., Poulain M., (1992), *Des étrangers, des immigrés... Combien sont-ils en Belgique ?*, Collection Migrations et Espaces, n°2, Louvain-la-Neuve, 20 p.

Eggerickx T., Bahri A., Perrin N., Wets J., (2010), *La migration internationale et la population d'origine étrangère en Belgique*, Monographie 3 de l'Enquête socio-économique de 2001, DGS, Bruxelles, 185 p. (à paraître).

Eggerickx T., Perrin N., Thomsin L., (2007), « Les sources statistiques et démographiques sur l'immigration et les populations étrangères en Belgique, du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *Immigration et intégration en Belgique francophone. Etat des savoirs*, M. Martiniello, A. Rea, F. Dassetto (eds), Intellection 4, Académia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, pp. 43-81.

## Bibliographie

Eggerickx T., Poulain M., Kesteloot C, (2002), *La population allochtone en Belgique*, Monographie 3 du Recensement général de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991, INS-SSTC, Bruxelles, 259 p.

Kesteloot C. (2006), « La répartition géographique de l'immigration étrangère : fondements, dynamiques et conséquences sociales », *Penser l'immigration et l'intégration autrement*, sous la direction de B. Khader, M. Martiniello, A. Rea et C. Timmermans, Une initiative belge Inter-universitaire, Bruxelles, Ed. Bruylant, pp. 73-103.

Monnier A., (2006), *Démographie contemporaine de l'Europe, Evolutions, tendances, défis*, Collection U, Paris, 415 p.

Schoenmaeckers R., Lodewijckx E., Gadeyne S., (2002), *Nuptialité et fécondité. Partie Fécondité*, Recensement de la population et des logements au 1<sup>er</sup> mars 1991, Monographie 5B, Bruxelles, 131 p. (+annexes).

Postface

# Évolution des normes de droit internationales en matière de nationalité et du droit belge de la nationalité

*Gerard-René de Groot*

## 1. REMARQUES LIMINAIRES

Dans les chapitres précédents, nous nous sommes longuement arrêtés sur l'évolution du droit belge de la nationalité. Dans cette contribution, nous allons mettre l'accent sur le rapport entre la naissance des normes de droit internationales en matière de nationalité et la manière dont le droit de la nationalité s'est développé en Belgique.

Nous allons passer en revue les conventions successives qui ont été importantes à ce niveau. Pour chacune de ces conventions, nous allons détailler comment la Belgique a réagi aux obligations qui en ont découlé en nous basant avant tout sur l'établissement sur la manière dont elle a mis en œuvre lesdites obligations. Le cadre de cette contribution ne nous permet toutefois pas de nous arrêter en détail sur toutes les conventions qui ont revêtu un caractère pertinent pour le droit de la nationalité.<sup>364</sup> Nous avons donc choisi d'illustrer le rapport entre le développement des normes internationales et le droit belge sur la base d'une série de tendances générales qui ont été matérialisées dans les conventions internationales.

Les tendances qui seront abordées sont : a) la position de la femme mariée ; b) l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes par le transfert de leur nationalité à leurs enfants ; c) la lutte contre l'apatridie ; d) la position par rapport à la pluralité de nationalités. La présente contribution montrera, en outre, que ces tendances sont étroitement liées et que si l'on peut les distinguer les unes des autres, ces distinctions ne sont toutefois jamais très nettes.

---

364. Pour un aperçu complet des traités sur le droit de la nationalité ainsi que d'autres documents internationaux et la jurisprudence des cours internationales, voir Gerard-René de Groot et Olivier Vonk, *International Standards on Nationality Law : Texts, Cases and Materials*, Oisterwijk : Wolf Legal Publishers 2016, 770 p.

Il est à noter que dans cette contribution, nous ne nous sommes pas arrêtés sur la Convention européenne sur la nationalité<sup>365</sup> élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1997 et cela du fait que cette Convention constitue le principal objet de la contribution de notre collègue Patrick Wautelet ailleurs dans le présent recueil.

---

365. CETS 166.

## 2. LA POSITION DE LA FEMME MARIÉE

Dans le droit de la nationalité, la position de la femme mariée a longtemps été traditionnellement entièrement subordonnée à celle de son époux.<sup>366</sup> Une femme étrangère mariée avec un Belge acquérait la nationalité belge par le mariage.<sup>367</sup> Par contre, une femme belge qui épousait un étranger perdait de ce fait sa nationalité belge.<sup>368</sup> Une autre règle était que pendant la durée du mariage, en matière de nationalité, la femme mariée suivait son mari : s'il devenait belge, elle acquérait, elle aussi, la nationalité belge<sup>369</sup> ; si un homme marié perdait la nationalité belge, sa femme la perdait aussi.<sup>370</sup>

Ce système baptisé « système unitaire » par Dutoit<sup>371</sup> avait pour effet secondaire qu'une femme mariée courait le risque de devenir apatride. C'était plus particulièrement le cas lorsqu'une femme épousait un homme apatride, car dans ce cas, elle aussi, devenait apatride. Cette règle s'appliquait également même quand le mari était devenu apatride parce qu'il avait perdu sa nationalité. Sa femme le suivait donc aussi dans ce statut juridique déplorable.<sup>372</sup>

Sur le plan international, la Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité a éliminé le risque qu'une femme mariée devienne apatride.<sup>373</sup> Cette convention énonce plusieurs principes généraux en matière de droit de la nationalité et contient également plusieurs dispositions relatives au permis d'expatriation, à la nationalité de la femme mariée, à la nationalité des enfants et aux conséquences de l'adoption en matière de droit de la nationalité. En ce qui concerne la nationalité de la femme mariée, les articles 8-10 de la convention précisent :

« **Art. 8** Si la loi nationale de la femme lui fait perdre sa nationalité par suite de mariage avec un étranger, cet effet sera subordonné à l'acquisition par elle de la nationalité de son mari.

366. Voir à ce sujet aussi Frank Caestecker dans sa contribution à ce recueil.

367. Art. 12 du Code civil 1804 ; art. 5 de la loi du 8 juin 1909 ; art. 4 de la loi du 15 mai 1922.

368. Art. 19 du Code civil 1804.

369. Art. 5 de la loi du 8 juin 1909.

370. Art. 11, 2 de la loi du 8 juin 1909 ; Charles-Louis Closset, *Traité pratique de la nationalité belge*, Brussel : Bruylant 1970, p. 114-120 ; Ludwig Dischler, *Das Staatsangehörigkeitsrecht von Belgien und Luxemburg*, Frankfurt am Main : Metzner 1950, p. 37-38 ; R. Standaert, *La nationalité belge*, Luttre : Balsacq 1934, p. 148-154.

371. Bernard Dutoit, *La nationalité de la femme mariée*, vol. I, Europe, Genève 1973.

372. Il convient également de faire remarquer que Closset 1970, p. 114 – faisant référence à divers auteurs de la première moitié du XXe siècle – affirme qu'en Belgique, il était accepté de manière générale qu'une Belge qui épousait un apatride conserve sa nationalité belge. François Laurent, *Principes de droit civil français*, quatrième édition, Partie 1, Bruxelles/Paris : Bruylant/Marescq 1887, p. 492 affiche plus que manifestement une autre conception. Laurent affirme que la femme belge qui épouse un non-Belge et n'acquiert pas sa nationalité est apatride.

373. LNTS vol. 179, 89 et suiv.

**Art. 9** Si la loi nationale de la femme lui fait perdre sa nationalité par suite du changement de nationalité de son mari au cours du mariage, cet effet sera subordonné à l'acquisition par elle de la nationalité nouvelle de son mari.

**Art. 10** La naturalisation du mari au cours du mariage n'entraîne le changement de nationalité de sa femme que du consentement de celle-ci. »

La Belgique a signé cette Convention en 1939.<sup>374</sup> À cette époque, le droit belge était déjà depuis longtemps en conformité avec les articles que nous venons de citer et cela plus précisément depuis la loi du 8 juin 1909<sup>375</sup> qui prévoyait qu'une femme belge ne perdait pas sa nationalité par le mariage en se mariant avec un non-Belge si elle n'acquerrait pas la nationalité de son mari.<sup>376</sup> Une femme mariée ne perdait pas non plus sa nationalité belge si son mari perdait cette nationalité et qu'elle n'acquerrait pas la nouvelle nationalité de son mari.<sup>377</sup>

En 1922<sup>378</sup> le législateur belge s'est encore avancé un pas plus loin sur la voie d'un « système dualiste » vis-à-vis du statut juridique en matière de nationalité de la femme mariée et a prévu qu'une femme mariée pouvait avoir une autre nationalité que celle de son mari : une Belge qui se mariait avec un étranger, pouvait conserver sa nationalité belge en faisant une déclaration de conservation dans les six mois suivant le mariage.<sup>379</sup> Cette possibilité s'appliquait également lorsqu'elle avait acquis la nationalité de son mari par le mariage : après avoir fait une telle déclaration, une femme mariée devenait donc bipatride. Par contre, cette possibilité n'était prévue que pour celles qui étaient nées belges. Si une étrangère était, par exemple, devenue Belge par le mariage et redevenait étrangère après la dissolution de ce mariage, elle ne pouvait pas recouvrer la nationalité belge en faisant une telle déclaration. La loi de 1922 prévoyait aussi une disposition transitoire pour les femmes qui avaient précédemment perdu leur nationalité belge et qui pouvaient la recouvrer en faisant une déclaration à cet effet dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.<sup>380</sup>

374. La Belgique avait fait une réserve concernant l'art. 16 (sur le statut juridique en matière de nationalité d'un enfant naturel reconnu). Voir <https://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=512&chapter=30&lang=en>.

