Avis conjoint à la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des Représentants

30 novembre 2025

Proposition de loi du 30 juin 2025 modifiant 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 en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge et le retrait du droit de séjour des binationaux condamnés du chef d'infractions portant atteinte à la sécurité publique, de crimes contre l'humanité, de traite des êtres humains, de faits de mœurs graves et de génocide[1]

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution fédérale indépendante ayant pour mandats légaux de veiller aux droits fondamentaux des étrangers, d'analyser les flux migratoires vers la Belgique et de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria est également rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains.

L'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH) a été créé en vertu de la loi du 12 mai 2019. Il a été accrédité avec le statut B par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). L'IFDH a pour objet de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Le présent avis s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la mission de l'IFDH qui consiste à conseiller le gouvernement fédéral et les chambres fédérales sur toutes les questions relatives aux droits humains, soit, comme en l'espèce, sur demande, soit de sa propre initiative.

****

[1] Chambre 2024-2025, 30 juin 2025, n° 56-0959/001.

Table des matières

Introduction 3

I. Généralités : le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination 4

1.1. La différence de traitement entre les citoyens qui peuvent faire l'objet d'une déchéance de la nationalité et les citoyens qui sont exclus du champ d'application 5

1.2. La différence de traitement entre les différentes catégories de citoyens pouvant être déchus de la nationalité 7

II. Champ d'application *ratione materiae* 9

2.1. Incohérences entre les projets d'articles 23/1 et 23/2 du Code de la nationalité belge 10

2.2. Pas de nécessité sociale urgente 11

2.3. Un élargissement disproportionné du champ d'application matériel 12

2.4. Un élargissement contraire au principe d'égalité 13

III. Le caractère automatique de la déchéance 15

3.1. Le pouvoir d'appréciation du juge 15

3.2. La mise en balance individuelle des intérêts en droit européen 17

3.3. Les cinq critères minimums imposés par la proposition de loi 20

IV. Conséquences sur le droit de séjour et interdiction de refoulement 23

4.1. Nécessité d'un examen par le juge (pénal) 24

4.2. La compétence du juge pénal 26

4.3. La situation particulière des personnes qui jouissaient antérieurement de la protection internationale 27

4.4. Principes d'égalité et de non-discrimination 27

V. Efficacité de la mesure à la lumière de l'objectif poursuivi 28

Conclusion 32

Introduction

1. Myria et l'IFDH remercient la commission d'avoir sollicité leur avis au sujet de la proposition de loi du 30 juin 2025 relative à la déchéance de la nationalité belge.

2. Myria et l'IFDH font remarquer qu'en date du 11 juillet 2025, un avant-projet de loi portant sur le même sujet a été approuvé par le Conseil des Ministres[2] et soumis pour avis au Conseil d'État. Après avoir pris connaissance du texte de cet avant-projet, Myria et l'IFDH constatent que bien que l'avant-projet ait trait à des mesures similaires, il existe entre les deux textes des nuances importantes qui ont un impact sur la position juridique des personnes concernées. Le présent avis porte uniquement sur le texte tel qu'il est formulé dans la proposition de loi. Par analogie, les principes sous-jacents peuvent toutefois s'appliquer aux deux textes.

3. L'actuelle proposition de loi se situe dans le prolongement de deux propositions de lois antérieures qui ont été introduites respectivement en 2016[3] et en 2019[4]. Ces deux propositions avaient uniquement trait aux infractions terroristes, et la déchéance de la nationalité y revêtait un caractère automatique. Dans la plus récente de ces deux propositions de lois antérieures, le juge ne jouait plus aucun rôle.

4. L'actuelle proposition de loi veut réintroduire le caractère automatique de la déchéance de la nationalité belge, et l'étend à d'autres infractions que le terrorisme. Désormais, le juge serait tenu de prononcer la déchéance de la nationalité pour des infractions comme le génocide, la traite et le trafic des êtres humains, le terrorisme, l'appartenance à un groupe armé et les infractions sexuelles. Le juge ne pourrait déroger à cette disposition que lorsqu'au moins cinq critères identifiés sont remplis, et à condition de motiver en détail cette décision.

5. Les infractions qui sont maintenues à l'article 23/1 du Code de la nationalité belge, pour lesquelles la déchéance est requise par le ministère public, pourront désormais entraîner une déchéance si elles sont commises dans les quinze ans de l'obtention de la nationalité, au lieu de cinq à dix ans actuellement.

6. Enfin, le texte dispose que les personnes qui sont déchues de la nationalité belge sont également déchues de leur droit de séjour, même s'il s'agit de ressortissants de pays tiers qui bénéficiaient de la protection internationale. Toute mesure d'éloignement ou de refoulement ultérieure devra respecter le principe de non-refoulement, et s'assortit d'une interdiction d'entrée.

7. Myria émet le présent avis dans le cadre de sa mission légale consistant à veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. Dans le cadre de sa propre mission légale consistant à émettre des avis concernant la promotion et la protection des droits fondamentaux, l'IFDH s'y est associé afin de compléter cet avis sur la base de son expertise notamment du Code pénal et du principe de

[2] Projet de loi relatif aux tests de drogue dans les maisons de transition et à la déchéance de nationalité belge, Chambre 2025-2026, 19 novembre 2025, n° 56-1164/001.
[3] Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge, Chambre 2015-2016, 8 juillet 2016, n° 54-1968/001.
[4] Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme, Chambre 2019, 9 juillet 2019, n° 55-68/001.

proportionnalité. L'avis se fondant principalement sur le travail et l'expertise de Myria, les deux organismes se concentreront sur les points susceptibles de porter atteinte à certains des droits fondamentaux identifiés.

8. Myria et l'IFDH se tiennent à disposition pour fournir des informations complémentaires, débattre du sujet ou approfondir l'un ou l'autre aspect.

I. Généralités : le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination

9. Avant de nous pencher plus en détail sur les modifications proposées, il convient de faire remarquer que la proposition de loi a d'une manière générale pour effet d'accentuer les différences de traitement entre les différentes catégories de Belges.

10. Pour commencer, la proposition renforce la différence de traitement entre les personnes qui peuvent faire l'objet d'une déchéance de la nationalité et celles qui sont exclues du champ d'application (1.1).

11. Deuxièmement, la proposition renforce la différence de traitement entre les différentes catégories de ressortissants pouvant faire l'objet d'une déchéance de la nationalité (1.2).

12. Il convient de mettre en doute la compatibilité de cette différence de traitement avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

13. La Cour constitutionnelle estime qu'une différence de traitement entre deux catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable n'est compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si elle repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée.[5] L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure prévue. S'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés.

14. Un aspect important dans le cadre de cette évaluation de la proportionnalité réside dans le fait que la perte de la nationalité est une mesure qui implique une atteinte particulièrement grave aux droits fondamentaux des personnes concernées. Comme nous le verrons plus loin dans le présent avis, la personne concernée perd non seulement sa nationalité, mais aussi son droit de séjour et les droits et garanties inhérents.[6] La proposition de loi n'établit aucune distinction au niveau des personnes pouvant être visées par la mesure de déchéance, la seule exigence étant qu'elles possèdent la double nationalité. De ce fait, même des personnes qui ont vécu toute leur vie sur le territoire belge et qui y ont toutes leurs attaches peuvent se voir du jour au lendemain privées de leur droit de séjour.

15. Il convient également de tenir compte du fait que le retrait de la nationalité n'est pas la seule manière de lutter contre les formes visées de criminalité. La déchéance de la nationalité est appliquée après une condamnation pénale et vient s'ajouter à la sanction pénale. Cette sanction pénale est donc considérée comme suffisante pour protéger la société contre certains citoyens, mais insuffisante pour protéger la société contre le comportement d'autres citoyens. En ce sens, la déchéance de la

[5] Voir par ex. Cour constitutionnelle 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; Cour constitutionnelle 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; Cour constitutionnelle 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12.

[6] Voir plus loin 'Implications pour le droit de séjour'.

nationalité ne constitue donc qu'un instrument additionnel dans la lutte contre certaines formes de criminalité qui sont déjà poursuivies et sanctionnées sur la base d'une législation pénale qui s'applique à tous.

1.1. La différence de traitement entre les citoyens qui peuvent faire l'objet d'une déchéance de la nationalité et les citoyens qui sont exclus du champ d'application

16. Selon la proposition de loi, la déchéance de la nationalité ne serait pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination parce qu'elle ne cible aucune communauté ni minorité spécifique. Il est précisé qu'elle touche uniquement les personnes « qui, par leurs actes, se sont exclues elles-mêmes du cadre légal et sociétal. La jouissance de certains droits est indissociable de l'obligation de respecter les valeurs fondamentales de notre société. Le professeur Cools indique dans son avis que la mesure n'enfreint ni le principe d'égalité, ni l'interdiction de discrimination. En effet, elle s'applique à toute personne ayant plusieurs nationalités qui a été condamnée pour l'une des infractions graves précitées. »[7]

17. À ce jour, la déchéance de la nationalité ne peut pas être prononcée à l'égard de Belges qui sont nés de parents belges ou à qui la nationalité a été octroyée avant l'âge de douze ans. Seules les personnes qui étaient étrangères ou apatrides au moment de leur naissance peuvent être déchues de la nationalité belge, quels que soient leurs liens avec la Belgique. Par ailleurs, la mesure ne s'applique par définition qu'aux personnes ayant la double nationalité.

18. La proposition de loi élargit considérablement le champ d'application de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge en disposant que tout Belge condamné pour l'une des infractions stipulées peut être privé de sa nationalité belge, pour autant qu'il possède la double nationalité. Désormais, les Belges de naissance peuvent donc eux aussi être privés de leur nationalité belge, même s'ils n'ont jamais connu d'autre pays que la Belgique.

19. Cet élargissement du champ d'application soulève des questions dès lors qu'il crée une différence de traitement reposant sur le seul critère de la double nationalité, sans tenir compte de la nature des liens qui unissent la personne concernée à la Belgique. Dans le cadre d'une telle évaluation de la proportionnalité, la Cour constitutionnelle a déjà estimé qu'une différence de traitement entre les personnes ayant obtenu automatiquement la nationalité belge à la naissance et les personnes qui ont dû introduire à l'âge adulte une demande pour l'obtenir se justifie, précisément en raison des liens particulièrement forts qui unissent à la communauté nationale les personnes qui se sont vu attribuer la nationalité belge automatiquement durant leur minorité.[8] Dans un arrêt ultérieur, la Cour constitutionnelle a à nouveau estimé qu'une telle différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif et pertinent, qui est lié au mode d'acquisition de la nationalité belge et au lien entretenu avec la communauté nationale.[9]

[7] Proposition de loi, pp. 4-5.
[8] Cour constitutionnelle 14 mai 2009, n° 85/2009, B.5.
[9] Cour constitutionnelle 7 février 2018, n° 16/2018, B.5.

