



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.524/2
du 24 janvier 2022

advies 70.524/2
van 24 januari 2022

sur

over

une proposition de loi spéciale
‘modifiant l’article 5, § 1^{er}, II,
3°, de la loi spéciale du
8 août 1980 de réformes
institutionnelles en ce qui
concerne l’examen de
citoyenneté prescrit en vue de
la naturalisation d’étrangers’

een voorstel van bijzondere
wet ‘tot wijziging van
artikel 5, § 1, II, 3°, van de
bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot
hervorming der instellingen in
verband met de
burgerschapsproef
voorgeschreven met het oog
op de naturalisatie van
vreemdelingen’

Le 22 novembre 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 spéciale 'modifiant l'article 5, § 1^{er}, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'examen de citoyenneté prescrit en vue de la naturalisation d'étrangers', déposée par M. Dries VAN LANGENHOVE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0824/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 24 janvier 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 24 janvier 2022.

*

Op 22 november 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 voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in verband met de burgerschapsproef voorgeschreven met het oog op de naturalisatie van vreemdelingen', ingediend door de Heer Dries VAN LANGENHOVE c.s. (*Parl St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-0824/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 24 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 24 januari 2022.

*

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 l'observation suivante.

La proposition tend à régler la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés relativement à un « examen de citoyenneté » qui serait imposé aux candidats à la naturalisation.

Les développements de la proposition précisent que cette proposition de loi spéciale forme un tout avec la proposition de loi 'instaurant le Code de la citoyenneté' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0787/001). Cette dernière proposition tend notamment à substituer le terme « citoyenneté » au terme « nationalité ». Ainsi le Code de la citoyenneté remplacerait le Code de la nationalité belge instauré par la loi du 28 juin 1984, qui serait abrogé par l'article 13 de cette proposition.

Ce changement de terminologie n'est pas admissible puisque la Constitution, notamment en ses articles 8 et 9, recourt à la notion de nationalité ou de naturalisation, voire à la qualité de Belge, qui renvoie à la nationalité (titre II de la Constitution), et non à celle de citoyenneté.

En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la citoyenneté proposé par l'article 2 de la proposition de loi 'instaurant le Code de la citoyenneté',

« [p]ar citoyenneté belge, il y a lieu d'entendre l'appartenance à l'une des trois communautés visées à l'article 2 de la Constitution ».

Cette proposition définit donc la nationalité belge, au sens de l'article 8 de la Constitution, comme l'appartenance à l'une des trois communautés visées à l'article 2 de la Constitution.

Si, sous réserve de ce qui sera exposé ci-dessous et compte tenu notamment des articles 2 et 127 à 130 de la Constitution, l'appartenance à une communauté est un concept trouvant un certain appui dans la Constitution, elle ne peut être assimilée à la notion de nationalité, qui s'entend au regard de la collectivité nationale toute entière.

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

Cette définition est en outre inconstitutionnelle en ce qu'elle instaure implicitement sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale une « sous-nationalité », prohibée par les articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution, ainsi que le rappelle une jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État ¹. Celle-ci a ainsi considéré ce qui suit :

« [...] en matière d'enseignement, les décrets de la Communauté française n'ont force de loi [sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale] qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Afin d'éviter l'apparition de sous-nationalité sur ce territoire, la Constitution a donc exclu que les communautés soient compétentes à l'égard d'individus ² » ³.

Comme la proposition de loi est susceptible de concerner des personnes résidant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il n'est dès lors pas concevable d'imposer aux demandeurs de naturalisation d'appartenir exclusivement à une communauté.

Il n'y a pas lieu, en conséquence, de poursuivre plus avant l'examen de la présente proposition de loi spéciale.

¹ Voir notamment H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.T.*, 2011/3, pp. 201-226 ; C. ROMAINVILLE, « II.5 – Le partage des compétences à Bruxelles », in C. Romainville et M. Verdussen (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 343 à 397, spéc. pp. 343 à 376.

² *Note de bas de page n° 31 de l'avis cité* : Voir en ce sens, A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, Brussel, 2000, p. 234 ; R. ANDERSEN, « Les compétences des institutions bruxelloises », in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 272 et 274 ; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 238 ; H. DUMONT, « Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », in *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 561 ; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999, p. 419.

Voir également en ce sens, à propos de l'article 128, § 2, de la Constitution, l'avis 34.339/AG donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, Doc. VI. R., zitting 2002-2003, n° 1709/1 [; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34339>].

³ Avis 41.215/2 donné le 11 octobre 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 mars 2007 'relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 340/1, pp. 144 à 169 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41215>).

En effet, en tant qu'elle tend à opérer la répartition des compétences entre l'État et les communautés ⁴ pour la mise en œuvre de l'« examen de citoyenneté », elle forme un tout avec la proposition de loi précitée 'instaurant le Code de la citoyenneté'. Or, et pour les raisons exposées ⁵, cette dernière proposition de loi se fonde sur une définition inconstitutionnelle de la nationalité.

*

⁴ *De lege lata*, l'autorité fédérale est compétente en matière de politique d'accès au territoire (compétence résiduaire) et en matière de naturalisation (articles 8 et 9 de la Constitution) tandis que les communautés sont compétentes en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrants (article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'). Voir à cet égard l'avis 59.224/VR/4 donné le 19 mai 2016 par les chambres réunies de la section de législation sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1901/1, pp. 24 à 37 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59224>).

⁵ Et sans qu'il soit nécessaire d'apprécier la constitutionnalité de cet « examen de citoyenneté » proprement dit.

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 opmerking.