375. Moniteur belge 168 du 17 juin 1909. Voir à propos de cette loi Frank Caestecker dans sa contribution au présent recueil.

376. Art. 11 sous 2 de la loi du 9 juin 1909 ; art. 18 sous 2 de la loi du 14 décembre 1932.

377. Art. 11 sous 2 de la loi du 9 juin 1909 ; art. 18 sous 3 de la loi du 14 décembre 1932.

378. Loi du 15 mai 1922, Moniteur belge 145 du 23 mai 1922, p. 3934. Voir à ce propos aussi Frank Caestecker dans sa contribution au présent recueil.

379. Art. 18 sous 2 et 3 de la loi du 15 mai 1922 ; art. 4 de la loi du 14 décembre 1932. Voir aussi Closset 1970, p. 32 ; Dischler 1950, p. 29-32 ; Michel Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, Brussel : Bruylant 1985, p. 59. Voir aussi Frederika Adolphina Söhngen, *De nationaliteit van de gehuwde vrouw*, Amsterdam : Paris 1930, p. 66-69.

380. Art. V de la loi du 15 mai 1922.

Une modification fut introduite en 1926<sup>381</sup> : une femme étrangère qui se mariait avec un Belge pouvait renoncer à acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration à cet effet dans les six mois à partir du jour du mariage.<sup>382</sup> Le régime de transition de 1922 fut lui aussi modifié : une déclaration visant à recouvrer la nationalité belge perdue par le mariage pouvait être faite jusqu'à trois ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi de 1926.<sup>383</sup>

Le droit belge accordait donc aux femmes belges qui épousaient un étranger un statut plus avantageux que ne le prescrivait la Convention. À cette époque, cette position avant-gardiste était en forte contradiction avec l'attitude des Pays-Bas, qui, s'ils étaient Partie prenante à la Convention de 1930<sup>384</sup> en 1937, émirent néanmoins une réserve concernant les articles 8-10 au moment de sa ratification.<sup>385</sup>

Force fut toutefois de constater *a posteriori* que le droit belge de la nationalité de l'époque ne prévoyait pas pour autant l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de nationalité. Dans les faits, pour arriver à cette égalité, il fallut encore attendre et même attendre longtemps – jusqu'à 1985. Il convient toutefois de dire à la décharge de cette lenteur qu'à cette époque il n'existait pas encore de droit international visant cette égalité de traitement et qu'il ne serait lui aussi développé que bien plus tard.

La Convention de New York du 20 février 1957 sur la nationalité de la femme mariée<sup>386</sup> constitua une étape importante sur la voie de l'amélioration du statut juridique de la femme en matière de nationalité. Cette convention stipulait :

« **Art. 1** Chaque État contractant convient que ni la célébration ni la dissolution du mariage entre ressortissants et étrangers, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage, ne peuvent *ipso facto* avoir d'effet sur la nationalité de la femme.

**Art. 2** Chaque État contractant convient que ni l'acquisition volontaire par l'un de ses ressortissants de la nationalité d'un autre État, ni la renonciation à sa nationalité par l'un de ses ressortissants, n'empêche l'épouse dudit ressortissant de conserver sa nationalité.

### **Art. 3**

**1.** Chaque État contractant convient qu'une étrangère mariée à l'un de ses ressortissants peut, sur sa demande, acquérir la nationalité de son mari en bénéficiant d'une procédure privilégiée spéciale de naturalisation ; l'octroi de ladite nationalité peut

381. Loi du 4 août 1926, ultérieurement incorporée en l'art. 4 de la loi du 14 décembre 1932. Voir à ce propos et concernant le statut de la femme mariée dans la loi belge de 1926 : Marie-Thérèse Nisot, La nationalité de la femme mariée d'après la loi belge du 4 août 1926, *Journal de droit international privé*, 1927, p. 611-613 ; J. Mennekens, *De burgerlijke stand, de nationaliteit, de boekhouding der bevolking*, deuxième édition, Bruges : De Centrale Boekhandel, p. 75, 76.

382. Art. 4 de la loi du 4 août 1926, ultérieurement incorporé en l'art. 4 de la loi du 14 décembre 1932.

383. Art. 3 de la loi du 4 août 1926.

384. Approuvé par la loi du 21 décembre 1936, *Stb.* 1937, 99 R, entré en vigueur le 2 avril 1937.

385. Il convient d'également mentionner que la Belgique n'a pas ratifié la Convention de 1930 pour le Congo belge et les territoires sous mandat belge.

386. UNTS 309, 65.

être soumis aux restrictions que peut exiger l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public.

2. Chaque État contractant convient que l'on ne saurait interpréter la présente convention comme affectant aucune loi ou règlement, ni aucune pratique judiciaire, qui permet à une étrangère mariée à l'un de ses ressortissants d'acquérir de plein droit, sur sa demande, la nationalité de son mari. »

Étonnamment, la Belgique n'a jamais ratifié cette Convention. Le droit belge de la nationalité ancré à l'époque dans la loi du 14 décembre 1932 permettait néanmoins à la femme mariée d'avoir un statut juridique autonome en matière de nationalité mais il portait du principe que le mariage entraînait un changement automatique de nationalité. Une femme belge qui épousait un étranger et acquérait sa nationalité perdait sa nationalité belge, sauf si elle faisait, dans les six mois à partir du jour de son mariage, une déclaration stipulant qu'elle voulait rester belge. Une femme mariée à un Belge d'origine étrangère acquérait la nationalité belge sauf si elle déclarait ne pas vouloir l'acquérir dans les six mois à partir du jour du mariage.<sup>387</sup>

Malgré le fait que plusieurs tentatives aient été entreprises pour adapter le droit belge aux normes édictées dans cette Convention de 1957, le législateur n'y a jamais mis le point final. Entre-temps, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été signée à New York le 10 décembre 1979 et la conclusion de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes relégua au second plan la Convention de 1959.<sup>388</sup> L'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> de cette Convention disposait : « Les États parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari. »

Une différence importante entre la convention de 1957 et la Convention de 1979, de 22 ans sa cadette, réside dans le fait que cette dernière convention prescrit l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes tandis que la Convention de 1957 poussait encore les femmes à prendre la nationalité de leur mari et lorsque les conjoints estimaient utile, pour l'une ou l'autre raison, d'avoir la même nationalité : la femme mariée devait être soutenue par son mari pour acquérir la nationalité, alors que l'inverse n'était pas vrai. *A posteriori*, la Convention de 1957 s'est donc révélée indirectement discriminatoire. À l'occasion de la ratification de la Convention de

387. Jantina Brouwer, *De nationaliteit van de gehuwde vrouw in België en in Nederland*, Assen/Amsterdam : Born 1955, p. 48-100.

388. UNTS 660, 195.

1979, les Pays-Bas ont dès lors décidé de renoncer à la Convention de 1957 ratifiée en 1966.<sup>389</sup>

Le 10 juillet 1985, la Belgique devenait Partie prenante à la Convention de 1979, c'est-à-dire peu après l'entrée en vigueur du Code de la nationalité belge<sup>390</sup>, le premier janvier 1985. À compter de cette date, les règles du droit belge en matière de nationalité étaient en conformité avec l'article 9, alinéa premier de la Convention. Les femmes qui épousaient un Belge n'acquéraient plus automatiquement la nationalité belge et les femmes belges qui se mariaient avec un étranger restaient belges sans devoir pour cela faire de déclaration. À partir de 1985, en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité belge, un homme étranger qui épousait une femme belge était considéré de la même manière qu'une femme étrangère qui épousait un homme belge.<sup>391</sup>

---

389. Voir la note de modification du 1er mars 1989 relative au projet de loi d'approbation de la Convention de New York de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la proposition de dénoncer la Convention de New York de 1957 (*Kamerstukken*, 18 950 (R 1281), n° 10 ; voir aussi HR 4 mars 1988, *NJ* 1989, 626, avec note de De Groot. L'art. 2 de la loi du 3 juillet 1991 (*Stb.* 1991, 355) a définitivement approuvé cette proposition de renonciation. Cette dénonciation est entrée en vigueur le 16 janvier 1993.

390. Loi du 28 juin 1984, *Moniteur belge* du 12 juillet 1984, p. 10.095-10.114.

391. Art. 16 du Code de la nationalité belge dans sa rédaction de 1984.

### 3. ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

À partir du moment où la femme mariée put – sous certaines conditions – avoir une autre nationalité que celle de son mari, la question se posa de savoir si elle pouvait ou non transmettre cette nationalité à ses enfants.