20. La différence de traitement qui est créée par la proposition de loi semble donc disproportionnée puisqu'elle vise des citoyens qui sont susceptibles d'avoir avec la Belgique des liens tout aussi forts que les personnes qui ne possèdent *pas* la double nationalité.[10] De plus, ce caractère disproportionné est encore accentué par les lourdes implications de la déchéance.[11]

21. La Cour d'assises de Bruxelles a abondé dans ce sens dans le cadre du procès des attentats du 22 mars 2016 en refusant de donner suite à la réquisition de déchéance de la nationalité prononcée à l'encontre de plusieurs inculpés. En dépit de l'extrême gravité des faits et de l'horreur qu'ils ont inspirée, la déchéance de la nationalité a été jugée disproportionnée en raison des liens étroits qui unissaient les inculpés au territoire belge dès lors qu'ils étaient nés en Belgique et y avaient vécu pour ainsi dire toute leur vie. La Cour a relevé que les actes commis démontraient 'une hostilité claire à la démocratie ainsi qu'aux valeurs et libellés constituant les fondements mêmes de la société belge qu'ils veulent combattre mais à laquelle, pourtant, ils appartiennent *de facto*. Les peines infligées ont dès lors été considérées comme des sanctions suffisantes.[12]

22. L'utilisation du critère de la double nationalité pour déterminer le champ d'application de la déchéance engendre par ailleurs des différences de traitement injustifiées entre les binationaux eux-mêmes. Certains d'entre eux pourront en effet renoncer facilement à leur autre nationalité alors que pour d'autres, cette possibilité n'existe pas. Une proposition de résolution introduite à la Chambre en 2019 souligne[13] qu'« à quelques exceptions près, chaque pays définit sa propre législation en matière de nationalité. Dans certains pays, l'acquisition d'une nouvelle nationalité entraîne automatiquement la perte de la première nationalité.[14] D'autres pays autorisent la possession de plusieurs nationalités et exigent que l'on renonce officiellement à sa propre nationalité si l'on ne souhaite plus la conserver.[15] Mais dans certains pays, il est *de facto* ou *de jure* impossible de renoncer à sa nationalité, en particulier lorsqu'elle a été acquise de plein droit à la naissance.[16] Même si cette dernière règle n'est en vigueur que dans un nombre restreint de pays, elle s'applique aux ressortissants de plusieurs pays dont la diaspora est présente en Belgique, tels que la Grèce, le Maroc et la Turquie. »

23. Du fait de ces pratiques divergentes, il est impossible d'associer la possession de la double nationalité en général à une absence d'appartenance nationale[17]. Dans la pratique, des Belges qui auraient peu de liens avec la Belgique mais qui auraient renoncé à leur double nationalité ou l'auraient perdue pourraient ainsi être exclus du champ d'application de la déchéance, alors que d'autres Belges qui ont

[10] Voir aussi plus loin l'exposé au sujet de l'évaluation obligatoire de la proportionnalité à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme.
[11] Voir plus loin l'exposé consacré aux implications pour le droit de séjour.
[12] Cour d'assises de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, FD35.98.65-2016, 2e audience de l'année 2022.
[13] Proposition de résolution visant à faciliter la renonciation à la nationalité étrangère par les Belges possédant la double nationalité, Chambre 2019-2020, 19 décembre 2019, n° 55-0903/001.
[14] La Chine, le Danemark, le Sénégal et les Pays-Bas en sont un exemple. Encore que ce groupe de pays prévoit souvent des exceptions lorsque l'intéressé ne peut renoncer à la deuxième nationalité.
[15] Tel est le cas de la plupart des pays, dont la Belgique, le Royaume-Uni et les États-Unis.
[16] L'Algérie, l'Argentine, le Bangladesh, le Costa Rica, l'Érythrée, la Grèce, la Libye, le Maroc, le Mexique, Nauru, le Nicaragua, la République dominicaine, la Syrie, les Tonga, la Tunisie, l'Uruguay et le Yémen.
[17] H., Zeghbib, « La binationalité dans les États européens de Méditerranée occidentale », dans *La plurinationalité en Méditerranée occidentale*, éd. D. Perrin, Institut de recherches et d'études sur les mondes arabes et musulmans, 2016, https://doi.org/10.4000/books.iremam.3564.

des liens très forts avec la Belgique mais qui, en raison de circonstances indépendantes de leur volonté, n'ont pas la *possibilité* de renoncer à leur autre nationalité pourraient, eux, toujours faire l'objet d'une déchéance de la nationalité.

24. L'utilisation du seul critère de la double nationalité engendre donc une différence de traitement injustifiée entre binationaux. Certaines de ces personnes seront en effet exclues du champ d'application de la déchéance de la nationalité belge parce qu'elles ont perdu leur autre nationalité, alors que d'autres qui n'ont pas d'autre choix que de conserver leur autre nationalité continueront à relever de ce champ d'application, et ce indépendamment de la force des liens qui les unissent à la Belgique. Bien que le critère de la double nationalité reste pertinent compte tenu des obligations internationales qui incombent à la Belgique dans le cadre de la réduction des cas d'apatridie[18], il est indiqué de maintenir au moins l'exception actuelle prévue à l'article 23/2, §1er en ce qui concerne le champ d'application *ratione personae*.

25. De plus, en conférant un caractère automatique à la déchéance de la nationalité, la proposition de loi accentue de manière déraisonnable la différence de traitement entre les citoyens qui peuvent faire l'objet de la déchéance et ceux qui sont exclus du champ d'application.[19]

1.2. La différence de traitement entre les différentes catégories de citoyens pouvant être déchus de la nationalité

26. Le régime de la déchéance de la nationalité est actuellement réglementé dans trois dispositions différentes, dont l'application est à chaque fois soumise à un régime procédural propre.

27. **L'article 23 du Code de la nationalité belge** offre au ministère public la possibilité de requérir la déchéance à l'égard de ressortissants qui manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge. Dans ce cas, la déchéance peut être demandée sans limitation dans le temps. La notion de « manquement grave aux devoirs de tout citoyen belge » est évaluée au cas par cas par les tribunaux. Dans la pratique, une condamnation pour des faits de terrorisme est réputée relever de cette notion[20].

28. **L'article 23/1**, inséré en 2012 dans le Code de la nationalité belge, prévoit la possibilité, pour le juge pénal, de prononcer dans deux cas la déchéance sur réquisition du ministère public. Premièrement, la déchéance peut être prononcée en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour l'une des infractions énumérées. Il s'agit notamment des violations graves du droit international humanitaire, de certaines infractions terroristes, de la traite des êtres humains et de certains délits contre la sûreté de l'État. Deuxièmement, la déchéance peut plus généralement être prononcée en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement d'au moins

[18] Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961, et déclarations faites dans la loi d'assentiment du 10 juin 2014, *M.B.* 4 novembre 2014, 84.245. Myria et l'IFDH saluent l'intention des auteurs de la proposition de loi de maintenir l'exception de la déchéance pour les personnes qui sans cela deviendraient apatrides. Il convient à cet égard de souligner que l'apatridie peut exister tant dans les faits qu'en droit. Pour cette raison, la teneur de l'exception prévue pour les apatrides doit inclure une évaluation effective et individuelle de la situation concrète de la personne concernée.

[19] Voir plus loin l'exposé concernant le caractère automatique de la déchéance.

[20] Voir à titre d'exemple : Bruxelles (43e ch.), 30 novembre 2017, *Rev. dr. étr.*, n° 195, 2017, p. 550 ; Bruxelles (43e ch.), 19 décembre 2019, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1129-1133.

cinq ans sans sursis pour une infraction dont la commission a été manifestement facilitée par la possession de la nationalité belge. Ces réquisitions du ministère public sont par contre soumises à une limitation dans le temps puisque les faits ayant entraîné la condamnation doivent avoir été commis respectivement dans les dix et cinq ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge. L'actuelle proposition de loi porte dans les deux cas ce délai à quinze ans.[21]

29. En 2015, il a été inséré dans le Code de la nationalité belge un **article 23/2** qui prévoit la possibilité de prononcer la déchéance en cas de condamnation pour une infraction terroriste visée au Code pénal (Titre I^er^*ter* du Livre II). Le champ d'application de ce Titre I^er^*ter* du Code pénal, et donc des comportements pouvant être qualifiés d'infractions terroristes, a été élargi à plusieurs reprises depuis 2015. De plus, la procédure de déchéance n'est plus non plus soumise dans ces cas à des délais quelconques. La déchéance peut être infligée sans limitation dans le temps.[22]

30. Dans la pratique, toutes ces dispositions sont appliquées indifféremment aux personnes suspectées d'actes de terrorisme. Si le ministère public peut requérir la déchéance pendant la procédure pénale, il la requerra sur la base de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge. Si la déchéance n'a pas été requise pendant la procédure pénale, l'article 23 du Code de la nationalité belge sera invoqué comme fondement juridique pour requérir la déchéance par la suite.[23] Cette pratique engendre d'importantes différences de traitement entre les individus concernés, en ce sens que certains auront droit à une double instance alors que d'autres ne disposeront pas de ce droit. Les recoupements et les incohérences entre les différentes dispositions ont été la cible de nombreuses critiques.[24]

31. Bien que la Cour constitutionnelle ait jugé cette différence de traitement justifiée en 2015,[25] le Conseil d'État a, dans un avis de 2016 au sujet d'une proposition de loi modifiant l'article 23/2 du Code de la nationalité belge, vivement critiqué les différences de traitement entre les citoyens pouvant être déchus de la nationalité en vertu de l'article 23, de l'article 23/1 et de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge.[26] Le Conseil d'État a déploré l'absence d'une base légale qui justifierait cette différence de traitement et a estimé qu'« aucune des explications fournies dans les développements n'apparaît pouvoir justifier à suffisance, par le fait de la sévérité accrue qu'emporte la proposition,

[21] À ce sujet, le Conseil constitutionnel de la France a d'ailleurs estimé que le délai pour la déchéance de la nationalité en cas de condamnation pour des faits graves ne saurait être porté de dix à quinze ans *« sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance »*. Voir Conseil Constitutionnel français, 23 janvier 2015, n° 2014-439 QPC.

[22] Pour une réflexion critique sur cette loi, voir P. WAUTELET, « Priver les djihadistes de leur nationalité belge : les garde-fous à respecter », *J.T.,* 2015, pp. 183-184 ; M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal anti-terroriste entre symbole et prévention », *J.T.*, 2015, pp. 833-836.

[23] C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2021, n° 2515-2516, pp. 86-89.

[24] B. RENAULD, « Le Code de la nationalité, version 2013 », *Rev. dr. étr.*, 2012, p. 565 ; P. WAUTELET, « La nationalité belge en 2014, l'équilibre enfin trouvé ? », dans P. WAUTELET, F. COLLIENNE (dir.), *Droit de l'immigration et de la nationalité : fondamentaux et actualités*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 338.

[25] Cour constitutionnelle 17 septembre 2015, n° 122/2015. Il convient de faire remarquer que cet arrêt cadre dans un contexte spécifique vu les circonstances particulières de l'affaire. Cependant, cela ne signifie pas que toute différence de traitement soit justifiée et donc acceptée par la Cour.

[26] Avis du Conseil d'État n° 61.796/2/V du 16 août 2017 concernant la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge, Chambre 2016, 8 juillet 2016, n° 54-1968/002.

l'atteinte qu'elle porte au principe d'égalité et de non-discrimination ». Un avis similaire a été rendu au sujet de la proposition de loi ultérieure de 2019.[27]

32. L'actuelle proposition de loi est motivée par la nécessité de simplifier le cadre procédural du retrait de la nationalité, dès lors que le cadre actuel serait 'trop lourd et difficilement applicable'. Si la déchéance devient la règle, le ministère public ne devra plus prononcer de réquisition distincte et sa charge administrative sera donc allégée.[28]

33. Ces garanties procédurales sont pourtant essentielles pour s'assurer que les différentes autorités examinent l'opportunité et la nécessité de prononcer la déchéance.[29] La proposition de loi n'explique pas pourquoi ces garanties procédurales devraient être appliquées dans certains cas et ne pas l'être dans d'autres. C'est d'autant plus vrai que les infractions qui entrent en ligne de compte sont très nombreuses et très diverses, de sorte que la différence de traitement ne saurait être suffisamment motivée par la gravité des faits (voir plus loin le paragraphe 2.4).

34. De plus, ces garanties procédurales n'empêchent pas la déchéance de la nationalité étant donné que de telles décisions sont déjà prises à l'heure actuelle, dans le cadre légal existant. Le ministère public a actuellement déjà la possibilité de requérir la déchéance si le juge pénal ne l'a pas fait.

35. L'objectif poursuivi, à savoir l'application plus fréquente de la déchéance de la nationalité, ne semble pas pouvoir justifier la sévérité accrue du régime procédural.

II. Champ d'application *ratione materiae*

36. La proposition de loi introduit un régime fondamentalement différent de celui qui existe actuellement dans le Code de la nationalité belge, élargissant sensiblement le champ d'application à différents égards.

37. Premièrement, plusieurs infractions qui relèvent actuellement de l'article 23/1 du Code de la nationalité belge sont transférées vers le régime plus sévère de la déchéance automatique de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge. C'est notamment le cas de la traite des êtres humains et du trafic d'êtres humains.

38. Deuxièmement, la proposition de loi ajoute à l'article 23/2 du Code de la nationalité belge des infractions qui n'étaient jusqu'ici pas explicitement désignées comme des motifs de déchéance. Il s'agit des infractions sexuelles et de l'appartenance à des groupes armés ou à des organisations criminelles.

