



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.678/2
du 8 février 2021

advies 68.678/2
van 8 februari 2021

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant le Code de la
nationalité belge en ce qui
concerne l’acquisition de la
nationalité belge’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Wetboek van de
Belgische Nationaliteit wat de
verkrijging van de Belgische
nationaliteit betreft’

Le 14 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité belge', déposée par M. Ortwin DEPOORTERE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1000/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 8 février 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 février 2021.

*

Op 14 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit wat de verkrijging van de Belgische nationaliteit betreft', ingediend door de heer Ortwin DEPOORTERE c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1000/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 8 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2021.

*

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

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

1. L'article 7 de la proposition tend à modifier l'article 19, § 2, du Code de la nationalité belge pour prolonger de deux à cinq ans la condition de séjour légal en Belgique pour permettre à un apatride majeur ou émancipé de demander la naturalisation.

Selon les développements de la proposition,

« [...] nous considérons que, pour un apatride, la durée minimale d'à peine deux ans de séjour légal est beaucoup trop courte et souhaitons la porter à cinq ans ».

La disposition proposée doit être mise en rapport avec l'article 32 de la Convention 'relative au statut des apatrides', signée à New York le 28 septembre 1954, qui a fait l'objet de la loi belge d'assentiment du 12 mai 1960.

Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle¹, lors de l'adoption de la loi du 4 décembre 2012 'modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration',

« le législateur a toutefois maintenu la possibilité de naturalisation des apatrides, afin de respecter les obligations internationales qui reposent sur la Belgique en la matière en vertu notamment de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides ».

L'article 32 de la Convention précitée dispose comme suit :

« Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure ».

La prolongation prévue par l'article 7 de la proposition doit être omise, sauf à ce qu'il puisse être démontré qu'il n'est pas possible pour l'État de procéder à la naturalisation des apatrides autrement qu'en prévoyant, comme dans le texte proposé, la condition qu'ils ne peuvent solliciter leur naturalisation qu'à la condition d'avoir préalablement séjourné légalement en Belgique pendant cinq ans. Il y a lieu à cet égard de tenir compte de ce qu'en principe, les États doivent, en vertu de l'article 32 de la Convention précitée, faciliter l'accès à la nationalité pour les apatrides, ce qui n'est pas le cas de l'article 7 de la proposition puisqu'il durcit les conditions de cet accès.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ C.C., 22 mai 2014, n° 82/2014, B.4.3.

2. En vertu de l'article 8 de la proposition,

« la présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au *Moniteur belge* ».

Comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé, une règle selon laquelle une loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* présente l'inconvénient que, si la loi en projet est publiée à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

Si la formule figurant à la proposition est adoptée, il y aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié².

L'article 8 sera revu en conséquence.

*

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 152.1 et formule F 4-5-1-1.

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

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

1. Artikel 7 van het voorstel strekt ertoe artikel 19, § 2, van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit te wijzigen zodat de duur van het wettelijk verblijf in België, dat een voorwaarde is voor een meerderjarige of ontvoogde staatloze om de naturalisatie te kunnen aanvragen, wordt opgetrokken van twee tot vijf jaar.

In de toelichting van het voorstel wordt het volgende aangegeven:

“(…) wij [stellen] dat voor een staatloze de minimumtermijn van een wettelijk verblijf van amper twee jaar veel te laag is en (…) wij [wensen] deze op te trekken naar vijf jaar.”

De voorgestelde bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 32 van het Verdrag ‘betreffende de Status van Staatlozen’, ondertekend te New York op 28 september 1954, waarmee België heeft ingestemd bij de wet van 12 mei 1960.

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt,¹ heeft de wetgever ter gelegenheid van de goedkeuring van de wet van 4 december 2012 ‘tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken’,

“evenwel de mogelijkheid tot naturalisatie van staatlozen behouden, teneinde de internationale verplichtingen die, met name krachtens het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, op dat vlak op België rusten, te eerbiedigen”.

Artikel 32 van het voornoemde Verdrag luidt als volgt:

“De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van staatlozen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder er naar streven de naturalisatie-procedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.”

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ GwH 22 mei 2014, nr. 82/2014, B.4.3.

De verlenging waarin artikel 7 van het voorstel voorziet, moet achterwege worden gelaten, behalve als kan worden aangetoond dat het voor de staat alleen mogelijk is om staatlozen te naturaliseren door, zoals in de voorgestelde tekst, te voorzien in de voorwaarde dat zij alleen hun naturalisatie kunnen aanvragen als ze al vijf jaar wettelijk in België hebben verbleven. In dat verband dient er rekening mee te worden gehouden dat de staten in principe, krachtens artikel 32 van het voornoemde Verdrag, de toegang tot de nationaliteit voor staatlozen moeten vergemakkelijken, wat met artikel 7 van het voorstel niet het geval is aangezien het de voorwaarden voor die toegang strenger maakt.

2. Krachtens artikel 8 van het voorstel

“treedt [deze wet] in werking op de eerste dag van de eerste maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*”.

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt, heeft een regel naar luid waarvan een wet in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, het nadeel dat, als de ontworpen wet op het einde van de maand wordt bekendgemaakt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die in principe wordt voorgeschreven door artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen’.

Indien de formulering in het voorstel wordt aangenomen, dient te worden gezorgd voor een datum van bekendmaking die iedereen voldoende tijd laat om van de bekendgemaakte tekst kennis te nemen.²

Artikel 8 moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 152.1 en formule F 4-5-1-1.