Un protocole à la Convention de La Haye de 1930 qui concernait un cas d'apatridie<sup>392</sup> répondit à cette question par l'affirmative sous certaines conditions :

« **Art. 1** Dans un État où la nationalité n'est pas attribuée du seul fait de la naissance sur le territoire, l'individu qui y est né d'une mère ayant la nationalité de cet État et d'un père sans nationalité ou de nationalité inconnue, a la nationalité dudit pays ».

Contrairement aux Pays-Bas<sup>393</sup>, la Belgique ne ratifia pas ce protocole. Cette situation est d'autant plus étonnante que conformément à l'article premier, sous 1, de la loi du 8 juin 1909, l'enfant né d'une mère belge et d'un père apatride ou d'un père de nationalité inconnue acquerrait la nationalité belge, même si cet enfant était né à l'étranger. Hélas, cette belle réglementation fut abrogée en 1922<sup>394</sup> et on ne la retrouve pas non plus dans la loi de consolidation de 1932.

Une réglementation correspondant au prescrit du protocole de 1930 fut néanmoins introduite dans l'article 1<sup>er</sup>, troisième alinéa, de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961<sup>395</sup>: « Nonobstant les dispositions de l'alinéa b du paragraphe 1 et le paragraphe 2 du présent article, l'enfant légitime qui est né sur le territoire d'un État contractant et dont la mère possède la nationalité de cet État acquiert cette nationalité à la naissance si, autrement, il serait apatride. »

Comme nous le verrons plus loin dans le paragraphe 4, la Belgique n'est devenue Partie prenante à cette Convention qu'en 2014. Le droit belge prévoit, par contre, que la mère peut transmettre sa nationalité à ses enfants depuis 1985.

Une réglementation légèrement plus poussée a été introduite par la Convention tendant à réduire le nombre de cas d'apatridie<sup>396</sup>, conclue à Berne le 13 septembre 1973 et initiée par la Commission Internationale de l'État Civil (CIEC en abrégé). Conformément à cette Convention, un enfant né à l'étranger acquiert la nationalité de sa mère au cas où sans cela il serait apatride ; cette réglementation correspond donc à l'ancienne règle belge contenue dans la loi de 1909. La Convention de Berne stipulait :

« **Art. 1**

1. L'enfant dont la mère a la nationalité d'un État contractant acquiert à la naissance la nationalité de celle-ci au cas où il eut été apatride.

392. LNTS 179, 115.

393. Voir la loi du 21 décembre 1936, Moniteur belge 99R.

394. Voir à ce sujet Dischler 1950, p. 20, 21.

395. UNTS 989, 175.

396. Tractatenblad Nederland 1974, 32.

2. Toutefois, lorsque la filiation maternelle ne prend effet en matière de nationalité qu'au jour où elle est établie, l'enfant mineur acquiert à ce jour la nationalité de sa mère.

**Art. 2** Pour l'application de l'article précédent, l'enfant né d'un père ayant la qualité de réfugié est considéré comme ne possédant pas la nationalité de celui-ci.

**Art. 3** Les dispositions des articles précédents s'appliquent dans chaque État contractant aux enfants nés après l'entrée en vigueur de la Convention dans cet État ou encore mineurs à cette date. »

Contrairement à ses pays voisins l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas<sup>397</sup>, la Belgique n'a jamais ratifié cette Convention. Nous pouvons néanmoins constater que dans une réglementation transitoire ultérieure de 1985 la Belgique s'est largement conformée à l'objectif de cette Convention. L'introduction, en 1985, de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans le cadre de la transmission de la nationalité aux enfants s'appliquait en effet également aux enfants qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 18 ans : à condition d'être nés après le premier janvier 1967, les enfants apatrides nés d'une mère belge et d'un père non belge acquerraient ainsi la nationalité belge.

L'étape essentielle concernant l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans la transmission de leur nationalité à leurs enfants était prescrite par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 déjà citée plus haut.

L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> stipulait :

« Les États Parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari. »

Comme nous l'avons déjà vu plus haut, en 1985, la Belgique devint Partie prenante à cette Convention. L'entrée en vigueur, le premier janvier 1985, du Code de la nationalité belge avait déjà mis le droit belge en conformité avec l'article 9, paragraphe 2, de la Convention de 1979 : depuis, les enfants peuvent acquérir la nationalité belge aussi bien de leur mère que de leur père.<sup>398</sup>

397. Cette Convention a été approuvée par l'ensemble du Royaume des Pays-Bas par la Rijkswet (loi du royaume) du 19 décembre 1984, *Stb.* 627. Cette convention est entrée en vigueur aux Pays-Bas le 19 mai 1985. Les Pays-Bas ont déclaré qu'ils n'appliqueraient pas l'art. 2 de la Convention. L'Allemagne, la Grèce et le Luxembourg ont également exclu l'application de l'article 2 et ont fait une déclaration en ce sens. L'article 2 n'est pertinent que pour la Turquie et la Suisse.

398. Voir à ce sujet : Bernadette Renauld dans sa contribution au présent recueil.

#### 4. LA LUTTE CONTRE L'APATRIDIE

Plusieurs conventions ont été citées dans les paragraphes précédents qui avaient notamment pour but de prévenir ou de réduire l'apatridie. Le souhait d'éviter l'apatridie ressort aussi de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans lequel il est souligné que tout individu a droit à une nationalité.<sup>399</sup> Deux conventions initiées par les Nations unies ont tout tenté pour concrétiser ce but.

Avant tout, nous soulignerons la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.<sup>400</sup> L'importance de cette Convention réside principalement dans la définition qu'elle donne du terme « apatride » dans son article 1<sup>er</sup>, premier alinéa :

« Aux fins de la présente Convention, le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. »

Cette définition – comme le souligne l'International Law Commission<sup>401</sup> – a le statut de droit coutumier.

En ce qui concerne le droit de la nationalité, l'article 32 de cette Convention est lui aussi important :

« Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure. »

Étant donné que depuis 2013<sup>402</sup> le droit belge prévoit que les apatrides peuvent demander la nationalité belge par naturalisation après y avoir séjourné légalement depuis deux ans au moins (art. 19 par. 2 Code de la nationalité belge), le droit belge satisfait largement à cette disposition.

La convention la plus importante est toutefois celle qui a été signée à New York le 30 août 1961, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.<sup>403</sup>

En 2015, 64 États sont Parties prenantes à cette Convention. La Belgique a longtemps hésité à signer cette Convention et ne l'a signée que le premier juillet 2014. En 2012, la CDHNU a réalisé une étude détaillée dans laquelle elle a examiné si le droit belge était en conformité avec les normes de la Convention de 1954 et la Convention de 1961 : *Lapping statelessness in Belgium/État des lieux de l'apatridie*

399. General Assembly Resolution 217A du 10 décembre 1948.

400. UNTS 360, 130.

401. International Law Commission, *Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, 49, available at : [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_8\\_2006.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf).

402. Loi du 4 décembre 2012.

403. UNTS 989, 175.

en Belgique/Staatloosheid in België.<sup>404</sup> Cette étude a conclu que c'était le cas de manière générale, mais que le droit belge pouvait encore être amélioré sur plusieurs points. Dans le cadre de cette étude, la CDHNU a également tenu compte des résultats d'une série de réunions d'experts organisée pour dresser le bilan du respect des obligations découlant plus particulièrement de la Convention de 1961 à la lumière des conventions relatives aux droits de l'homme conclues depuis 1961.

Il n'est pas simple de résumer les obligations qui découlent de la Convention de 1961. D'une part, cette Convention représente un large compromis et autorise, sur certains points, que les États Parties prenantes choisissent entre plusieurs options. D'autre part, il convient également d'être attentif au fait que sur de nombreux points, cette Convention a entre-temps été dépassée par d'autres obligations découlant de conventions conclues ultérieurement. C'est notamment le cas en ce qui concerne le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, étant donné que de nombreuses dispositions contenues dans la Convention de 1961 reposent encore sur le principe que les femmes peuvent être traitées différemment des hommes. Dans ce qui suit, nous allons essayer de dresser le bilan des principales obligations découlant de cette Convention en indiquant pour chacune d'elle comment la Belgique les respecte.

L'article 1<sup>er</sup> de cette Convention oblige à accorder la nationalité à l'enfant né sur le territoire de l'État qui autrement serait apatride. Un État peut donc choisir entre deux possibilités :

« Cette nationalité est accordée :

- a. de plein droit, à la naissance, ou
- b. sur demande souscrite, suivant les modalités prévues par la législation de l'État en cause, auprès de l'autorité compétente par l'intéressé ou en son nom ;... ».

Quand un État opte pour la deuxième possibilité, certaines conditions limitatives peuvent être énoncées. Étant donné qu'en vertu de l'article 10 du Code de la nationalité belge, la Belgique a opté pour une acquisition d'office, il n'est nul besoin de nous intéresser à ces conditions.