39. Troisièmement, le niveau de sanction est réduit de minimum cinq ans à minimum trois ans d'emprisonnement. La condition selon laquelle il faut avoir été condamné *« à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis »* est remplacée par la condition selon laquelle il faut avoir été condamné pour une des infractions énumérées, *« pour autant que ces infractions soient*

[27] Avis du Conseil d'État n° 66.664/2 du 18 novembre 2019 concernant la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme, Chambre 2019, 9 juillet 2019, n° 55-68/002.
[28] Proposition de loi, p. 5.
[29] Voir aussi plus loin l'exposé concernant le caractère automatique de la déchéance.

au moins passibles d'une peine de niveau 3 ».[30] Le nouveau Code pénal introduit huit niveaux de sanction. Le niveau 3 est le troisième niveau le plus bas et est constitué *« d'un emprisonnement de plus de trois ans à cinq ans au plus ou d'un traitement sous privation de liberté de plus de deux ans à quatre ans au plus »*.[31]

40. Le niveau de sanction devient donc le critère, au lieu de la condamnation à une peine d'emprisonnement effective. On perdrait donc la nationalité (automatiquement, voir plus loin) lorsque l'on est condamné pour certaines infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans, quelle que soit la peine (d'emprisonnement) prononcée et indépendamment du fait qu'elle ait été prononcée avec ou sans sursis.

41. Enfin, la déchéance automatique sera prononcée peu importe depuis combien de temps la personne condamnée a acquis la nationalité belge au moment de la commission de l'infraction. Actuellement, c'est le cas uniquement pour les condamnations du chef d'infractions terroristes.[32]

42. Cet élargissement considérable du champ d'application matériel de la déchéance (automatique) de la nationalité est contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui protègent la vie de famille et la vie privée.[33] Il multiplie en effet les situations dans lesquelles une personne pourrait perdre la nationalité belge, s'agissant d'une mesure pouvant avoir de très lourdes retombées sur la vie privée et/ou la vie de famille de la personne concernée. Un élargissement des possibilités de restreindre ce droit fondamental ne se justifie que s'il est prévu dans la loi (principe de légalité), sert un objectif légitime et est nécessaire et proportionnel. Le principe d'égalité doit par ailleurs être respecté également. Ces éléments sont abordés dans la suite du présent avis.

2.1. Incohérences entre les projets d'articles 23/1 et 23/2 du Code de la nationalité belge

43. Le principe de légalité exige qu'une mesure qui impose des restrictions aux droits fondamentaux repose toujours sur une base juridique. Celle-ci doit être suffisamment claire pour que les citoyens soient à même d'en évaluer les implications.[34] La proposition de loi transfère certaines infractions de l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge (déchéance potentielle sur réquisition) à l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge (déchéance automatique). Elle veut aussi faire apparaître plus clairement au justiciable quelle disposition s'applique à quel type d'infraction.[35] Cependant, les modifications proposées ont l'effet contraire, et ce pour les raisons suivantes :

[30] Proposition de loi, p. 10.
[31] Article 36, sixième alinéa du nouveau Code pénal (qui entrera en vigueur le 8 avril 2026).
[32] Article 23/2 du Code de la nationalité belge.
[33] Voir CEDH 11 octobre 2011, n° 53124/09, *Genovese c. Malte,* par. 33 ; CJUE 2 mars 2010, C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*, par. 55-59. Voir aussi plus loin.
[34] CEDH (GC), *Fernández Martínez c. Espagne*, n° 56030/07, 12 juin 2014, par. 117.
[35] Proposition de loi, p. 6.

- **Références au Code pénal actuel et au nouveau Code pénal**

44. La proposition de loi n'entrerait en vigueur qu'au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal.[36] La disposition qui est proposée pour l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge fait donc référence à des infractions du nouveau Code pénal. À l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge, les références au Code pénal actuel ont par contre été maintenues. En plus d'être incorrecte du point de vue légistique (puisque le Code pénal actuel ne s'appliquera plus au moment de l'entrée en vigueur de la loi proposée), cette situation crée aussi une incertitude juridique. Les infractions du Code pénal actuel et du nouveau Code pénal ne sont en effet pas toujours identiques ou peuvent s'assortir de niveaux de sanction différents. Il est donc indiqué d'adapter en ce sens l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge.

- **Recoupements entre les articles 23/1 et 23/2 du Code de la nationalité belge**

45. Plusieurs infractions, comme le trafic d'êtres humains et les délits contre la sûreté intérieure de l' État, sont maintenues à l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge, mais sont également reprises à l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge. Les deux articles font référence à ces infractions, de sorte qu'il est impossible pour le justiciable de savoir quelle disposition s'applique à quelle situation.

2.2. Pas de nécessité sociale urgente

46. Une mesure qui constitue potentiellement une atteinte grave à la vie privée et/ou à la vie de famille doit répondre à une « nécessité sociale urgente ».[37] À travers l'élargissement du champ d'application, la proposition de loi veut remédier à une lacune de la législation :

> *« Il est déjà possible, à l'heure actuelle, de retirer la nationalité belge aux auteurs, coauteurs ou complices d'infractions terroristes condamnés du chef de celles-ci.*
> *Cette possibilité n'est cependant pas prévue en cas de condamnation du chef d'infractions graves portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, telles que le génocide, le terrorisme, la traite des êtres humains, les infractions sexuelles graves et le crime organisé.*
> *La présente proposition de loi vise à y remédier en prévoyant de priver de leur nationalité belge, de plein droit ou sur réquisition du ministère public, les personnes condamnées du chef d'infractions graves portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique. »*[38]

47. Cette affirmation est inexacte. Les condamnations du chef d'infractions graves portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, et spécifiquement les infractions qui sont citées, peuvent à l'heure actuelle déjà entraîner la déchéance de la nationalité belge.

48. L'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge prévoit explicitement la possibilité de prononcer la déchéance de la nationalité belge en cas de condamnations notamment pour génocide et traite des êtres humains.

[36] Proposition de loi, p. 6.
[37] CEDH, *Piechowicz c. Pologne*, n° 20071/07, 17 avril 2012, par. 212.
[38] Proposition de loi, p. 1.

49. Les infractions sexuelles graves et le crime organisé ne figurent pas dans la liste des 'infractions graves' de l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge, mais une condamnation pour l'une de ces infractions peut également entraîner la déchéance de la nationalité belge dès lors que ces infractions peuvent être considérées comme des *« manquements graves aux devoirs de tout citoyen belge »* au sens de l'article 23, §1er, premier alinéa, 2° du Code de la nationalité belge. La jurisprudence permet d'établir que cette disposition peut s'appliquer à une condamnation à une peine de travail pour coups et blessures volontaires, ou même à des faits n'ayant pas entraîné une condamnation pénale.[39] Cela peut donc *a fortiori* être le cas pour des infractions graves comme le crime organisé et les infractions sexuelles graves.

2.3. Un élargissement disproportionné du champ d'application matériel

50. La proposition de loi laisse entendre que la gravité des infractions reprises à l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge justifie qu'elles entraînent une déchéance automatique de la nationalité. Cependant, le champ d'application de ce régime est à ce point élargi que cette motivation tient difficilement la route.

51. En marge des infractions punies d'une peine de niveau 8 – le plus élevé –, comme les infractions terroristes les plus graves, le génocide et les crimes contre l'humanité, des infractions emportant des sanctions beaucoup moins sévères entraîneront également la déchéance automatique de la nationalité. Une condamnation à trois ans d'emprisonnement par exemple pour voyeurisme,[40] atteinte à l'intégrité sexuelle[41] ou participation à une milice privée[42] (autant d'infractions punies de peines de niveau 3) conduirait à la déchéance automatique de la nationalité de la même manière qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement à perpétuité pour un crime contre l'humanité.[43] Il est disproportionné de rendre une sanction aussi sévère que la déchéance automatique de la nationalité applicable à des condamnations à des peines de niveau 8 (emprisonnement à perpétuité) à 3 (emprisonnement de 3 à 5 ans).

52. De plus, il convient de faire remarquer que la condamnation à une peine d'emprisonnement effective ne constituerait plus un critère non plus, de sorte que même une peine d'emprisonnement de trois ans avec sursis engendrerait la déchéance de la nationalité, de la même manière qu'une condamnation à une peine d'emprisonnement à perpétuité effective. Un tel élargissement, qui ne permet pas de tenir compte de toutes les circonstances qui conduisent à une condamnation spécifique – ni donc de la gravité de l'infraction en question – est disproportionné (voir aussi plus loin).

53. Enfin, la mesure est élargie non pas à des infractions spécifiques, mais à des chapitres entiers du nouveau Code pénal en prenant comme limite inférieure une condamnation à une peine de niveau 3. Bien que toutes les infractions sexuelles soient graves pour les victimes, placer la barre aussi bas reviendrait à rendre la déchéance automatique de la nationalité applicable pour ainsi dire à toutes les infractions sexuelles, indépendamment de leur degré de gravité (et donc pas uniquement aux

[39] Cour de cassation 11 avril 2024, n° C.23.0101.N, par. 3-4 ; Cour constitutionnelle 7 février 2018, n° 16/2018, B.17.3.
[40] Article 135 du nouveau Code pénal.
[41] Article 134 du nouveau Code pénal.
[42] Article 395 du nouveau Code pénal.
[43] Article 83 du nouveau Code pénal.

infractions sexuelles *« graves »* comme le prétend la proposition de loi). Une telle application indifférenciée d'une mesure aussi sévère est également disproportionnée.

2.4. Un élargissement contraire au principe d'égalité

54. L'élargissement du champ d'application matériel fait que d'une part, des infractions similaires relèveraient de régimes différents, tandis que d'autre part, des infractions très différentes feraient l'objet d'un même traitement.

55. À travers les régimes différents de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge et de l'article 23/1 du Code de la nationalité belge, la proposition de loi opère une distinction *« entre, d'une part, les infractions telles que le génocide, la traite et le trafic d'êtres humains, les infractions graves à caractère sexuel, le terrorisme et la criminalité organisée, pour lesquelles la non-déchéance constitue l'exception, et, d'autre part, les autres infractions pour lesquelles la déchéance est facultative et doit en outre être requise par le ministère public »*.[44] La plupart des infractions sont transférées vers le régime plus sévère de la déchéance automatique de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge.[45] La déchéance facultative, qui doit être requise par le ministère public, s'appliquerait encore uniquement :

- aux infractions contre le Roi,[46]
- aux infractions contre la sûreté extérieure de l'État,[47]
- et aux infractions contre la sûreté intérieure de l'État et au trafic d'êtres humains[48], pour autant que ces infractions ne soient pas transférées à l'article 23/2 du Code de la nationalité belge.

56. La proposition de loi laisse entendre que la gravité des infractions énumérées à l'article 23/2 du Code de la nationalité belge justifie un régime plus sévère et automatique. Cependant, ni le niveau de sanction, ni la nature des infractions visées à l'article 23/1 ne peuvent justifier la différence de traitement (voir plus haut).

57. D'une part, l'infraction 'attentat contre le Roi',[49] qui est punie d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, relève du régime plus souple de la déchéance facultative alors que certaines condamnations à trois ans d'emprisonnement entraîneraient automatiquement la déchéance. Et d'autre part, les infractions contre la sûreté extérieure de l'État relèvent de l'article 23/1 du Code de la nationalité belge, tandis que les infractions contre la sûreté intérieure de l'État[50] relèvent de l'article

[44] Proposition de loi, p. 7.
[45] En supposant que le but soit bien de transférer à l'article 23/2 du Code de la nationalité belge les infractions que la proposition de loi insère à l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge, mais qu'elle ne supprime pas à l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge (les infractions contre la sûreté intérieure de l'État et le trafic d'êtres humains – voir plus haut).
[46] Articles 101-112 du Code pénal actuel.
[47] Articles 113-123*decies* du Code pénal actuel.
[48] Articles 124-135*quinquies* et 433*quinquies-novies*/1 du Code pénal actuel.
[49] Article 101 du Code pénal actuel.
[50] Les infractions 'attentats et complots contre la paix civile' (articles 389-392 du nouveau Code pénal) correspondent aux infractions contre la sûreté intérieure de l'État (articles 124 et 125 du Code pénal actuel). Voir le tableau de concordance dans le projet de loi introduisant le Livre II du Code pénal, DOC 55-3518/001, 24 juillet 2023, p. 1208.

23/2 du Code de la nationalité belge. Or, la proposition de loi ne justifie en aucune manière ce traitement différent de situations comparables, et inversement.[51]

58. Par ailleurs, le régime particulièrement sévère de l'article 23/2, §1er, 1° du Code de la nationalité belge est appliqué à des infractions très diverses en termes de nature et de niveau de sanction.