Het voorstel strekt tot regeling van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen met betrekking tot een “burgerschapsproef” die afgelegd zou moeten worden door de indieners van een verzoek tot naturalisatie.

In de toelichting bij het voorstel wordt erop gewezen dat dit voorstel van bijzondere wet gelezen moet worden in samenhang met het wetsvoorstel ‘tot invoering van het Staatsburgerschapswetboek’ (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 55-0787/001). Laatstgenoemd voorstel strekt er onder meer toe de term “nationaliteit” te vervangen door de term “staatsburgerschap”. Zo zou het Staatsburgerschapswetboek in de plaats komen van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, dat bij de wet van 28 juni 1984 ingevoerd is en dat opgeheven zou worden bij artikel 13 van dat voorstel.

Die wijziging van terminologie kan niet aanvaard worden, aangezien in de Grondwet, inzonderheid in de artikelen 8 en 9 ervan, gebruikgemaakt wordt van het begrip nationaliteit of naturalisatie, of zelfs van de staat van Belg, die verwijst naar de nationaliteit (titel II van de Grondwet), en niet van het begrip burgerschap.

Krachtens artikel 1, eerste lid, van het Staatsburgerschapswetboek dat bij artikel 2 van het wetsvoorstel ‘tot invoering van het Staatsburgerschapswetboek’ voorgesteld wordt,

“[wordt] [m]et het Belgische staatsburgerschap (...) bedoeld het behoren tot een van de drie gemeenschappen zoals bedoeld in artikel 2 van de Grondwet.”

In dat voorstel wordt de Belgische nationaliteit in de zin van artikel 8 van de Grondwet dus gedefinieerd als het behoren tot één van de drie gemeenschappen bedoeld in artikel 2 van de Grondwet.

Onder voorbehoud van wat hieronder uiteengezet zal worden en mede gelet op de artikelen 2 en 127 tot 130 van de Grondwet, is het behoren tot een gemeenschap weliswaar een begrip waarvoor in de Grondwet enige steun te vinden is, maar het kan niet gelijkgesteld worden met het begrip ‘nationaliteit’, waaronder de nationale gemeenschap in haar geheel verstaan wordt.

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

Die definitie is daarenboven ongrondwettig voor zover daarbij in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad impliciet een “subnationaliteit” ingevoerd wordt, wat verboden is bij de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, van de Grondwet, zoals in herinnering wordt gebracht in een vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.¹ Zo heeft die afdeling het volgende gesteld:

“(…) en matière d’enseignement, les décrets de la Communauté française n’ont force de loi [sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale] qu’à l’égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Afin d’éviter l’apparition de sous-nationalité sur ce territoire, la Constitution a donc exclu que les communautés soient compétentes à l’égard d’individus.”^{2,3}

Aangezien dat wetsvoorstel betrekking kan hebben op inwoners van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, is het dan ook ondenkbaar om van de indieners van een verzoek tot naturalisatie te verlangen dat zij uitsluitend tot één gemeenschap behoren.

Bijgevolg bestaat er geen grond om dit voorstel van bijzondere wet nader te onderzoeken.

¹ Zie inzonderheid H. DUMONT en S. VAN DROOGHENBROECK, “L’interdiction des sous-nationalités à Bruxelles”, *APT* 2011, afl. 3, 201 tot 226; C. ROMAINVILLE, “II.5 – Le partage des compétences à Bruxelles”, in C. Romainville et M. Verdussen (ed.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l’État fédéral*, 1^e editie, Brussel, Larcier, 2019, 343 tot 397, inz. 343 tot 376.

² Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Voir en ce sens, A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, Brussel, 2000, p. 234; R. ANDERSEN, “Les compétences des institutions bruxelloises”, in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 272 et 274; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 238; H. DUMONT, “Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone”, in *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 561; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling wetgeving, Maklu, Antwerpen, 1999, p. 419.

Voir également en ce sens, à propos de l’article 128, § 2, de la Constitution, l’avis 34.339/AG donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, Doc. VI. R., zitting 2002-2003, n° 1709/1 [; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/34339>].

³ Advies 41.215/2 van 11 oktober 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 maart 2007 ‘betreffende de algemene inspectiedienst, de dienst voor pedagogische raadgeving en begeleiding van het door de Franse Gemeenschap georganiseerde onderwijs, de cellen voor pedagogische raadgeving en begeleiding van het door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde onderwijs en betreffende het statuut van de personeelsleden van de algemene inspectiedienst en van de pedagogische adviseurs’ (*Parl. St. Fr.* Parl. 2006-07, nr. 340/1, 144 tot 169; (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41215>).

Voor zover dit voorstel ertoe strekt de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gemeenschappen te regelen⁴ teneinde uitvoering te geven aan de “burgerschapsproef”, vormt het immers een geheel met voormeld wetsvoorstel ‘tot invoering van het Staatsburgerschapswetboek’. Om de hierboven uiteengezette redenen⁵ steunt laatstgenoemd wetsvoorstel evenwel op een ongrondwettige definitie van de nationaliteit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁴ *De lege lata* is de federale overheid bevoegd voor het beleid inzake de toegang tot het grondgebied (residuaire bevoegdheid) en inzake naturalisatie (artikelen 8 en 9 van de Grondwet), terwijl de gemeenschappen bevoegd zijn voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Zie in dat verband advies 59.224/VR/4 d.d. 19 mei 2016 van de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (*Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 1901/1, 24 tot 37; (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59224>)).

⁵ En dit zonder dat de grondwettigheid van die “burgerschapsproef” op zich beoordeeld hoeft te worden.