Il convient, par contre, de nous arrêter brièvement sur le fait qu'en vertu du droit belge, un enfant apatride né en Belgique qui peut facilement obtenir la nationalité d'un de ses parents – moyennant l'accomplissement par un de ses parents d'une démarche administrative auprès des autorités diplomatiques ou consulaires du pays d'un de ses parents – n'acquiert pas la nationalité belge. La question qu'il convient de se poser et à laquelle il convient tout autant de répondre est celle de savoir si cette disposition est conforme à la disposition de la Convention que nous venons d'évoquer.

Une réunion d'un groupe d'experts de la CDHNU organisée à Dakar s'est penchée de manière approfondie sur cette question. Les Principes directeurs sur

404. <http://www.refworld.org/pdfid/5100f3412.pdf>. Ci-après, nous ferons référence à ce rapport en utilisant son titre en français : État des lieux de l'apatridie en Belgique.

l'apatridie n°4<sup>405</sup> de la CDHNU qui s'appuient sur les résultats de cette réunion d'experts énoncent à ce propos :

« 24. La responsabilité d'accorder la nationalité aux enfants qui autrement seraient apatrides n'est pas engagée lorsqu'un enfant est né sur le territoire d'un État et est apatride mais pourrait acquérir une nationalité par enregistrement auprès de l'État de nationalité d'un de ses parents ou par une procédure similaire comme une déclaration ou l'exercice d'un droit d'option.

25. Il n'est acceptable que les États contractants n'accordent pas la nationalité aux enfants dans ces circonstances que si l'enfant concerné peut acquérir la nationalité d'un parent aussitôt sa naissance et si l'État de nationalité du parent n'a aucun pouvoir de refuser l'octroi de la nationalité. Il est recommandé aux États qui n'accordent pas la nationalité dans de telles circonstances d'aider les parents à engager la procédure nécessaire auprès des autorités du ou des États dont ils ont la nationalité. »

À la lumière de ces principes directeurs, on peut donc dire que le droit belge est conforme à cette obligation découlant de la Convention.

L'article 1<sup>er</sup>, troisième et quatrième alinéas, ainsi que l'article 4 de la Convention de 1961 obligent les États contractants à accorder la nationalité *iure sanguinis* aux enfants d'un père ou d'une mère qui ont la nationalité d'un État contractant, si, autrement, l'enfant serait apatride. Bien que le droit belge connaisse des exceptions à l'acquisition de la nationalité belge en cas de naissance à l'étranger, son droit est conforme aux obligations de la convention étant donné que ces exceptions s'appliquent si autrement, l'enfant serait apatride (art. 8 par. 1 sous 2 lit. c Code de la nationalité belge).

L'article 2 de la Convention de 1961 concerne le statut juridique en matière de nationalité des enfants trouvés :

« L'enfant trouvé sur le territoire d'un État contractant est, jusqu'à preuve du contraire, réputé né sur ce territoire de parents possédant la nationalité de cet État. »

À la lecture de cette disposition, se pose la question de savoir jusqu'à quel âge une personne peut être qualifiée d'« enfant » au sens de cet article. Les principes directeurs sur l'apatridie de la CDHNU font remarquer à ce propos :

« 58. La garantie que les États contractants accorderont la nationalité aux enfants trouvés doit s'appliquer au moins à tous les jeunes enfants qui ne sont pas encore en mesure de communiquer des informations précises sur l'identité de leurs parents ou leur lieu de naissance. Cette garantie découle de l'objet et du but de la Convention de 1961, ainsi que du droit de tout enfant d'acquérir une nationalité. Une interprétation contraire rendrait certains enfants apatrides. »

À la lumière de ce qui précède, le droit belge pose problème. Seul un nouveau-né trouvé en Belgique est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né en Belgique et donc être belge (art. 10 du Code de la nationalité belge). Le rapport de la CDHNU

405. <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

État des lieux de l'apatridie en Belgique insiste pour que les termes « nouveau-nés » soient supprimés. La Belgique n'a – malheureusement – pas voulu entendre cette demande et a fait la déclaration suivante au moment de la ratification de la Convention de 1961 en 2014 :

« Le Gouvernement belge déclare que la catégorie des « enfants trouvés » pour la Belgique concerne les enfants trouvés dont on présume qu'ils sont des nouveau-nés. »

L'article 3 de la Convention de 1961 concerne les obligations des États contractants à l'égard d'un enfant né à bord d'un navire ou d'un aéronef. Il y est stipulé que « [...] dans le cadre de la présente Convention, la naissance à bord d'un navire ou d'un aéronef sera réputée survenue sur le territoire de l'État dont le navire bat pavillon ou dans lequel l'aéronef est immatriculé. »

Les principes directeurs n° 4 de la CDHNU soulignent que cela s'applique aussi quand le navire se trouve dans un port ou que l'aéronef se trouve sur un aéroport. Le rapport de la CDHNU État des lieux de l'apatridie en Belgique indique que ce point devrait être mentionné expressément. Il est frappant de constater que sur ce point, la Belgique n'a pas fait de déclaration au moment de la ratification de la Convention de 1961, ce dont on pourrait conclure que le droit belge admet une interprétation aussi large.

Il découle de l'article 5 de la Convention de 1961, que dans le cas d'une personne qui perd sa nationalité en raison d'un changement de son état civil, cette perte de la nationalité est subordonnée à la possession ou à l'acquisition de la nationalité d'un autre État. Le rapport de la CDHNU État des lieux de l'apatridie en Belgique souligne qu'il serait souhaitable d'arriver à des garanties contre la perte de la nationalité des enfants si leur filiation n'est plus établie. L'article 8, sous 4, du Code de la nationalité belge semble, en effet, autoriser l'interprétation selon laquelle la nationalité belge peut être perdue par un mineur dont la filiation avec un Belge n'est plus établie, même si cette situation entraîne qu'il devient apatride. Sur ce point non plus la Belgique n'a pas fait de déclaration au moment de la ratification de la Convention de 1961, de sorte qu'on pourrait aujourd'hui en conclure qu'un tel raisonnement n'a plus sa place.

Il convient maintenant de s'arrêter en détail sur l'article 8 de la Convention de 1961. Dans certains cas exceptionnels, cette disposition autorise, en effet, la déchéance de la nationalité, même s'il en découle une apatridie. Sous certaines conditions, cette déchéance de la nationalité est autorisée en cas de séjour permanent à l'étranger et en cas de découverte du fait que la nationalité a été obtenue à la suite d'une fausse déclaration ou d'une conduite frauduleuse. Pour les Belges nés hors de la Belgique, le droit belge prévoit la possibilité de perdre la nationalité belge (art. 22 sous 5 combiné aux dispositions sous 7 du Code de la nationalité belge), mais pas si cette perte entraîne l'apatridie. La déchéance pour conduite frauduleuse dans le cadre de l'obtention de la nationalité belge est possible conformément à l'article 23,

paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 1<sup>o</sup> si la nationalité belge a été acquise à la suite « d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, parfois en écriture et/ou l'utilisation de documents falsifiés, par fraude à l'identité, par fraude à l'obtention du droit de séjour ». Une telle déchéance peut provoquer l'apatridie mais elle est autorisée de manière univoque par l'article 8 de la Convention.

Les choses se compliquent toutefois encore nettement quand la possibilité de déchéance de la nationalité risque de provoquer l'apatridie pour les motifs autorisés à titre exceptionnel sur la base de l'article 8, paragraphe 3, de la Convention de 1961. Dans ce paragraphe on peut lire :

« Nonobstant la disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article, un État contractant peut conserver la faculté de priver un individu de sa nationalité, s'il procède, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, à une déclaration à cet effet spécifiant un ou plusieurs motifs prévus à sa législation nationale à cette date et entrant dans les catégories suivantes

**a.** Si un individu, dans des conditions impliquant de sa part un manque de loyalisme envers l'État contractant ; (i) A, au mépris d'une interdiction expresse de cet État, apporté ou continué d'apporter son concours à un autre État, ou reçu ou continué de recevoir d'un autre État des émoluments, ou (ii) A eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État ;

**b.** Si un individu a prêté serment d'allégeance, ou a fait une déclaration formelle d'allégeance à un autre État, ou a manifesté de façon non douteuse par son comportement sa détermination de répudier son allégeance envers l'État contractant. »

Un État Partie à la Convention de 1961 peut recourir à la possibilité prévue au paragraphe 3 selon laquelle si, au plus tard au moment de la ratification de la Convention, il a fait une déclaration à cet effet et que le motif de déchéance concerné est prévu à ce moment dans son droit national en vigueur.