59. Pour certaines infractions spécifiques, on peut comprendre que la proposition de loi opte pour un traitement identique à celui des infractions terroristes les plus graves.[52] C'est le cas pour des violations graves du droit international humanitaire comme le 'génocide' et les 'crimes contre l'humanité'.[53] Cependant, les 'crimes de guerre', qui relèvent actuellement de l'article 23/1, §1er, 1° du Code de la nationalité belge au même titre que le 'génocide' et les 'crimes contre l'humanité' et qui sont comparables en termes de nature et de niveau de sanction, sont entièrement soustraits au régime de la déchéance de la nationalité. La proposition ne fournit à cet égard aucune justification et enfreint donc ainsi le principe d'égalité.

60. Notamment pour les infractions sexuelles, le trafic d'êtres humains, la traite des êtres humains, l'appartenance à des groupes armés ou à des organisations criminelles ou les infractions terroristes de moindre gravité, qui sont pour la plupart punies de peines nettement moins lourdes, nous ne voyons pas en quoi un traitement identique à celui des infractions terroristes les plus graves et des violations graves du droit humanitaire se justifierait.[54] Déjà actuellement, toutes ces infractions peuvent entraîner la déchéance de la nationalité (voir plus haut). Or, que ce soit en termes de niveau de sanction ou en termes de nature, elles diffèrent fortement des infractions terroristes les plus graves et des violations graves du droit international humanitaire.

61. En prévoyant un traitement différent de situations comparables, et inversement, sans avancer aucune justification raisonnable, la proposition de loi enfreint le principe d'égalité.

62. Il convient d'expliquer distinctement pour chaque infraction soumise au régime de déchéance le plus sévère :

    - en quoi il se justifie de prévoir pour cette infraction le même traitement que pour les infractions terroristes les plus graves et les violations graves du droit international humanitaire, comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ;
    - en quoi il se justifie de prévoir pour cette infraction un traitement différent de celui appliqué à des infractions similaires en termes de nature et de niveau de sanction, mais ne relevant pas du même régime.

[51] Voir aussi l'avis du Conseil d'État n° 61.796/2/V du 16 août 2017 concernant la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge, Chambre 2015-2016, 8 juillet 2016, n° 54-1968/002, p. 7.
[52] Ce qui ne porte aucunement préjudice au constat que le caractère automatique de ce régime est problématique (voir plus loin).
[53] Voir aussi : Conseil d'État, section Législation, avis n° 57.127/AV, 24 mars 2015, p. 13.
[54] *Ibid.*, pp. 12-13.

III. Le caractère automatique de la déchéance

63. La proposition de loi prévoit un transfert des infractions les plus graves vers l'article 23/2 du Code de la nationalité belge, de sorte que la déchéance serait désormais prononcée automatiquement par le juge. Le juge ne pourrait y déroger qu'à condition de motiver en détail cette décision et en présence de cinq critères spécifiques.

64. Une nuance importante dans la proposition de loi réside dans le fait que le juge ne se prononce pas automatiquement sur la déchéance, mais prononce au contraire la déchéance automatiquement. Le renversement de ce principe restreint de manière significative le pouvoir d'appréciation du juge. Alors que le juge peut à l'heure actuelle mettre en balance tous les intérêts en cause pour décider de prononcer une déchéance, l'actuelle proposition de loi lui permet seulement de prendre ces intérêts en considération dans une évaluation à condition de pouvoir 'motiver en détail' cette dérogation et pour autant qu'au moins cinq critères soient remplis. Si ces cinq critères ne sont pas tous remplis, le juge a les mains liées et n'est plus en mesure de tenir compte des différents éléments propres au cas individuel.

65. Ce régime est en outre contraire aux obligations qui incombent à la Belgique en vertu du droit européen. Comme nous le verrons plus loin, le juge doit pouvoir tenir compte des circonstances individuelles de l'espèce avant de décider de prononcer la déchéance de la nationalité. Cette mise en balance des intérêts est une procédure à part entière, qui ne peut pas être alourdie par une obligation de motivation particulière (à savoir des arguments 'solides'). *A fortiori*, la réalisation de ce contrôle de la proportionnalité ne peut pas non plus être rendue tributaire de cinq critères devant être remplis au préalable. Ces critères ne sauraient être que des éléments que le juge prendrait en compte dans son évaluation. Enfin, il convient de sérieusement s'interroger sur certains des critères avancés dans la proposition de loi.

3.1. Le pouvoir d'appréciation du juge

66. La proposition de loi prévoit comme principe général que le juge doit automatiquement prononcer la déchéance lorsqu'une personne est condamnée pour certaines infractions déterminées. Ce n'est que si le juge veut déroger à ce principe général qu'il est tenu de motiver cette décision (en détail).

67. On peut se demander si la déchéance automatique sans motivation individuelle pourrait suffire au regard du droit belge. La Cour constitutionnelle a à plusieurs reprises considéré la déchéance de la nationalité comme une mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée que par une juridiction.[55] Le régime prévu par la proposition de loi constitue une restriction significative de la liberté de décision du juge. Outre le fait que la confiance à l'égard du pouvoir judiciaire est indispensable dans un État de droit, un tel régime porte atteinte au caractère exceptionnel de la mesure de déchéance.

68. Le Conseil d'État s'est lui aussi exprimé dans le passé dans des termes très critiques au sujet d'une déchéance de plein droit de la nationalité belge.[56] Précisément parce que la déchéance peut

[55] Cour constitutionnelle 14 mai 2009, n° 85/2009, B.10 ; Cour constitutionnelle 26 janvier 2023, n° 13/2023, B.13 ; Cour constitutionnelle 7 février 2018, n° 16/2018, B.8.2.

[56] Avis du Conseil d'État n° 66.664/2 du 18 novembre 2019 concernant la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme, Chambre 2019, 9 juillet 2019, n° 55-68/002, p. 10.

indirectement engendrer ou rendre possibles des violations d'autres droits fondamentaux, cette mesure doit satisfaire à une exigence de proportionnalité.[57] Par analogie, on peut faire référence à un arrêt de 2005 de la Cour constitutionnelle[58] relatif à la déchéance automatique des droits électoraux – lesquels font partie des droits civils et politiques – en cas de condamnation pénale. La Cour constitutionnelle a conclu que le caractère automatique de la déchéance des droits électoraux était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'un citoyen ne peut pas être privé de manière disproportionnée d'un droit fondamental et qu'une déchéance doit faire l'objet d'une décision spécifique.

69. En plus d'indiquer qu'une intervention du juge était nécessaire, le Conseil d'État s'est également prononcé sur la portée de cette intervention : *« la déchéance […] constitue une mesure exceptionnelle qui ne peut être admise au regard du principe d'égalité et de non-discrimination que si elle résulte de la décision d'un juge qui, pour la prendre, a pu tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce et des obligations internationales qui reposent sur l'État belge »* (soulignement propre).[59] Un régime qui ne permet pas de tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce, un régime est incompatible avec le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination. Il convient à cet égard de faire remarquer que cette marge d'appréciation du juge est en revanche maintenue pour l'acquisition de la nationalité belge.

70. Dans le sillage de la Cour de Justice de l'Union européenne, la Cour de cassation belge a également estimé qu'une déchéance devait respecter le principe de proportionnalité.[60] Si la déchéance devient un automatisme, le juge n'est plus en mesure de procéder à cette indispensable mise en balance. Par conséquent, il ne sera pas non plus en mesure de respecter le principe ancré dans la Constitution selon lequel les jugements doivent être motivés, qui signifie que les personnes concernées doivent être à même de comprendre pourquoi une certaine décision est prise.[61]

71. Le régime prévu par la proposition de loi revient en réalité au même qu'une déchéance de plein droit. Lorsque la liberté d'appréciation d'un juge est restreinte à ce point, il ne peut en effet *de facto* plus être question de contrôle juridictionnel. Le juge se voit investi d'une compétence liée de prononcer la déchéance et ne peut tenir compte des circonstances individuelles de l'espèce que lorsqu'au moins cinq conditions sont remplies. Un tel régime est inadmissible, en ce sens que le juge doit dans tous les cas pouvoir tenir compte des circonstances individuelles pour prononcer ou non la déchéance.

72. C'est d'autant plus vrai que la proposition de loi élargit considérablement le champ d'application de la déchéance. Comme nous l'avons déjà dit, la déchéance peut être prononcée à l'égard de tous les Belges ayant la double nationalité, et donc aussi à l'égard de ceux qui ont acquis la nationalité parce qu'ils sont nés en Belgique de parents belges. La déchéance peut donc également être prononcée à l'égard de personnes ayant des liens très forts avec la Belgique. De plus, il peut s'agir de faits pénaux

[57] Avis du Conseil d'État n° 57.127/AV du 24 mars 2015 sur un avant-projet de loi « visant à renforcer la lutte contre le terrorisme », Chambre 2015-2016, 22 juin 2015, 54-1198/001, p. 22.
[58] Cour constitutionnelle 14 décembre 2005, n° 187/2005.
[59] Avis du Conseil d'État n° 66.664/2 du 18 novembre 2019 concernant la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme, Chambre 2019, 9 juillet 2019, n° 55-68/002, p. 13.
[60] Cass. 24 avril 2019, n° P.19.0166.F. Voir aussi plus loin le paragraphe 3.2.
[61] Article 149 de la Constitution.

divergents ayant tous un impact social différent. Par ailleurs, la déchéance est une sanction très lourde qui a en principe des retombées permanentes sur les droits fondamentaux de l'individu concerné. Du fait que la proposition de loi couvre tant de situations différentes et que les implications sont aussi profondes, il existe une nécessité accrue de pouvoir individualiser les décisions, et il est impossible de traiter toutes les situations de la même manière. Enfin, vu que la proposition de loi (comme la jurisprudence) associe automatiquement la déchéance de la nationalité à la perte du droit de séjour, le juge devra aussi prendre cet élément en compte dans son évaluation (voir plus loin).

3.2. La mise en balance individuelle des intérêts en droit européen

73. Pour commencer, il convient de faire remarquer que le droit international et européen, pour déterminer les règles relatives à l'acquisition, à l'attribution et au retrait de la nationalité, prend comme point de départ la souveraineté de l'État. Le pouvoir de déterminer qui sont leurs ressortissants reste en principe l'apanage des États eux-mêmes.

74. Tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour de Justice de l'Union européenne répètent ce principe de manière constante dans leur jurisprudence relative à la perte de la nationalité.[62] Les deux juridictions insistent néanmoins sur un certain contrôle de proportionnalité, et ce afin de protéger des droits fondamentaux spécifiques des individus conformément à leurs compétences respectives. Ce contrôle de proportionnalité doit toujours être possible et ne peut pas être rendue tributaire de conditions ou d'une motivation particulière. Par ailleurs, la motivation individuelle de la décision constitue une garantie procédurale cruciale.

- La Cour de Justice de l'Union européenne

75. Le droit à la citoyenneté européenne est ancré à l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article 20 octroie la citoyenneté de l'Union à toute personne ayant la nationalité d'un État membre. Il précise en outre que cette citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.[63]

76. En matière de nationalité, la Cour de Justice exige que le retrait de la nationalité de l'État membre, lorsqu'il entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union, fasse l'objet d'un examen individuel des conséquences d'une telle perte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union.[64] La Cour précise dans ce contexte explicitement qu'une décision ayant pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union ne peut être prise que pour des motifs légitimes.[65]

77. Cet examen individuel vise plus particulièrement à évaluer la situation de la personne concernée et de sa famille afin de déterminer si la perte emporte des conséquences qui affecteront de manière disproportionnée, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur national, le « développement normal de sa vie familiale et professionnelle ». Concrètement, il est question ici de la compatibilité de

[62] Voir à titre d'exemple CJUE 2 mars 2010, C-135/08, '*Rottman c. Freistaat Bayern*' ; CEDH 5 décembre 2024, 25491/18 et 27629/18, '*El Aroud et B.S. c. Belgique*'.
[63] C. MACQ, 'Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, pp. 71 et suivantes.
[64] CJUE 2 mars 2010, C-135/08, '*Rottman c. Freistaat Bayern*' ; CJUE 12 mars 2019, C-221/17, '*Tjebbes c. Minister van Buitenlandse Zaken*'. Voir aussi à titre de confirmation Cass. 24 avril 2019, n° P.19.0166.F.
[65] CJUE 18 janvier 2022, C-118/20, '*JY c. Wiener Landesregierung*'.

la perte de la nationalité avec le respect de la vie privée et familiale (article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), lu conjointement avec l'intérêt supérieur de l'enfant (article 24, alinéa 2 de la Charte) en présence d'enfants mineurs qui seraient (in)directement touchés par la décision.

78. La Cour de Justice énumère toute une série de conséquences pour la situation individuelle de la personne concernée qui peuvent être pertinentes pour l'évaluation par les autorités et les juges, par exemple le fait que la personne peut se voir imposer des restrictions de l'exercice de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'UE. Ces restrictions empêchent en effet la personne concernée de maintenir des liens effectifs et réguliers avec des membres de la famille, d'exercer une activité professionnelle ou d'entreprendre les démarches nécessaires pour exercer une telle activité. Sont pertinents également, d'une part, le fait que la personne concernée n'aurait pas pu renoncer à la nationalité d'un État tiers et, d'autre part, le risque sérieux de détérioration substantielle de sa sécurité ou de sa liberté d'aller et venir. D'un autre côté, la gravité de l'infraction commise, la période qui s'est écoulée entre l'obtention de la nationalité et la décision de retrait de la nationalité et la possibilité de réobtenir une nationalité antérieure jouent également un rôle dans l'évaluation. Lorsque des mineurs d'âge sont impliqués, il doit être tenu compte des circonstances qui font que la perte de la nationalité ne correspond pas à l'intérêt supérieur de l'enfant.[66]

79. Lorsque des raisons d'ordre public sont invoquées pour justifier la perte du statut de citoyen de l'Union, le trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi ne suffit par ailleurs pas. Il doit être question d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.[67] Cela implique qu'une condamnation à elle seule ne suffit pas, et qu'il y a lieu de motiver pourquoi les faits relevant de l'ordre public entraînent dans le cas concret la perte de la nationalité.

80. Pour résumer, on peut dire que la déchéance de la nationalité, lorsque la personne concernée ne possède aucune autre nationalité de l'Union européenne et que la déchéance entraîne par conséquent la perte du statut de citoyen de l'Union, ne peut être prononcée qu'à condition de tenir compte d'une évaluation de la proportionnalité incluant au moins les éléments énumérés ci-dessus. En obligeant le juge à prononcer la déchéance au lieu de l'obliger à se prononcer sur la déchéance, et en imposant des normes minimales pour pouvoir déroger à ce principe, on fait l'impasse sur cette évaluation de la proportionnalité. Si la déchéance de la nationalité n'est pas proportionnelle au regard de ses conséquences pour la personne concernée, le juge doit avoir en toute circonstance la possibilité de ne pas la prononcer.

- La Cour européenne des droits de l'homme

81. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît le droit à la nationalité en tant que composante du droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la CEDH.[68] Aux termes de la jurisprudence

[66] CJUE 12 mars 2019, C-221/17, '*Tjebbes c. Minister van Buitenlandse Zaken*'.
[67] CJUE 22 janvier 2022, C-118/20, *JY c. Wiener Landesregierung*.
[68] CEDH 11 octobre 2011, 53124/09, '*Genovese c. Malte*'.

constante de la Cour, l'article 8 de la CEDH ne confère nullement un droit absolu d'acquérir ou de conserver une certaine nationalité, mais la perte de la nationalité peut néanmoins constituer dans certains cas une ingérence dans les droits protégés par l'article 8 de la CEDH, en particulier lorsque cette perte revêt un caractère arbitraire et requiert donc une évaluation de la proportionnalité.

82. Cette évaluation de la proportionnalité signifie qu'une ingérence dans les droits fondamentaux protégés par l'article 8 de la CEDH doit être prévue dans la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique.

83. La déchéance de la nationalité constituera dans la plupart des cas une ingérence dans le droit au respect de la vie privée visé à l'article 8 de la CEDH. Les facteurs pris en considération par la Cour sont notamment la durée du séjour sur le territoire et la difficulté d'y rester après la déchéance. Du fait du lien automatique qui existe entre la déchéance de la nationalité et la perte du droit de séjour (voir aussi plus loin), ce dernier facteur sera presque toujours présent.

84. Comme la Cour l'a déjà reconnu en ce qui concerne les faits de terrorisme, la protection de la sécurité nationale et la prévention des infractions pénales peuvent constituer un objectif légitime. Cependant, il convient d'apporter quelques nuances à ce principe (voir plus loin).

85. Enfin, ces considérations (légitimes) doivent être mises en balance avec les intérêts de l'individu concerné. Au sujet de cette mise en balance des intérêts, la Cour a une nouvelle fois confirmé dans un arrêt récent rendu contre la Belgique[69] que les États disposent d'une ample marge d'appréciation dans les cas de perte (ou de déchéance) de la nationalité. Les facteurs qui revêtent de l'importance dans l'évaluation de la proportionnalité reviennent généralement à déterminer si la mesure est ou non arbitraire.

86. Pour déterminer si une mesure est arbitraire, la Cour examine plusieurs garanties procédurales. Pour commencer, la Cour attache de l'importance au fait que la mesure soit prononcée par un tribunal disposant de la pleine juridiction et dont l'indépendance n'est pas mise en question. Par ailleurs, il doit être question d'un contrôle juridictionnel adéquat : les personnes concernées doivent avoir eu la possibilité de mener un débat contradictoire, et la décision qui les déchoit de la nationalité doit être dûment motivée. Cela signifie que le juge doit pouvoir tenir compte de tous les éléments relatifs à la vie privée et familiale de la personne concernée. Les facteurs pertinents évoqués par la Cour sont notamment les circonstances concrètes de l'espèce, le délai qui s'est écoulé depuis l'obtention de la nationalité, l'attachement au pays en question et la situation familiale. Enfin, le fait que la décision de déchoir la personne de la nationalité n'ait pas pour conséquence de la rendre apatride revêt de l'importance, de même que la question de savoir si l'État concerné a agi avec diligence et promptitude.[70]

87. La Cour européenne des droits de l'homme laisse donc une ample marge d'appréciation aux États membres lorsqu'il s'agit de déterminer quand la nationalité est octroyée et retirée. La Cour impose seulement quelques garanties procédurales pour éviter que la perte de la nationalité ne revête un

[69] CEDH 5 décembre 2024, 25491/18 et 27629/18, '*El Aroud et B.S. c. Belgique*'.
[70] Voir par exemple CEDH 5 décembre 2024, 25491/18 et 27629/18, '*El Aroud et B.S. c. Belgique*' ; CEDH 22 décembre 2020, 43936/18, '*Usmanov c. Russie*'.

caractère arbitraire. Ces garanties consistent essentiellement en un contrôle juridictionnel adéquat par un juge indépendant, lors duquel les personnes concernées doivent avoir la possibilité de faire inclure dans l'évaluation tous les éléments de leur vie privée et familiale.

88. Conférer un caractère automatique à la déchéance de la nationalité et renverser l'obligation de motivation du juge, comme le prévoit l'actuelle proposition de loi, reviendrait justement à supprimer ces seules garanties procédurales imposées par la Cour européenne des droits de l'homme. Le juge doit avoir dans tous les cas la possibilité de ne pas déchoir la personne concernée de la nationalité lorsque cela porterait atteinte à son droit au respect de la vie privée et familiale prévu à l'article 8 de la CEDH, même si certains des critères imposés par la proposition de loi ne sont pas remplis. Une décision de déchoir une personne de la nationalité devra ensuite toujours être motivée à la lumière de cette mise en balance des intérêts.

3.3. Les cinq critères minimums imposés par la proposition de loi

89. La proposition de loi prévoit cinq éléments qui doivent être réunis pour pouvoir renoncer à prononcer la déchéance de la nationalité belge :

- la réintégration de l'auteur des faits dans la société belge est possible ;
- l'auteur des faits est déterminé à se réintégrer dans la société belge et à participer à un programme de déradicalisation ;
- le risque de récidive est limité ;
- l'auteur des faits se comporte bien depuis les faits ;
- l'auteur des faits reconnaît la souffrance qu'il a causée et le rôle qui lui est reproché dans le jugement.

90. Comme indiqué plus haut[71], ces critères ne peuvent pas être utilisés comme des conditions minimales à remplir pour permettre au juge de ne pas prononcer la déchéance. Le juge est tenu d'évaluer pour chaque décision de déchéance de la nationalité belge les circonstances individuelles de l'espèce et les conséquences que la déchéance aurait pour l'individu. Les critères définis dans la proposition de loi pourraient dans ce contexte tout au plus servir d'éléments que le juge prendrait en compte dans son évaluation, mais ne peuvent en aucun cas constituer une condition de recevabilité à remplir pour pouvoir procéder à l'indispensable mise en balance des intérêts.

91. Par souci d'exhaustivité, il convient de faire remarquer que les cours et tribunaux tiennent déjà actuellement compte de la plupart de ces éléments dans leurs considérations. Dans la pratique, il apparaît que les facteurs suivants sont souvent déterminants dans les décisions de déchéance de la nationalité : la gravité des faits, le contexte dans lequel les faits ont été commis, la conviction idéologique de l'auteur, la manière dont l'auteur a évolué depuis sa condamnation, les liens qui unissent l'auteur à la Belgique (une importance particulière étant dans ce contexte accordée à la

[71] Aux paragraphes 70 à 88.

durée du séjour et de la possession de la nationalité en Belgique) et le fait que l'auteur a de la famille proche en Belgique.

92. Il convient en outre de s'interroger sur deux des critères imposés par la proposition de loi, que nous abordons ci-dessous.

- L'auteur des faits est déterminé à se réintégrer dans la société belge et à participer à un programme de déradicalisation

93. Cette condition semble imposer à toute personne condamnée pour l'une des infractions énumérées (voir plus haut) une obligation de participer à un programme de déradicalisation afin de se ménager une chance de ne pas être déchue de la nationalité.

94. Les programmes de déradicalisation ont été créés dans le cadre de plans stratégiques visant à endiguer le terrorisme et l'idéologie extrémiste. La note stratégique Extrémisme et Terrorisme de 2021 définit comme suit un processus de radicalisation :

« Un processus dynamique qui commence par une distanciation de la société et du système politique, une intolérance croissante envers des idées qu'on ne partage pas et une disposition croissante à accepter la violence comme moyen d'imposer ses propres idées aux autres. »[72]

95. L'actuelle proposition de loi vise toutefois à étendre la déchéance de la nationalité à d'autres infractions que celles s'inspirant de motivations terroristes ou extrémistes. Il semble peu opportun d'imposer un programme de déradicalisation à une personne qui a par exemple été condamnée pour voyeurisme (une infraction passible d'une peine de niveau 3 selon le Livre II, Titre 3, Chapitre 3 du nouveau Code pénal [art. 135]), mais la modification proposée de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge n'offre pourtant aucune possibilité de ne pas déchoir de la nationalité une personne qui n'est pas 'déterminée' à participer à un programme de déradicalisation.

96. Cette condition semble s'inspirer de propositions de lois antérieures qui visaient exclusivement les infractions terroristes, mais ne peut pas être imposée sans distinction à toutes les infractions visées par l'actuelle proposition de loi. Il serait possible de résoudre le problème en faisant de ce critère non pas une condition obligatoire, mais seulement un élément que le juge peut prendre en considération dans sa décision lorsqu'il est question d'infractions terroristes.

- L'auteur des faits reconnaît la souffrance qu'il a causée et le rôle qui lui est reproché dans le jugement

97. La proposition de loi dispose que le juge peut uniquement décider de ne pas prononcer la déchéance lorsque l'auteur reconnaît son rôle dans l'infraction commise et la souffrance qu'il a causée. La proposition de loi prévoit aussi que le juge prononce la déchéance en même temps que la condamnation pour l'une des infractions énumérées.

98. Les implications de cette disposition vont très loin et soulèvent des questions essentielles à l'égard de la présomption d'innocence et du droit de ne pas s'accuser soi-même.

[72] OCAM (Stratégie T.E.R.), *Note stratégique : extrémisme et terrorisme*, s.d., disponible sur le site https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2023/10/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme_WEB.pdf.