La Belgique a bel et bien fait une déclaration concernant l'article 8, § 3, mais cette déclaration est étonnamment peu spécifique :

« La Belgique se réserve le droit de déchoir de sa nationalité une personne qui ne tient pas sa nationalité d'un auteur belge au jour de sa naissance ou qui ne s'est pas vu accorder sa nationalité en vertu du Code de la nationalité belge dans les cas actuellement prévus dans la législation belge, à savoir :

1. si cette personne a acquis la nationalité belge à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, par faux en écriture et/ou utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude à l'obtention du droit de séjour ;

2. si elle manque gravement à ses devoirs de citoyen belge ;

3. si elle a été condamnée, comme auteur, co-auteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une des infractions suivantes :

– attentats et complots contre le Roi, contre la famille royale et contre le gouvernement ;

- crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'État ;
- crimes et délits contre la sûreté intérieure de l'État ;
- violations graves du droit international humanitaire ;
- infractions terroristes ;
- menace d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés, et fausses informations relatives à des attentats graves ;
- vols et extorsions en matières nucléaires ;
- infractions relatives à la protection physique des matières nucléaires ;
- traite des êtres humains ;
- trafic des êtres humains ;

4. si elle a été condamnée, comme auteur, co-auteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge, pour autant que l'infraction ait été commise dans les cinq ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge. »

Un coup d'œil au Code de la nationalité belge nous apprend que l'énumération reprise dans cette déclaration correspond aux motifs de déchéance prévus aux articles 23 et 23/1.<sup>406</sup>

Les dispositions sous 1 correspondent au motif de perte de la nationalité prévu à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 1. Il était donc inutile de faire à ce sujet une déclaration à l'article 8, paragraphe 3, de la Convention puisque la déchéance pour cause de fraude est déjà prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention.

La description sous 2 fait référence au niveau de son contenu au motif de déchéance de la nationalité prévue à l'article 23, paragraphe premier, sous 2 « manquer gravement à ses devoirs de citoyen belge », mais elle est évidemment formulée de manière beaucoup plus large que ne l'autorise l'article 8, paragraphe 3, de la Convention. Cette « réserve »<sup>407</sup> ne s'applique donc que dans la mesure où le manquement concret tombe dans une des conditions formulées à l'article 8, paragraphe 3, sous a et b. Il en va de même pour l'énumération sous 3 qui correspond aux infractions mentionnées à l'article 23/1, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 1<sup>408</sup> : dans de nombreux cas, la condamnation pour de telles infractions pourra être qualifiée couverte par les conditions mentionnées à l'article 8, paragraphe 3 de la Convention, mais ce ne sera pas toujours le cas.

Les dispositions reprises dans la déclaration sous 2 correspondent clairement au motif de déchéance de la nationalité prévu à l'article 23/1, paragraphe 1<sup>er</sup>, sous 2 :

406. Voir à ce propos Bernadette Renauld dans sa contribution au présent recueil.

407. Une déclaration ad art. 8, par. 3 a le caractère d'une réserve.

408. Articles 101 à 4 112, 113 à 120*bis*, 120*quater*, 120*sexies*, 120*octies*, 121 à 123, 123*ter*, 123*quater*, deuxième alinéa, [2 124 à 134] 2, 136*bis*, 136*ter*, 136*quater*, 136*quinquies*, 136*sexies* et 136*septies*, [4...] 4 331*bis*, 433*quinquies* à 433*octies*, 477 à 477*sexies* et 488*bis* du Code pénal et les articles 77*bis*, 77*ter*, 77*quater* et 77*quinquies* de la loi sur les étrangers.

« avoir été condamné, comme auteur, co-auteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge, pour autant que l'infraction ait été commise dans les cinq ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge ».

Il n'est pas difficile de comprendre que l'État belge s'irrite du fait qu'un nouveau Belge se rende coupable des infractions visées, mais cela n'implique absolument pas qu'il soit d'office question de « comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État ».

Il convient également de poser la question de savoir comment les autres États Parties prenantes à la Convention ont géré la possibilité de faire une déclaration à l'article 8 de la Convention de 1961.<sup>409</sup> Sur les 64 États Parties prenantes à la Convention, dix États seulement ont fait une déclaration concernant l'article 8, paragraphe 3, de la Convention. Chacune de ces déclarations prête à discussion, mais deux déclarations seulement sortent du lot parce qu'elles visent manifestement à préserver tous les motifs de déchéance entraînant l'apatridie prévus dans le droit national : il s'agit des déclarations de la Belgique et de la Tunisie. À l'occasion de la ratification de la Convention de 1961 en 2000, la Tunisie a fait la déclaration suivante :

« La République Tunisienne déclare, en vertu de l'article 8 paragraphe 3 de [la Convention] qu'elle conserve la faculté de priver un individu de la nationalité tunisienne, dans les cas cités ci-après et prévus par sa législation nationale en vigueur :

1. S'il occupe un emploi dans un service public d'un État étranger ou dans une armée étrangère et le conserve au-delà du délai d'un mois après l'injonction qui lui aura été faite par le Gouvernement tunisien de quitter cet emploi, à moins qu'il ne soit établi qu'il a été dans l'impossibilité de le faire.
2. S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou de délit contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'État.
3. S'il se livre, au profit d'un État étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de tunisien et préjudiciables aux intérêts de la Tunisie.
4. S'il est condamné en Tunisie ou à l'étranger pour un acte qualifié de crime par la loi tunisienne et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins 5 ans d'emprisonnement.
5. S'il est condamné pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui de la loi sur le recrutement dans l'armée.
6. Lorsqu'il apparaît, postérieurement au décret de naturalisation, que l'intéressé ne remplissait pas les conditions requises par la loi pour pouvoir être naturalisé.

409. Voir [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en).

7. Lorsque l'étranger a fait une fausse déclaration, employé des manœuvres ou sciemment soumis un document contenant une fausse déclaration ou une déclaration incorrecte dans le but d'obtenir la naturalisation. »

La déclaration de la Belgique laisse à penser qu'elle se serait inspirée en tout point de cette déclaration détaillée de la Tunisie (y compris du fait que la déclaration tunisienne prévoit également de manière tout à fait inutile sous son point 7 qu'elle se réserve le droit de retirer la nationalité – même si celle-ci entraîne l'apatridie – en cas de découverte d'une fraude dans le cadre de la procédure de naturalisation). La déclaration tunisienne n'est toutefois précisément pas un exemple de « best practice » ! Bien au contraire ! Et plusieurs États ont même émis des objections sur la déclaration tunisienne. C'est ainsi que la Finlande déclarait en 2008<sup>410</sup>: « Le Gouvernement finlandais estime que cette déclaration tend à restreindre, au-delà des exceptions prévues au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention, l'obligation faite à la République tunisienne de ne priver de sa nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride. Cette déclaration constitue donc une réserve qui restreint, dans un sens contraire à l'objet et au but de la Convention, l'une des obligations qui est au cœur de celle-ci. » En 2001, l'Allemagne aussi émettait une réserve en utilisant quasiment les mêmes mots. Le message contenu dans la déclaration de la Norvège est identique : « Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne estime que cette déclaration tend à restreindre, au-delà des exceptions prévues au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention, l'obligation faite aux États de ne priver de sa nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride. Cette déclaration restreint donc, dans un sens contraire à l'esprit de la Convention, l'une des obligations qui sont au cœur de celle-ci. Elle est par conséquent incompatible avec l'objet et le but de la Convention. » Et enfin, la déclaration de la Suède, également faite en 2001, mentionnait : « Le Gouvernement suédois considère que ladite déclaration tend à restreindre au-delà des exceptions prévues au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention l'obligation faite à la Tunisie de ne priver aucun individu de sa nationalité si cette privation doit le rendre apatride. Cette déclaration restreint donc ce qui constitue l'une des obligations fondamentales prévues par la Convention et met sérieusement en doute l'engagement de la République tunisienne à l'égard de l'objet et du but de la Convention.

Il est de l'intérêt commun des États que l'objet et le but des traités auxquels ils ont décidé de devenir Parties soient respectés par l'ensemble des parties et que les États soient disposés à prendre les dispositions législatives nécessaires en vue de s'acquitter des obligations que leur créent ces traités. En outre, tant la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités que le droit international coutumier, qui est constant à cet égard, prévoient que les réserves contraires à l'objet et au but d'un traité ne sont pas admissibles. »

---

410. À l'occasion de la ratification de la Convention par la Finlande.

Si l'on compare la déclaration tunisienne et la déclaration belge, on ne peut que conclure que les protestations soulevées à l'encontre de la déclaration tunisienne s'avèrent également pertinentes au niveau de la déclaration belge. Il est étonnant que les autres Parties prenantes à la Convention n'aient pas aussi protesté contre la déclaration belge. Serait-il plus facile de protester contre les agissements d'un État du monde islamique que de s'attaquer à ceux d'un autre État membre de l'Union européenne, surtout lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas pour l'Allemagne, d'un pays voisin ?

Une chose est claire en tout cas : la Belgique devrait absolument reconsidérer cette déclaration.