99. La présomption d'innocence est prévue à l'article 6, §2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce principe signifie qu'une personne est présumée innocente aussi longtemps que sa culpabilité n'a pas été prouvée. La présomption d'innocence implique notamment que la charge de la preuve en matière pénale incombe au ministère public.[73]

100. Cette présomption d'innocence est étroitement liée au droit au silence et/ou au droit de ne pas s'accuser soi-même.[74] Ce droit est inclus dans le droit à un procès équitable tel qu'il est consacré par l'article 6 de la CEDH. Ce principe figure également à l'article 47*bis*, §2, 2) et 3) du Code d'instruction criminelle belge. L'assistance de l'avocat pendant l'audition a explicitement pour but de contrôler entre autres le respect de ce principe (art. 47*bis*, §6, 7) du Code d'instruction criminelle).

101. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que ce droit de ne pas s'accuser soi-même s'applique pour toutes les infractions en matière pénale, à partir du moment de l'audition par les services de police jusqu'au procès pénal proprement dit.[75] Au moins trois scénarios différents peuvent se présenter :

- Lorsque la personne est contrainte à avouer sous la menace de sanctions, de sorte que soit elle avoue, soit elle est sanctionnée parce qu'elle refuse d'avouer.
- Lorsqu'une pression physique ou psychologique est exercée, généralement sous la forme d'un traitement contraire à l'article 3 de la CEDH.
- Lorsque les autorités recourent à une ruse pour obtenir des informations qu'elles n'étaient pas parvenues à obtenir durant l'interrogatoire normal.

102. Enfin, l'article 6, §3 de la CEDH prévoit également le droit de se défendre, avec ou sans l'assistance d'un avocat. Le prévenu doit avoir le droit d'organiser sa défense et de présenter au tribunal tous les arguments qu'il juge pertinent avant le verdict.[76]

103. L'actuelle proposition de loi oblige la personne concernée à reconnaître son rôle dans l'infraction et la souffrance qu'elle a causée pour se ménager une chance de ne pas être déchue de la nationalité belge. Cette obligation est cependant difficile à concilier avec les principes du droit pénal que nous venons d'évoquer, qui restent d'application sans restriction dans le cadre de la procédure pénale à l'origine de la déchéance.

104. Un prévenu doit avoir la possibilité de présenter des preuves pertinentes qui réfutent, nuancent ou limitent le rôle ou les actes qui lui sont reprochés. Dans le même temps, il est interdit d'exercer une quelconque pression sur un prévenu pour le contraindre à s'accuser lui-même ou limiter son droit au silence.

105. Étant donné que la déchéance est prononcée en même temps que la condamnation, la personne concernée n'aura pas la possibilité de reconnaître *post factum* son rôle dans l'infraction ou la souffrance causée. Elle devra donc soit plaider coupable sur toute la ligne durant la procédure pénale

[73] CEDH 16 novembre 1994, 10590/83, '*Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne*', par. 77.
[74] CEDH 17 décembre 1996, 19187/91, '*Saunders c. Royaume-Uni*', par. 68.
[75] CEDH 17 décembre 1996, 19187/91, '*Saunders c. Royaume-Uni*'.
[76] EDH 10 juillet 2012, 58331/09, '*Gregacevic c. Croatie*', par. 51.

(ou évaluer elle-même quels éléments le juge pénal pourrait retenir dans le jugement), soit perdre définitivement toute chance de conserver la nationalité belge. Ce mécanisme semble difficilement conciliable avec le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le droit de ne pas s'accuser soi-même.

106. À la lumière de ce qui précède, il convient donc de faire preuve d'une grande prudence lorsque l'on envisage d'associer une sanction (même relevant du droit civil) au fait de ne pas reconnaître une infraction (en l'occurrence la perte de toute chance de conserver la nationalité belge). Il faut dans ce contexte se demander s'il serait même acceptable de désigner une telle reconnaissance comme un élément dont le juge peut tenir compte dans sa décision de déchoir la personne concernée de la nationalité belge. L'évolution du comportement de la personne concernée joue actuellement dans la pratique un rôle dans les décisions de déchéance de la nationalité belge. Cependant, la déchéance n'est généralement pas prononcée en même temps que la condamnation. Aux termes de l'actuelle proposition de loi, la déchéance serait par contre prononcée immédiatement lors de la condamnation. Bien que la prise de conscience de la responsabilité et le repentir puissent constituer un élément favorable dans l'évaluation de l'opportunité de maintenir la nationalité belge, il reste très délicat de sanctionner toute stratégie de défense ne consistant pas à 'plaider coupable'.

IV. Conséquences sur le droit de séjour et interdiction de refoulement

107. Enfin, la proposition de loi prévoit d'insérer dans le Code de la nationalité belge une nouvelle disposition selon laquelle une personne qui perd sa nationalité belge, si elle jouit d'un droit de séjour, perdra également ce droit de séjour. Parallèlement à cela, la proposition de loi veut insérer dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers un article 20/1 qui dispose qu'une personne qui a été déchue de sa nationalité belge est déchue également de son droit de séjour.

108. Il convient de faire remarquer à titre préliminaire que la perte automatique du droit de séjour ne s'inscrit pas dans la continuité de la jurisprudence existante. Déjà en 2019, la Cour de cassation avait estimé que l'obtention de la nationalité belge entraîne la caducité du droit de séjour préalable. En acquérant la qualité de Belge, une personne ne possède plus de droit de séjour en vertu de la loi du 15 décembre 1980, mais peut séjourner en Belgique dès lors que ce droit est inhérent à la possession de la nationalité belge. Par ailleurs, la déchéance de la nationalité belge n'a pas d'effet rétroactif et ne replace donc pas l'intéressé dans la situation administrative qui était la sienne avant l'acquisition de la nationalité belge.[77] La jurisprudence de la chambre des mises en accusation de Bruxelles et du Conseil du Contentieux des Étrangers se situe dans la même ligne.[78]

[77] Cass. 21 mai 2019, P.19.0428.N.

[78] C. MACQ, 'Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, p. 14, avec références à la chambre des mises en accusation de Bruxelles (10e chambre bilingue), 17 avril 2019, n° 2019/1485, non publié ; Cass. 23 novembre 2017, n° C.16.0538 ; Cass. 23 novembre 2017, n° C.16.0544N.

109. Dans la pratique, le nouvel article 20/1 ne changera donc rien à la situation actuelle : la déchéance de la nationalité belge a pour effet de faire également perdre à la personne concernée le droit de séjourner sur le territoire belge.

110. Cependant, le fait d'associer la déchéance de la nationalité à la perte automatique du droit de séjour engendre un certain nombre d'implications cruciales qui n'ont pas été abordées jusqu'à ce jour. La jurisprudence a seulement tenté de combler un vide juridique et ne s'estime pas compétente pour juger de ces implications, de sorte qu'il est indiqué que le législateur remédie lui-même à cette lacune.

4.1. Nécessité d'un examen par le juge (pénal)

111. Dans le contexte actuel, la déchéance de la nationalité belge a de toute manière pour conséquence que la personne concernée se retrouve sans droit de séjour. Peu importe que ce principe soit ou non ancré dans la loi, dès lors que cette construction est également admise de manière logique par la jurisprudence. Dans la pratique, la personne concernée n'a aucune possibilité d'attaquer, de contester ou d'annuler la perte du droit de séjour en elle-même. La seule décision qui sera encore prise séparément est l'ordre de quitter le territoire (accompagné d'une interdiction d'entrée).

112. La déchéance de la nationalité belge place donc irrémédiablement la personne concernée dans une situation où elle se retrouve en séjour illégal sur le territoire belge et est donc en principe censée le quitter ou – si elle séjourne à l'étranger – est privée de toute possibilité de rentrer en Belgique. Dans ce contexte, la situation des personnes inéloignables – c'est-à-dire ne pouvant pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement – mérite une attention particulière (voir plus loin).

113. Une deuxième implication réside dans le fait que la personne concernée, outre son droit de séjour, perd aussi immédiatement d'autres droits essentiels. Cette personne ne peut notamment en principe plus travailler ni s'affilier à une assurance maladie, suivre des formations ou faire valoir certains droits sociaux.

114. Troisièmement, la perte du droit de séjour a pour effet que la personne concernée peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement accompagnée ou non d'une détention administrative en vue de l'éloignement effectif du territoire. Bien que la proposition de loi prévoie que l'éventuel éloignement fasse l'objet d'une décision distincte, il convient de garder à l'esprit que la directive « retour » (2008/115/CE) ne laisse en réalité aux États membres aucune latitude de ne pas prendre une décision de retour à l'encontre d'une personne en séjour irrégulier sur leur territoire.[79] Les États membres sont en principe tenus soit de prendre une décision de retour, soit d'octroyer un droit de séjour.

115. Par ailleurs, il arrivera aussi très souvent dans la pratique que la personne concernée soit immédiatement transférée de la prison à un centre fermé en vue de son éloignement. L'introduction d'une procédure de recours depuis la détention administrative, pour contrôler l'éloignement effectif au regard des droits fondamentaux d'un individu, n'est pas automatique et dépendra des possibilités

[79] Comme le prévoit l'article 6 de la directive retour et comme le confirme explicitement la Cour de Justice dans son arrêt C-166/13 du 5 novembre 2014, par. 57-62 : *« une fois constatée l'irrégularité du séjour, les autorités nationales compétentes doivent [sans préjudice des exceptions] adopter une décision de retour » ; « l'adoption d'une décision de retour découle nécessairement de celle constatant le caractère irrégulier du séjour de l'intéressé » ; « Par conséquent, il découle de l'obligation de prendre, à l'égard des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, une décision de retour, prescrite par l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, aux termes d'une procédure équitable et transparente […] »*

dont dispose la personne concernée de trouver un avocat en mesure d'initier la procédure de recours dans les délais très courts impartis (en principe 5 jours). De plus, la décision de retour s'assortira en principe d'une interdiction d'entrée (potentiellement à vie[80]).

116. Ces implications constituent potentiellement une violation des droits fondamentaux d'une personne en vertu de l'article 3 ou de l'article 8 de la CEDH. L'article 3 de la CEDH est dans ce contexte particulièrement pertinent pour les personnes qui se trouvent à l'étranger au moment où la déchéance de la nationalité est prononcée. Ces personnes se retrouveront en effet dans une situation où elles ne peuvent plus ni rentrer en Belgique, ni invoquer la protection des autorités belges, même si elles se trouvent dans une situation dangereuse ou contraire à la dignité humaine.

117. Du fait de l'association automatique avec la perte du droit de séjour, ces implications sont indissociablement liées à la déchéance de la nationalité et sont donc une réalité pour toute personne se trouvant dans cette situation. Il est donc absolument indispensable que le juge qui se prononce sur la déchéance tienne compte de ces implications, tant pour les personnes qui se trouvent sur le territoire que pour celles qui se trouvent à l'étranger.

118. Pourtant, c'est une déresponsabilisation des différents acteurs qui s'observe actuellement. Aucun tribunal ne s'estime compétent pour se prononcer sur ces implications : le juge pénal (ou le juge civil) parce qu'il n'existe aucun rapport direct entre la perte de la nationalité et un éloignement effectif et que cet aspect ne relève pas de sa compétence[81], et le juge administratif parce que le droit de séjour a déjà été perdu lors de la perte de la nationalité.[82] Cependant, il est établi que les conséquences de la déchéance s'étendent bien au-delà de la seule perte de la nationalité, et ce indépendamment d'un éventuel éloignement de la personne par la suite.

119. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme admette elle aussi qu'il n'existe aucun rapport direct entre une expulsion et la perte de la nationalité, tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour de Justice de l'Union européenne tiennent compte de la situation de la personne concernée lors de l'indispensable contrôle de proportionnalité, y compris de l'impact sur la vie familiale et des difficultés de séjourner sur le territoire après la perte de la nationalité (voir plus haut). Si le juge ne tient pas compte de ces conséquences, il est impossible pour le pouvoir judiciaire d'évaluer la situation de la personne concernée à la lumière des potentielles violations de ses droits fondamentaux. De ce fait, l'évaluation de la proportionnalité à laquelle il doit être procédé (voir plus haut) sera incomplète et par conséquent ineffective.

120. Il convient de procéder à tout moment à un examen adéquat de l'impact d'une décision sur les droits fondamentaux de la personne concernée. La déchéance ayant un impact sur un certain nombre de droits fondamentaux, cet aspect doit être pris en compte par les juges dans leur évaluation de la

[80] Voir l'avant-projet de loi approuvé par le Conseil des Ministres le 7 novembre 2025, https://news.belgium.be/fr/asile-et-migration-interdiction-dentree-vie-pour-les-terroristes.
[81] Bien qu'il convienne de nuancer ce propos, comme nous le disions aux paragraphes 113 et 114.
[82] Voir la note de bas de page 74 ; C. MACQ, 'Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/30, n° 2515-2516, pp. 14-16 et 90-91, avec références à Bruxelles, chambre civile, 21 janvier 2021, n° 2019/FA/391, non publié ; Liège 8 janvier 2019, n° 2018/CO/526, non publié ; Anvers 26 juin 2019, n° C/694/2019, non publié.

proportionnalité de la mesure. Il est indiqué de le préciser dans la législation, ou au moins dans l'exposé des motifs, afin d'éviter toute confusion à ce sujet dans la pratique.

121. Dans le cas contraire, cette mise en balance des droits fondamentaux en présence ne sera en effet réalisée qu'au moment de la mesure d'éloignement, comme en atteste la référence à l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980. À ce moment, il est cependant difficile dans la pratique d'encore aborder certains droits fondamentaux spécifiques inhérents au séjour, puisque le droit de séjour a déjà été retiré, et l'on ne se prononcera plus que sur les droits exclusivement liés à l'éloignement, alors que la décision d'éloignement s'accompagnera souvent de délais très courts.

4.2. La compétence du juge pénal

122. À l'heure actuelle, le juge pénal ne dispose d'aucune latitude pour prendre une décision mûrement réfléchie concernant la perte du droit de séjour en cas de déchéance de la nationalité. Comme nous le disions, le système tel qu'il est appliqué aujourd'hui et tel qu'il est codifié dans l'actuelle proposition de loi ne peut exister dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées que si le juge qui prononce la déchéance est tenu de tenir compte de la situation personnelle de l'individu, y compris des conséquences engendrées par la perte du droit de séjour. Dans la constellation actuelle, cette tâche incombera donc au juge pénal qui prononce la condamnation pour l'une des infractions énumérées.

123. Une question plus vaste qu'il convient de poser dans ce contexte est celle de savoir si le juge pénal est bien le mieux placé pour procéder à ces dernières mises en balance spécifiques concernant le droit de séjour. Juger des conséquences de la perte du droit de séjour ne relève en effet pas de la compétence du juge pénal, ni de son domaine d'expertise.

124. Il est donc recommandé de laisser cette décision à l'expertise d'une part de l'Office des étrangers, et d'autre part du Conseil du Contentieux des Étrangers en sa qualité d'instance de recours spécialisée. Dans ce cas, une personne déchue de la nationalité belge devrait pouvoir retomber sur un droit de séjour provisoire, après quoi l'Office des étrangers devra se prononcer sur la conservation ou la perte de ce droit de séjour.

125. Le juge pénal ne devra ainsi tenir compte dans son évaluation que des conséquences de la déchéance proprement dite, et non des éventuelles implications pour le droit de séjour. Ces dernières seront évaluées par la suite par l'Office des étrangers, dans le respect de certaines garanties administratives, comme le droit d'être entendu[83].

[83] Le droit pour toute personne d'être entendue avant l'adoption de toute mesure susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts fait partie des droits de la défense et a été consacré par l'article 41.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Tant la Cour de Justice de l'Union européenne que le Conseil d'État ont admis qu'il s'agit là d'un principe général du droit de l'Union, qui confère à toute personne le droit d'être entendue dans toute procédure pouvant conduire à une décision administrative ou judiciaire susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts (voir par ex. Conseil d'État 15 décembre 2015, n° 233.257 ; Conseil d'État 7 juin 2018, n° 241.738).

4.3. La situation particulière des personnes qui jouissaient antérieurement de la protection internationale

126. La proposition de loi étend la perte automatique du droit de séjour aux personnes qui, avant d'obtenir la nationalité belge, jouissaient de la protection internationale. Dans le prolongement de l'article 45.5 de la directive européenne relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2013/32/UE), la législation belge prévoit en effet que le statut conféré par la protection internationale devient caduc lorsque la nationalité belge est obtenue[84].

127. Cependant, il ne peut être fait abstraction du fait que la personne concernée a eu à un moment donné besoin de la protection internationale. La protection internationale offerte antérieurement est donc un élément qui doit être pris en compte dans l'évaluation de la déchéance (lorsque celle-ci entraîne automatiquement la perte du droit de séjour), dès lors qu'elle constitue une vulnérabilité particulière de la personne concernée.

128. De plus, ces personnes auront dans de nombreux cas encore besoin d'une protection au moment de la déchéance, et ne pourront dès lors pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de l'interdiction de refoulement.

129. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides est cependant seul compétent pour juger si une personne a besoin de la protection internationale, ou si une personne doit être exclue de ce statut de protection ou se le voir refuser. Le CGRA rend également dans la foulée un avis sur la possibilité de prendre une éventuelle mesure d'éloignement lorsqu'une décision d'exclusion ou de retrait d'un statut de protection est prise.[85]

130. La personne concernée doit par conséquent se voir effectivement offrir l'opportunité d'introduire une nouvelle demande de protection internationale. Cela implique que la personne concernée doit au moins être informée de cette possibilité et de ses implications, et qu'un délai raisonnable doit lui être accordé pour qu'elle puisse le faire avant qu'une mesure d'éloignement ne soit adoptée. Si la personne concernée, pour quelque motif que ce soit, ne fait pas usage de cette possibilité d'introduire une nouvelle demande de protection internationale, il faudra tout de même faire preuve d'une prudence toute particulière au moment de prendre une éventuelle mesure d'éloignement en tenant compte du statut de protection internationale antérieur.

4.4. Principes d'égalité et de non-discrimination

131. Au sujet du principe de la perte automatique du droit de séjour, il est important de remarquer qu'il implique une différence de traitement entre les personnes qui perdent leur droit de séjour après avoir été déchues de la nationalité et les personnes qui perdent leur droit de séjour en vertu d'une décision de l'Office des étrangers.

[84] Ce point est confirmé par l'article 66 du nouveau Règlement européen sur la procédure d'asile (Règlement 2024/1348) et par l'article 12 du nouveau Pacte sur la migration et l'asile (Règlement 2024/1347) de l'UE.
[85] Articles 52/4, 55/2 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

132. Pour les personnes qui n'ont pas acquis la nationalité belge, l'Office des étrangers reste en effet compétent pour se prononcer sur une éventuelle perte ou un éventuel retrait du droit de séjour. La législation sur le droit de séjour précise à cet égard explicitement comment la notion d'ordre public doit être interprétée.[86] Pour les bénéficiaires de la protection internationale, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides devra en outre d'abord se prononcer sur un éventuel retrait du statut de protection.[87] Le CGRA devra dans ce contexte émettre un avis concernant le risque de persécutions et/ou de traitements inhumains en cas de retour effectif dans le pays d'origine.

133. Dans tous ces cas, la perte du droit de séjour (et/ou la perte de la protection internationale) est examinée par les autorités qui sont compétentes et spécialisées en matière de droit de séjour. L'actuelle proposition de loi transfère cette compétence au juge pénal lorsqu'il s'agit d'étrangers qui ont à un moment de leur vie acquis la nationalité belge. Cependant, le juge pénal ne dispose pas des mêmes connaissances en matière de droit de séjour et ne peut donc pas être considéré comme étant en mesure d'évaluer correctement toutes les conséquences de la perte du droit de séjour.

134. Restituer cette compétence à l'Office des étrangers et au Conseil du Contentieux des Étrangers en sa qualité d'instance de recours permettrait de rétablir l'égalité de traitement entre les personnes qui sont devenues belges et celles qui ne possèdent pas la nationalité belge. Vu la répartition des compétences, il est en effet inconcevable que le juge pénal puisse, pour cette dernière catégorie de personnes, se prononcer également sur une perte du droit de séjour lorsqu'il prononce une condamnation pour des faits graves. Cette dernière catégorie fera donc bien toujours l'objet d'une décision individuelle d'instances spécialisées, avec une mise en balance entre le risque pour l'ordre public et les conséquences de la perte du droit de séjour pour la personne concernée et sa famille. Ces garanties procédurales, comme le droit d'être entendu ou l'interprétation de la notion d'ordre public pour justifier la perte du droit de séjour, ne sont par contre pas prévues pour les personnes qui ont acquis la nationalité belge. Les personnes qui n'ont pas demandé la nationalité belge bénéficient donc d'un traitement plus favorable que les personnes possédant la nationalité belge, alors que ces dernières sont généralement intégrées plus durablement dans la société.

135. Il faudrait au moins introduire une obligation d'entendre la personne concernée au sujet de la déchéance de la nationalité et de la perte du droit de séjour lorsque la déchéance fait partie de la procédure pénale, et de recueillir l'avis des autorités compétentes au sujet de la perte du statut de séjour de la personne concernée.

V. Efficacité de la mesure à la lumière de l'objectif poursuivi

136. La proposition de loi précise que le but n'est pas d'apporter « une solution miracle permettant d'éradiquer la menace latente que représentent ces infractions », mais qu'elle constitue un « élément nécessaire et proportionnel dans le cadre d'une réforme structurelle plus large de la politique de

[86] Voir les articles 21 à 24 et 44*bis* et suivants de la loi du 15 décembre 1980. Le comportement de l'intéressé doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Pour pouvoir justifier le retrait du droit de séjour, il convient de mettre en balance notamment la gravité de l'infraction, la durée du séjour, les liens avec la Belgique et le pays d'origine, et les conséquences pour les membres de la famille.
[87] Voir les articles 55/3/1 et 55/4 de la loi du 15 décembre 1980.

sécurité ». Elle ajoute : « L'accord de gouvernement prévoit explicitement le développement d'un arsenal plus robuste afin de protéger la société contre le terrorisme et les autres menaces à grande échelle, ainsi que contre les faits de mœurs. La présente proposition concrétise ces engagements. »[88]

137. La déchéance de la nationalité, qui entraîne la perte du droit de séjour avec comme objectif implicite l'éloignement du territoire (voir plus haut), s'inscrit dans la logique selon laquelle on se protégerait du danger représenté par la personne qui a été déchue de la nationalité en l'excluant pour ensuite l'éloigner du territoire.

138. L'efficacité de cette mesure en termes de protection de l'ordre public est présupposée, de sorte que la légitimité de la finalité de sécurité et la possibilité qu'offre cette mesure de protéger la société contre le terrorisme et les autres menaces à grande échelle ne sont à aucun moment mises en doute. Pourtant, ce raisonnement soulève plusieurs questions.[89]

139. La logique de la protection de l'ordre public est à première vue respectée, vu que l'objectif est de mettre la décision à exécution et d'éloigner la personne du territoire. On peut toutefois se demander si l'éloignement du territoire constitue un moyen efficace pour éradiquer certaines formes de criminalité, compte tenu du caractère transnational de ces dernières. En ce sens, certains auteurs s'interrogent sur l'utilité de déplacer la menace vers un autre État, « sachant que l'on risque ainsi de perdre la trace de l'intéressé, et que cette mesure n'empêchera en aucune manière la poursuite des activités terroristes ou criminelles en question, qui pourraient facilement avoir des conséquences transfrontalières »[90].

140. De plus, dans la réalité, la personne concernée ne quittera pas nécessairement le territoire, ou pas nécessairement de manière durable.

141. Dans un récent arrêt[91], la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les personnes qui ont été expulsées pour des raisons d'ordre public mais qui ont des liens forts avec le pays d'accueil devraient avoir au bout d'un moment la possibilité d'y revenir. Selon cet arrêt, il est contraire au droit au respect de la vie privée (art. 8 de la CEDH) de priver une personne qui a grandi dans un pays et qui en a ensuite été expulsée pour des raisons d'ordre public de la possibilité de revenir dans ce pays après quelques années d'interdiction de territoire.

142. Selon cette logique, une personne qui a perdu sa nationalité et qui a des liens forts avec la Belgique devra avoir le droit de revenir sur le territoire belge au terme d'une certaine période. Dans ce contexte, la question à se poser est de savoir si l'on se protège vraiment contre un individu

[88] Proposition de loi, p. 3.
[89] Aux Pays-Bas, le Conseil de la jurisprudence a d'ailleurs formulé des remarques semblables : voir l'avis du Raad voor de Rechtspraak intitulé *Advies inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, 12 février 2015, disponible sur le site https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-07-advies-inzake-conceptwetsvoorstel-tot-wijziging-Rijkswet-Nederlanderschap-alttekst.pdf, p. 2.
[90] J-Y. Carlier et G. Renaudière, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », J.D.E., 2018, p. 150.
[91] CEDH 12 novembre 2024, n° 5199/23, *Sharafane c. Danemark*. Voir le raisonnement de la Cour à ce sujet aux paragraphes 48 et suivants et à partir du paragraphe 60.

considéré comme dangereux en l'éloignant, sans prendre de mesures pour le réintégrer dans la société.