## 5. L'ATTITUDE PAR RAPPORT À LA PLURALITÉ DE NATIONALITÉS

De tout temps, les États se sont montrés réticents face aux cas de pluralité de nationalités. Cette attitude hostile à la pluralité de nationalités s'est surtout exprimée dans des dispositions prévoyant que l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère entraînait la perte de la nationalité initiale. Cette règle a également été ancrée dans la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires du 6 mai 1963 élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe.<sup>411</sup> L'obligation centrale en matière de droit de la nationalité issue de cette Convention est coulée en son article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> :

« Les ressortissants majeurs des Parties contractantes qui acquièrent à la suite d'une manifestation expresse de volonté, par naturalisation, option ou réintégration, la nationalité d'une autre Partie, perdent leur nationalité antérieure ; ils ne peuvent être autorisés à la conserver. »

La Belgique a été le dernier État à adhérer à cette Convention, le 18 juin 1991. Cette dernière avait précédemment déjà été signée par le Danemark (16 novembre 1972) ; l'Allemagne (17 novembre 1969) ; la France (26 janvier 1965) ; l'Italie (27 février 1968) ; le Luxembourg (11 octobre 1971) ; les Pays-Bas (10 juin 1985 ; la Norvège (26 novembre 1969) ; l'Autriche (31 juillet 1975) et la Suède (5 mars 1969). La Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Espagne sont également Parties prenantes à cette Convention, mais elles ont émis une réserve à l'égard de la partie relative au droit de la nationalité. Ces trois derniers États ne sont exclusivement liés qu'aux dispositions relatives à la prévention du double service militaire.

En 1991, quand la Belgique a ratifié cette Convention, des négociations étaient déjà en cours à Strasbourg sur l'amendement de la Convention de 1963. Pour cette raison déjà, la ratification tardive par la Belgique revêt un caractère particulier. Les négociations ont finalement débouché, le 7 décembre 1992, sur l'adoption d'un deuxième protocole, qui autorisait des exceptions importantes par rapport au point de départ voulant que l'acquisition volontaire de la nationalité d'un État Partie à la Convention entraînait la perte de la nationalité du premier État également Partie à la Convention. Ce protocole autorisait donc la prévision d'exceptions entre les États l'ayant ratifié au niveau des enfants issus des mariages mixtes en termes de nationalités, des conjoints étrangers, des ressortissants de l'État concerné et des migrants de deuxième génération vivant dans le pays dont la nationalité a été acquise volontairement. Trois nouveaux paragraphes ont ainsi été ajoutés à l'article premier de la Convention :

**5.** Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 et, quand il est applicable, du paragraphe 2 ci-dessus, lorsqu'un ressortissant d'une Partie contractante acquiert la

---

411. UNTS 634, 221 ; CETS 43.

nationalité d'une autre Partie contractante sur le territoire de laquelle soit il est né et y réside, soit y a résidé habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, chacune de ces Parties peut prévoir qu'il conserve sa nationalité d'origine.

6. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 et, quand ils sont applicables, des paragraphes 2 et 5 ci-dessus, en cas de mariage entre ressortissants de Parties contractantes différentes, chacune de ces Parties peut prévoir que le conjoint qui acquiert la nationalité de l'autre conjoint, à la suite d'une manifestation expresse de volonté, conserve sa nationalité d'origine.

7. Nonobstant les dispositions du paragraphe 2 ci-dessus quand il est applicable, lorsqu'un ressortissant mineur d'une Partie contractante dont les parents sont des ressortissants de Parties contractantes différentes acquiert la nationalité de l'un de ses parents, chacune de ces Parties peut prévoir qu'il conserve sa nationalité d'origine. »

Ce protocole est entré en vigueur en France et en Italie le 24 mars 1995 et aux Pays-Bas, le 20 août 1996.

On s'attendait à ce que les autres États membres suivent au niveau de la partie relative au droit de la nationalité de la Convention de 1963, mais cela n'a pas été le cas. La Suède a décidé d'un changement d'attitude radical à l'égard de la pluralité de nationalités et considéré que l'acquisition d'une nationalité étrangère ne devait plus constituer un motif de perte de la nationalité suédoise. Pour mettre en œuvre cette décision, il fallait toutefois que la Suède ne soit plus liée à la partie de la Convention de 1963 relative au droit de la nationalité. Mais, étant donné que la Suède restait intéressée par la disposition relative à la prévention du double service militaire, elle s'était engagée sur une voie complexe : elle renonça à la Convention de 1963 le 29 juin 2001 et ratifia à nouveau la Convention un an plus tard en excluant la partie concernant les règles relatives à la nationalité. Le 22 décembre 2001 l'Allemagne dénonça également cette Convention. Étant donné que la Belgique n'avait ratifié cette Convention qu'une bonne décennie plus tôt, il était extrêmement étonnant qu'elle veuille se dégager des obligations découlant des règles relatives à la nationalité de la Convention. La voie empruntée par la Suède s'avérant au final trop complexe, la Belgique demanda au secrétaire général du Conseil de l'Europe si la Convention pouvait être dénoncée pour moitié. Le secrétaire général envoya cette réponse à toutes les parties à la convention et constata, le 2 avril 2007 :

« 1 Toute partie contractante peut, à tout moment, dénoncer la présente convention en adressant une notification au secrétaire général du Conseil de l'Europe.

2 Cette dénonciation prendra effet un an après la date de réception de la notification par le depositaire. »

La Belgique ne traîna pas et passa même instantanément à l'action : dès le 27 avril 2007, la Belgique dénonça le chapitre de la Convention concernant les règles relatives à la nationalité. La Belgique resta donc liée à cette partie de la Convention jusqu'au 28 avril 2008.

D'autres États emboîtèrent le pas à la Belgique. La France et le Luxembourg dénoncèrent le premier chapitre en 2008, l'Italie fit de même en 2009 et le Danemark suivit en 2014. Cette dénonciation par la France et l'Italie était plus étonnante du fait que ces États – et les Pays-Bas – étaient Parties au deuxième protocole. Aujourd'hui, ce protocole ne revêt plus de pertinence que pour le droit néerlandais de la nationalité.

Le législateur belge entreprit également une action pour adapter le droit de la nationalité belge à la nouvelle attitude adoptée par rapport à la pluralité de nationalités. Les articles 379-389 de la loi-programme du 27 décembre 2006 avaient déjà introduit plusieurs changements dans le Code belge de la nationalité et notamment supprimé l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère comme motif de perte de la nationalité belge. Ce motif de perte de la nationalité a été supprimé le 9 juin 2007<sup>412</sup>, sauf en cas d'acquisition volontaire de la nationalité d'un État Partie à la Convention. En ce qui concerne l'acquisition volontaire de la nationalité des États susvisés, le motif de perte de la nationalité belge échut le 28 avril 2008.<sup>413</sup> À la lumière du fait que la Belgique était encore liée aux obligations découlant du premier chapitre de la Convention de 1963 jusqu'au 28 avril 2008, ces deux phases de la suppression de ce motif de perte de la nationalité peuvent sembler logiques à première vue. Un examen plus approfondi montre toutefois que ce développement était inutile et que la formulation de l'arrêté royal du 25 avril 2007 était trop large. L'arrêté royal parle en effet des États Parties à la Convention de 1963. Nous avons toutefois déjà vu plus haut qu'en 2007, quatre États, à savoir l'Irlande, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suède étaient Parties à la Convention visée mais qu'ils n'étaient pas liés aux règles relatives à la nationalité. Il était donc parfaitement inutile de continuer à appliquer l'ancien motif de perte de la nationalité belge à l'égard de ces États jusqu'au 28 juin 2008. Sans violer aucune obligation du droit coutumier, l'ancien motif de perte de la nationalité aurait pu cesser d'être en vigueur le 9 juin 2007. En cas d'acquisition volontaire de la nationalité danoise, française, italienne, luxembourgeoise, néerlandaise, norvégienne et autrichienne entre le 9 juin et le 28 avril 2008, il y aurait de toute façon encore eu perte de la nationalité belge étant donné que l'article premier, alinéa premier de la Convention de Strasbourg était entré en vigueur immédiatement.

---

412. Arrêté royal du 25 avril 2007.

413. Arrêté royal du 23 avril 2008.

## 6. UNE CONCLUSION

Comme nous l'avons montré – comparativement au développement du droit de la nationalité dans les autres États européens –, à certaines époques le droit belge s'est montré avant-gardiste tandis qu'à d'autres il s'est plutôt placé en queue de peloton. Mais au final, la Belgique s'est souvent trouvée dans la moyenne.

Le manque de volonté de la Belgique d'exclure l'apatridie est néanmoins manifestement décevant. On ne peut que regretter la réserve émise par la Belgique concernant l'article 8 lors de la ratification de cette Convention. Il serait bon que la Belgique retire rapidement cette déclaration ou du moins qu'elle la remplace par une déclaration acceptable à la lumière de l'« object and purpose » de la Convention.

# Considération finale

*Patrick Wautelet*

Copy Presse

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

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

Le premier n’est pas propre à la politique de la nationalité belge. Il n’en mérite pas moins d’être relevé. Le Code de la nationalité belge a fait l’objet de nombreuses modifications depuis son adoption. Certaines de ces modifications, ponctuelles ou d’ampleur, font suite aux constats dressés à propos de l’application concrète des textes en vigueur – ainsi la suppression en 2000 du contrôle de la volonté d’intégration des personnes de nationalité étrangère qui souhaitent devenir Belges, fait

suite au constat des difficultés que posait la mise en œuvre de cette condition sur le terrain. Rares sont néanmoins les évaluations d'ensemble qui permettent de mesurer les effets concrets de modifications adoptées, pour en tirer les leçons<sup>414</sup>. Ainsi, lorsque l'on décide en 2012 de supprimer la possibilité de consolider une nationalité belge évanescence par le biais de la possession d'état, ceci n'est pas le résultat d'une quelconque évaluation des effets de cette porte d'entrée vers la nationalité belge. Au contraire, la suppression s'appuie-t-elle, pour autant qu'il soit possible de repérer une quelconque justification, sur des sentiments, voire une intuition.

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

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

Le premier est lié au passé relativement récent du Code de la nationalité belge. Jusqu'au 1er janvier 2013, il était largement permis de solliciter la faveur de la naturalisation : celle-ci pouvait être sollicitée dès que l'intéressé avait atteint l'âge de 18 ans et qu'il résidait depuis au moins trois ans en Belgique. À la faveur de ces conditions très ouvertes, des milliers de personnes ont souhaité obtenir de la Chambre la faveur. Cet engouement a sans doute été l'un des éléments qui a déclenché la réforme, une partie du personnel politique estimant qu'il n'était pas opportun d'accorder la nationalité belge par cette voie à des personnes ne faisant preuve que d'un séjour de trois ans sur le territoire national. Or à notre connaissance aucune analyse poussée n'a été réalisée des personnes auxquelles la Chambre a effectivement octroyé la nationalité belge. Les chiffres présentés dans cette monographie permettent d'apercevoir quelle est la durée moyenne de résidence en Belgique pour les personnes obtenant la nationalité belge. Ces chiffres, pour intéressants qu'ils soient, ne permettent néanmoins pas de distinguer selon le mode d'acquisition de la nationalité. Or la naturalisation présentait précisément une particularité souvent mise en avant : la condition de résidence était réduite à un délai fort bref de trois

414. Voir néanmoins M. Cl- Foblets, R. Foqué et M. Verwilghen, *Devenir belge : un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1er mars 2000)*, Maklu, 2002, 849 p.

ans, délai souvent décrié. Il serait dès lors pour le moins intéressant de déterminer quelle était la durée moyenne du séjour (légal) de ces personnes en Belgique au moment de leur naturalisation. Il n'est pas exclu que cette moyenne soit proche du minimum exigé par la législation de l'époque, à savoir trois ans. Rien n'exclut néanmoins que la moyenne soit bien plus élevée. Après tout, trouver le chemin de la naturalisation nécessitait déjà une bonne intégration en Belgique, dans la mesure où aucune politique publique d'accès à cette procédure n'existait. En outre, la Chambre avait développé ses propres critères d'appréciation, qui réservaient une large part à l'intégration des candidats à la nationalité belge. Ceci avait pour effet de retarder, pour bien des candidats, l'octroi de la nationalité belge. Seule une telle analyse, qui pourrait être réalisée en croisant les informations disponibles dans le Registre national avec celles publiées dans les lois de naturalisation, permettrait d'apprécier avec plus de justesse les conséquences concrètes de la politique de naturalisation appliquée jusqu'en 2013.

La réforme récente offre un deuxième exemple intéressant. Lors des travaux ayant conduit à l'adoption de cette réforme, il a été avancé que les règles nouvelles pré-sidant à l'octroi de la nationalité belge affecteraient de manière significative les femmes et les personnes fragiles<sup>415</sup>. Cet impact proportionnellement plus grand pour ces populations tiendrait à l'importance que revêtent, dans la procédure de déclaration appelée à devenir le droit commun de l'acquisition de la nationalité belge, les critères liés à l'intégration au marché du travail et à l'éducation. Ces critiques font écho aux conclusions d'études de grande ampleur menées dans d'autres États, qui montrent que les politiques plus restrictives d'accès à la nationalité affectent proportionnellement plus les personnes originaires d'États pauvres et moins développés, alors que les personnes originaires d'États plus riches sont assez indifférentes aux changements dans les politiques de naturalisation<sup>416</sup>. S'il y a des limites à ce que la sociologie et l'empirisme peuvent mesurer, des analyses de ce type seraient fort utiles pour tirer les leçons des politiques adoptées.

Sans doute l'insuffisance patente des politiques d'évaluation de l'action publique en matière de nationalité est-elle à mettre en rapport avec le relatif isolement dans lequel est confiné le droit de la nationalité belge. Il est frappant en effet de constater que les débats relatifs à l'acquisition et à la perte de la nationalité belge sont dominés par des arguments *internes* à la nationalité, au premier rang desquels figurent les droits politiques associés à la nationalité. Au-delà de ces arguments internes, fort peu de cas est fait des autres domaines dans lesquels la nationalité pourrait avoir une importance, tel par exemple la sécurité sociale. Sans doute ce relatif isolationnisme

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

416. Voir surtout M. p. Vink, T. Prokic-Breuer et J. Dronkers, 'Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity : Policy Matters, but to Whom?', *International Migration*, 2013, vol. 51 : 1-20.

est-il à mettre sur le compte d'une surestimation des effets de la nationalité. La nationalité est encore conçue, dans le débat politique et public, comme un élément fort de l'identité civile. Si ceci demeure vrai dans certains domaines et s'il ne faut pas sous-estimer l'importance symbolique de la nationalité, force est néanmoins de constater que l'impact concret de la nationalité n'a de cesse de diminuer<sup>417</sup>. Or les fonctions de la nationalité sont rarement évoquées dans le débat relatif aux conditions présidant à l'octroi de la nationalité belge. Il suffit de penser à la bipatridie. Après la disparition en 2007 de la perte automatique de nationalité pour cause d'acquisition volontaire de la nationalité belge, l'on peut dire que le droit de la nationalité belge est cohérent sous l'angle de la bipatridie : tant sous l'angle du Belge devenu étranger que de l'étranger devenu Belge, la bipatridie est tolérée. Les conséquences de cette politique n'en sont pas moins rarement évoquées. Si l'on met de côté l'exercice des droits politiques, qui mobilise parfois l'attention, rares sont les études d'ampleur portant sur le statut du bipatride, que ce soit au regard du droit civil, du droit administratif ou sous d'autres angles. Il est également significatif de noter qu'il n'existe pas de données précises sur le nombre de ressortissants belges possédant une autre nationalité. Des estimations peuvent être réalisées sur ce point. Les données publiées dans la présente monographie constituent à cet égard une aide précieuse. Elles méritent d'être complétées. L'absence de recherche sur ces questions n'est sans doute pas étrangère aux crispations qui existent autour du statut du bipatride. La suspicion qui continue de peser sur les personnes possédant, à côté de la nationalité belge, une autre nationalité, justifie que des recherches d'ampleur soient engagées sur ce thème.

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

L'on peut prendre comme exemple les dispositions relatives à la perte de la nationalité belge. Selon l'article 22 du Code, un ressortissant belge peut perdre sa nationalité par l'effet de la loi, lorsqu'il réside pendant une certaine période en dehors du territoire national, à condition de ne pas être né en Belgique et de posséder une autre nationalité. Cette disposition possède en soi une logique certaine. Elle constitue le

---

417. Voir l'analyse éclairante de E. Pataut, *La nationalité en déclin*, Odile Jacob, 2014. 112 p.

pendant négatif de l'idée que la nationalité belge doit être accordée aux personnes possédant un lien substantiel avec la Belgique. Rédigé de manière générale, l'article 22 ne prévoit néanmoins aucune exception permettant d'écarter son application lorsque le séjour à l'étranger qui est à l'origine de la perte de nationalité, s'exerce sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, au profit de la liberté de circulation des personnes. Voilà un ressortissant belge qui possède également la nationalité américaine. Né en Italie, il s'installe à l'âge de 15 ans avec sa famille en Allemagne. S'il réside en Allemagne jusqu'à l'âge de 28 ans, il aura perdu la nationalité belge, seule nationalité européenne qu'il possède. À terme il y a un risque de voir l'application de cette disposition du Code de la nationalité belge remise en question par les autorités européennes<sup>418</sup>. L'hypothèse n'est pas une hypothèse d'école. Depuis le célèbre arrêt *Rottmann* de la Cour de justice, l'on sait que cette dernière se permet de scruter les effets qu'entraîne le droit de la nationalité des États membres sur la citoyenneté européenne promue au rang de « statut fondamental »<sup>419</sup>. L'on notera que les Pays-Bas ont depuis limité l'application de cette hypothèse de perte de la nationalité étrangère, en excluant son application lorsque l'intéressé réside dans un État membre (art. 15 § 1 litt. c. *Rijkswet Nederlanderschap*). Il serait opportun que le législateur belge s'inspire de cette solution salutaire.