143. La question de l'utilité de cette mesure dans le cadre de la lutte contre le terrorisme se pose encore plus clairement dans les cas où il est impossible d'éloigner la personne en question. Les cas dans lesquels une personne déchue de sa nationalité est condamnée à vivre dans l'illégalité sans pouvoir être éloignée du territoire ne sont en effet pas rares. Dans la pratique, l'éloignement de personnes condamnées pour des actes de terrorisme se heurte à de nombreux obstacles.

144. Premièrement, il y a les obstacles inhérents à la nécessité de garantir le respect des droits fondamentaux des personnes qui ont perdu leur nationalité. Un éloignement peut en effet exposer la personne concernée à un risque de traitements inhumains ou dégradants ou de torture, en violation de l'article 3 de la CEDH. Ce risque ('refoulement') est particulièrement élevé dans le cas de l'expulsion de personnes condamnées pour des actes de terrorisme[92]. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que l'article 3 de la CEDH consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques : « Même dans les circonstances les plus difficiles, comme la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants »[93]. Lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne faisant l'objet d'une décision d'éloignement courra un risque réel d'être soumise à un traitement contraire à l'article 3 de la CEDH si on l'expulse vers le pays de destination, cette disposition implique l'obligation de ne pas expulser cette personne vers ce pays. On fera dans ce cadre preuve également d'une vigilance particulière à l'égard de la situation des anciens bénéficiaires de la protection internationale, pour qui il existe potentiellement toujours des obstacles à l'éloignement à destination du pays d'origine qui sont liés aux motifs initiaux de la fuite.

145. Dans certains cas, la décision de renvoyer la personne concernée dans son pays d'origine peut constituer une violation de son droit au respect de la vie privée et familiale[94]. Certaines personnes qui sont déchues de la nationalité auront en effet des liens très forts avec la Belgique parce qu'elles y sont nées ou y ont vécu quasiment toute leur vie[95].

146. Deuxièmement, il existe aussi des obstacles diplomatiques à l'exécution des décisions d'éloignement prises à l'encontre de personnes considérées comme représentant un danger pour la sécurité publique. C'était par exemple le cas dans l'affaire de Malika El Aroud, qui avait été déchue de la nationalité belge en raison de sa condamnation pour des activités terroristes. Une décision

[92] Cf. H. HURPHY, M. AFROUKH, « Éloignement des étrangers terroristes et article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux », *Revue des droits et libertés fondamentales*, 2015, www.revuedlf.com.

[93] CEDH (Grande Chambre) 28 février 2008, n° 37201/06 *Saadi c. Italie*, par. 127 ; CEDH 23 août 2016, n° 59166/12, *J.K. et autres c. Suède*, par. 79.

[94] Voir e.a. CEDH 19 avril 2019, n° 23887/16, *I.M. c. Suisse* ; CEDH 12 novembre 2024, n° 5199/23, *Sharafane c. Danemark*.

[95] Cour constitutionnelle 18 juillet 2019, n° 112/2019, B.24.10 ; pour des exemples de décisions visant des personnes nées en Belgique ou y ayant vécu quasiment toute leur vie, voir aussi C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 85, avec référence à Bruxelles 26 avril 2019, R.G. n° 2019/1580, non publié ; Anvers, 26 juin 2019, R.G. n° 694/2019, non publié ; Bruxelles (43e ch.), 19 décembre 2019, *J.L.M.B.*, 2020, pp. 1129-1133.

d'éloignement avait été adoptée dans le sillage de cette déchéance, mais l'intéressée n'a jamais pu être expulsée parce que le Maroc refusait de coopérer[96].

147. Dans le même ordre d'idées, la Tunisie s'est dans le passé également montrée réticente à reprendre des personnes de nationalité tunisienne qui avaient été condamnées pour des infractions terroristes (et déchues d'une nationalité étrangère)[97]. L'ex-président de la République tunisienne Béji Caid Essebsi déclarait le 22 janvier 2016 à ce propos : « Nous ne pouvons tolérer que des fanatiques écervelés ayant grandi à Clichy ou à Saint-Denis viennent inculquer des valeurs étrangères à celles de la Tunisie. Notre culture se trouve à des années-lumière des prêches de l'imam de Drancy et de l'islam pratiqué dans les banlieues françaises. »[98]

148. On peut se demander s'il est bien dans l'intérêt de la société de priver une personne de sa nationalité lorsque cette déchéance entraîne automatiquement la perte du droit de séjour, lorsqu'il s'avère que cette personne ne peut pas être expulsée. Dans ce cas, le retrait de la nationalité revient en effet à condamner cette personne à vivre dans la clandestinité, sans aucun contrôle des risques qu'elle pourrait représenter pour l'ordre public ou la sécurité nationale. La personne concernée, qui n'est plus inscrite en Belgique, ne peut en effet plus être soumise aux mêmes mesures de contrôle de la part des instances compétentes. De plus, elle est privée de tout accès aux droits sociaux, dont le droit au travail, de sorte qu'elle est condamnée à vivre en marge de la société, avec tous les risques de récidive que cela implique.[99]

149. Les auteurs de la proposition de loi relativisent les risques inhérents à la marginalisation des personnes qui ont été déchues de la nationalité mais qui ne peuvent pas être éloignées du territoire. Ils soulignent que la proposition « fait partie d'un train de mesures plus large. Il n'y a donc plus lieu de craindre que les individus concernés « disparaissent des radars » : des banques de données performantes sont en cours de développement aux niveaux national et européen et la possibilité d'échanger des informations entre les différents niveaux permettra un suivi rigoureux. En outre, des négociations sont menées en vue de conclure des accords de retour, qui doivent offrir une solution durable pour les personnes en séjour illégal. »[100]

150. Ces mêmes risques sont cependant considérés comme très réels et particulièrement alarmants dans l'accord de gouvernement, qui indique que « la migration illégale non contrôlée ne peut plus être tolérée et doit cesser. Notre société ne peut plus gérer ce phénomène. De plus, la migration

[96] Voir « België krijgt 'zwarte weduwe' Malika El Aroud het land niet uit: waarom is mensen zonder papieren uitwijzen zo moeilijk? », interview du 1er mars 2021 avec le secrétaire d'État S. Mahdi, *De Afspraak*, 2 mars 2021, disponible sur le site www.vrt.be.

[97] « Des tensions diplomatiques à cause de la déchéance de la nationalité française », *Actu Maroc*, 30 octobre 2019, www.actu-maroc.com.

[98] « Déchéance de nationalité des binationaux : une source de tensions diplomatiques ? », *L'Express*, 26 octobre 2019, www.lexpress.fr.

[99] L'OCAM a d'ailleurs épinglé ces risques dans son avis OCAD/2019/244 du 10 décembre 2019 rendu au sujet de la proposition de loi 55-0068/001. Il y est notamment question de l'effet négatif, pour la sécurité, de créer un citoyen de seconde zone, des difficultés d'expulser les personnes condamnées pour des faits de terrorisme vers le pays de l'autre nationalité, de la menace potentiellement perpétuelle constituée par la personne éloignée et du fait que cette personne peut également revenir clandestinement (et donc sans aucun contrôle) en Belgique.

[100] Proposition de loi, pp. 3-4.

illégale et/ou la disparition dans l'illégalité est tout sauf favorable, et encore moins humaine, pour la personne en question. »[101]

151. Condamner des personnes à l'illégalité et donc à une existence en marge de la société comporte des risques. Plusieurs études ont établi qu'il existe un lien entre la réintégration et la récidive[102]. En préparant une personne condamnée à sa réintégration et en la réintégrant correctement dans la société, il est possible de limiter le risque de récidive. Une personne qui a perdu sa nationalité et qui ne dispose plus du droit de séjour (ni des droits inhérents à ce statut) ne sera pas en mesure de réintégrer correctement la société.

Conclusion

152. La proposition de loi prévoit une déchéance automatique de la nationalité pour toute une série d'infractions qui ne sont actuellement pas toutes reprises dans le Code de la nationalité belge, et ce pour tous les Belges ayant la double nationalité. De plus, les citoyens belges qui sont nés en Belgique de parents belges peuvent désormais également être déchus de la nationalité.

153. Il convient d'abord de faire remarquer que la proposition de loi renforce la différence de traitement entre les personnes qui peuvent faire l'objet d'une déchéance de la nationalité et celles qui sont exclues du champ d'application. Compte tenu de l'existence de trois régimes différents assorti chacun d'une procédure différente, de l'élargissement considérable du champ d'application *ratione personae* et des garanties dont la nécessité a déjà été établie à plusieurs reprises, on peut se demander si la proposition de loi est dans sa forme actuelle conciliable avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

154. La proposition de loi étend la déchéance de la nationalité à toute une série de nouvelles infractions, dont certaines entrent déjà en ligne de compte à partir d'une peine d'emprisonnement de trois ans (y compris les peines avec sursis). Il est cependant disproportionné de traiter toutes les infractions visées de manière identique, et ce tant du point de vue de l'alourdissement de la procédure que pour la justification de la déchéance en soi.

155. Le fait que la proposition de loi prévoit une obligation de prononcer la déchéance plutôt qu'une obligation de se prononcer sur la déchéance semble enfreindre les garanties fondamentales et procédurales qui sont imposées tant par les juridictions belges que par les juridictions européennes. Par ailleurs, les critères qui sont avancés peuvent tout au plus servir d'éléments que le juge prendrait en compte dans son évaluation, mais ne peuvent en aucun cas constituer une condition de recevabilité à remplir pour pouvoir procéder à cette évaluation. Enfin, il semble indiqué de reconsidérer certains de ces critères à la lumière de la présomption d'innocence et de l'élargissement du champ d'application de la proposition à des infractions autres que les actes de terrorisme, le génocide et les crimes de guerre.

[101] Accord de coalition fédérale 2025-2029, p. 168.
[102] Voir e.a. NATIONS-UNIES, OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Manuel d'introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion Sociale des Délinquants*, New-York, 2013.

156. Un dernier élément de la proposition de loi réside dans la codification de la perte automatique du droit de séjour en cas de déchéance de la nationalité. Or, la perte du droit de séjour a pourtant des conséquences cruciales non seulement sur l'accès à certains droits sociaux, mais aussi sur les possibilités de rester en Belgique dès lors qu'il sous-entend en principe l'adoption d'une décision de retour, s'accompagnant ou non d'une détention administrative. Pour que le contrôle juridictionnel soit effectif, ces implications de la perte du droit de séjour doivent être prises en compte dans la décision de déchéance, et il serait préférable de le préciser dans la législation en projet.

157. Il convient dans ce contexte de se demander si le juge pénal est vraiment le mieux placé, vu son manque de compétence et d'expertise, pour procéder à cette mise en balance. Que ce soit pour des raisons de répartition des compétences ou par respect des garanties procédurales et du principe d'égalité, il est indiqué de laisser aux services spécialisés de l'Office des étrangers et du Conseil du Contentieux des Étrangers le soin de procéder à cette mise en balance. Une solution pourrait consister à prévoir un droit de séjour provisoire, après quoi l'Office des étrangers devra se prononcer sur la conservation ou la perte de ce droit de séjour. Pour les personnes qui bénéficiaient antérieurement de la protection internationale, il faudrait de toute façon prévoir une possibilité de soumettre à nouveau leur situation au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides avant l'adoption d'une quelconque décision de retour.

158. Enfin, il convient également de s'interroger sur l'efficacité de la mesure prévue à la lumière de l'objectif poursuivi, à savoir la protection de la société. On ne saurait dans ce contexte faire abstraction de l'éventualité que certaines personnes, pour des raisons pratiques, diplomatiques ou juridiques, ne puissent pas être éloignées du territoire. La perte automatique du droit de séjour revient à condamner ces personnes à vivre en marge de la société sans aucune possibilité de pourvoir elles-mêmes à leur subsistance, ce qui pourrait précisément porter préjudice à la sécurité en aggravant le risque de récidive.