Au-delà de l'Union européenne, ce sont aussi les travaux du Conseil de l'Europe qui sont trop souvent ignorés. L'on évoquera ci-après l'importante Convention européenne sur la nationalité, pour l'instant délaissée par le législateur belge. Au-delà de cette Convention, il faut également mentionner une Recommandation adoptée en 2009, qui concerne en particulier la nationalité des enfants (Recommandation CM/Rec(2009)13). Cette recommandation, dont l'importance tient notamment au fait qu'elle a été adoptée par consensus entre les États du Conseil, prévoit notamment que les enfants dont la filiation est établie par reconnaissance « acquièrent la nationalité du parent concerné, sans aucune autre condition que celle du respect d'une procédure établie par leur législation interne ». Or il est des situations, peu fréquentes heureusement, dans lesquelles un enfant ne pourra bénéficier de la nationalité belge de son père. Soit un enfant né en Belgique d'une mère étrangère. Si le père de l'enfant obtient la nationalité belge après la naissance de l'enfant, mais qu'il ne reconnaît l'enfant qu'ultérieurement, ce dernier ne pourra bénéficier de l'article 12 du Code, puisqu'au moment où le père est devenu Belge, le lien de filiation n'était pas encore établi entre le père et l'enfant. L'article 8 du Code ne permet pas non plus à l'enfant de devenir Belge puisque cette disposition vise l'hypothèse d'un enfant dont le parent possède la nationalité belge à la naissance. L'enfant aurait pu acquérir la nationalité belge si son père avait été Belge à sa naissance, même si le

418. Sur ce thème, Voir déjà G. R. de Groot, 'Towards a European Nationality Law – Vers un droit européen de la nationalité', *Electronic Journal Comparative Law*, 2004.

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

lien de filiation n'a pu être établi que postérieurement à la naissance. L'exigence posée à l'article 8 que l'auteur de l'enfant ait possédé la nationalité belge à la naissance de ce dernier, exigence qui ne figurait pas dans le projet initial de Code de la nationalité belge<sup>420</sup>, exclut l'application de cette disposition lorsque l'auteur de l'enfant n'a acquis la nationalité belge qu'après la naissance de l'enfant. Voilà donc un enfant dont le père est Belge et qui ne peut obtenir la nationalité belge, sans que cette solution soit justifiée au regard de l'absence de liens réels et véritables avec le père, avec l'État de la nationalité de celui-ci ou encore par l'existence d'une quelconque fraude. Sans doute cette difficulté ne concernera-t-elle que peu d'enfants. Ceux-ci pourront par ailleurs, une fois la majorité atteinte, bénéficier de la possibilité de devenir Belges par déclaration. Il demeure qu'il est permis de se demander si cette conséquence qui se déduit d'une lecture combinée des articles 8 et 12 peut résister à l'examen sous l'angle de l'égalité. L'accès à la nationalité belge est en effet différent selon le mode et surtout le moment de l'établissement du lien de filiation.

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

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

qui y sont installés depuis quinze ans. À la naissance, l'enfant obtient la nationalité belge grâce à une déclaration de ses parents. Peut-on légitimement estimer que cette personne, qui est née et a grandi en Belgique, possède un lien moins fort avec la Belgique que la personne ayant obtenu la nationalité belge sur base de l'article 11 § 1 ? L'examen de ce motif de déchéance à l'aune du principe d'égalité constitue une nouveauté relative. La nouveauté de l'opération ne doit néanmoins pas empêcher de lui accorder l'attention qu'elle mérite.

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

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

Il semble néanmoins que l'existence de ces deux particularités belges ne doit pas constituer un obstacle interdisant à la Belgique d'adhérer à la Convention européenne. Contrairement à d'autres dispositions de la Convention, il est en effet possible à un État d'émettre une réserve à l'égard des articles 11 et 12 de la Convention. Compte tenu du caractère très restreint de la pratique de la naturalisation aujourd'hui, qui est réservée aux seuls candidats présentant des mérites exceptionnels,

### *Considération finale*

une telle réserve ne serait pas inconciliable avec le souhait de la Belgique de se lier au texte conventionnel. L'on remarquera d'ailleurs que le Danemark, qui réserve également au pouvoir législatif la possibilité d'accorder une naturalisation, a embrassé la Convention européenne tout en émettant une réserve sur ce point. D'autres États comme la Bulgarie et la Hongrie ont également émis une réserve à l'endroit des articles 11 et 12 de la Convention. Une réserve qui viserait précisément la procédure de naturalisation prévue par l'article 19 du Code de la nationalité belge n'entraînerait dès lors pas de difficulté sous l'angle des exigences posées par le droit international des traités et en particulier de l'exigence qu'une réserve ne soit pas incompatible avec l'objet et le but des traités.

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

# Glossaire

## **Acquisition de la nationalité**

Démarche volontaire, accomplie par un étranger âgé de plus de 18 ans, en vue de devenir Belge.

## **Apatridie**

Etat de celui qui ne possède aucune nationalité.

## **Attribution de la nationalité**

Octroi de la nationalité belge à un enfant ou un jeune de moins de 18 ans, par l'effet de la loi, sans que l'enfant ou le jeune concerné ne l'ait demandé et sans qu'il puisse la refuser (sauf renonciation à partir de 18 ans).

## **Bi- ou multipatridie**

Etat de celui qui possède deux ou plusieurs nationalités.

## **Conditions d'intégration**

Idonéité : après 1924 aussi (recherche sur idoneité), et après 1984 (recherche sur volonté d'intégration) on peut parler de la notion de Belges en puissance, pour autant que les notions d' idoneité ou de volonté d'intégration soient utilisées dans un sens très restrictif et que le refus d'octroi de la nationalité belge à un étranger né et élevé en Belgique constitue une exception plutôt que la règle. Les Belges en puissance sont des étrangers qui résidaient en Belgique et auxquels il suffisait pour devenir belge d'en exprimer le souhait sous la forme de la déclaration de nationalité. Jusqu'à la loi sur la nationalité de 1984, les Belges en puissance étaient toutes les personnes nées de parents étrangers (ou d'un père étranger) et élevées en Belgique. La socialisation en Belgique était considérée comme une garantie suffisante de loyauté à l'égard de la nation belge et de leur assimilation dans la nation belge.

## **Convention sur la réduction des cas d'apatridie**

Convention signée à New-York le 30 août 1961, approuvée par la loi du 10 juin 2014.

## **Déclaration de nationalité**

Procédure d'acquisition de la nationalité qui suppose une déclaration de l'étranger auprès de l'administration communale et un recours devant le tribunal de première instance en cas d'avis négatif du procureur du Roi.

## **Déchéance de la nationalité**

Perte de la nationalité en vertu d'une décision judiciaire.

### **Droit subjectif**

Une personne bénéficiaire d'un droit subjectif lorsqu'elle peut en réclamer le respect devant les tribunaux.

### **Effet collectif d'un acte d'acquisition**

Principe selon lequel la nationalité belge acquise volontairement par un étranger âgé de plus de 18 ans est attribuée également à ses enfants âgés de moins de 18 ans, sur lesquels il exerce l'autorité parentale et qui résident en Belgique.

### **Etrangers de deuxième génération**

Dans cet ouvrage le concept d'étranger de deuxième génération vise les enfants, nés en Belgique, de migrants. Au sens large, le concept vise également les étrangers qui ne sont pas nés dans le pays d'immigration mais ont quitté leur pays d'origine en bas âge.

### **Étrangers de troisième génération**

Ce concept vise les étrangers nés dans le pays de migration de parents étrangers eux-mêmes nés dans le pays de migration.

### **Faits personnels graves**

Faits commis par le candidat à la nationalité qui représentent un empêchement à l'acquisition de la nationalité.

### **(Grande et petite) naturalisation**

Procédure d'acquisition de la nationalité qui suppose une demande à la Chambre des représentants et un vote d'octroi de la nationalité par celle-ci. Il s'agit d'une faveur accordée de manière discrétionnaire par la Chambre.

### **Neutralité migratoire (de la législation sur l'accès à la nationalité belge)**

Concept politique qui peut être traduit par le refus de permettre à une personne qui ne bénéficie pas d'un droit de séjour (illimité) de l'obtenir en acquérant la nationalité belge.

### **Option de nationalité**

Procédure d'acquisition de la nationalité qui supposait, à l'origine, une déclaration de l'étranger auprès de l'administration communale et un agrément par le tribunal de première instance. L'agrément obligatoire a disparu en 1998. L'option a disparu en 2012.

### **Politique des immigrés et politique d'immigration**

Deux composantes peuvent être distinguées au sein de la politique des étrangers. D'une part la politique d'immigration qui vise les conditions d'accès au territoire et d'autre part la politique des immigrés qui vise les étrangers déjà présents sur le

territoire. Celle-ci s'adresse aux étrangers qui ont obtenu un droit de séjour. Après l'obtention de la nationalité belge les migrants ne sont plus destinataires de la politique des immigrés. La politique d'acquisition de la nationalité fait partie intégrante de la politique des immigrés.

**(Population) Belge d'origine étrangère**

Ensemble formé des nationaux qui ne possédaient pas la nationalité belge à la naissance.

**Pouvoir discrétionnaire**

Marge d'appréciation de l'autorité qui peut accorder ou refuser la nationalité sans avoir à motiver sa décision.

Copy Presse