

Protection judiciaire en cas de déchéance de la nationalité belge dans la lutte contre le terrorisme



**Quand les 'nouveaux' belges
deviennent-ils de 'vrais' belges?**

Patrick Wautelet (ULiège)

Menu



- 1°) Déchéance et activités terroristes - état des lieux
- 2°) Droit international/européen et droit de la nationalité : quelle marge de manoeuvre pour les Etats?
- 3°) Déchéance et égalité devant la loi

Déchéance pour terrorisme - état des lieux



- Art. 23 CNB : déchéance si intéressés “manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge” - procédure devant la Cour d'Appel
- Loi 4.12.2012 - nouvel article 23/1 CNB
 - Possibilité de déchéance si condamnation à une peine d'au moins 5 ans pour infractions terroristes les plus graves
 - Délai : si les faits ont été commis dans les *10 ans* de l'acquisition de la nationalité belge
 - Procédure : juge ordinaire

Déchéance pour terrorisme - état des lieux



- Loi 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme
- Nouvel art. 23/2 CNB : régime particulier pour la déchéance en cas de condamnation pour activités terroristes
 - Si condamnation à peine d'au moins 5 ans
 - Pour toutes les infractions du Livre II, titre I Code pénal (nouvelles infractions terroristes - art. 140 *sexies* Code pénal : quitter le territoire belge pour commettre infraction terroriste; art. 140 *quinquies* : suivre une formation en vue de commettre infractions terroristes)
 - Pas de délai de 'prescription'

Déchéance pour terrorisme - état des lieux



- Belgique pas isolée - France (1996); Pays-Bas (projet 2014), etc.

Nationalité et droit international?



- Droit international et droit de la nationalité : quelle marge de manoeuvre pour les Etats?
- Focus sur perte/déchéance de nationalité

Nationalité et droit international?



- 1°) Droit coutumier/principes généraux de droit?
 - Interdiction de la privation *arbitraire* de nationalité (art. 15 DUDH)
 - Quand une privation est-elle arbitraire? Rapport Secrétaire Général NU au Conseil des droits de l'homme 2009
 - Absence de procédure judiciaire transparente
 - Application discriminatoire
 - Pas de test de proportionnalité
 - Etats doivent s'efforcer d'éviter les situations d'apatridie

Nationalité et droit international?



- 2°) Droit conventionnel
- Convention réduction apatridie 1961 (Belgique : 1.07.2014)
 - Art. 8: pas de privation de nationalité si conduit à l'apatridie - sauf si :
 - Nationalité acquise au moyen d'une fausse déclaration
 - Manque de loyauté de l'individu - comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat

Nationalité et droit international?



- 2°) Droit conventionnel
- Convention réduction apatridie 1961 (Belgique : 1.07.2014)
 - Art. 8: ne peut jouer que si
 - Motifs de perte existent dans le droit national
 - Déclaration de maintien par Etat → déclaration de la Belgique (CNB 2014)
 - § 4 : déchéance uniquement “conformément à la loi” et possibilité pour l'intéressé “de faire valoir tous ses moyens de défense devant une juridiction...”

Nationalité et droit international?



- 2°) Droit conventionnel
- Convention réduction apatridie 1961 (Belgique : 1.07.2014)
 - Art. 9: pas de privation de nationalité pour des motifs “d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique”

Nationalité et droit international?



- Travail d'interprétation/actualisation UNHCR – Conclusions de Tunis 2013
 - Art. 8(3): “This exception to the basic rule establishes a very high threshold for deprivation of nationality resulting in statelessness. The ordinary meaning of the terms “seriously prejudicial” and “vital interests” indicate that the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue. The term “seriously prejudicial” requires that the individuals concerned have the capacity to impact negatively the State. Similarly, “vital interests” sets a considerably higher threshold than “national interests”. ... Acts of treason, espionage and – depending on their interpretation in domestic law – “terrorist acts” may be considered to fall within the scope of this paragraph”

Nationalité et droit international?



- Convention européenne sur la nationalité (1997) – [quid Belgique?]
 - Art. 7 § 1 : perte de nationalité possible si:
 - c) engagement volontaire dans des forces militaires étrangères
 - d) perte de nationalité possible si “comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat Partie”
 - pas d'apatridie

Nationalité et droit international?



- Convention européenne sur la nationalité (1997) – [quid Belgique?]
 - Art. 5 § 2 : Etat “doit être guidé par le principe de la non-discrimination entre ses ressortissants, qu'ils soient ressortissants à la naissance ou aient acquis sa nationalité ultérieurement”
 - Principe directeur et non règle impérative
 - CEDH : “Article 5 § 2 of the ECN ... has no importance for the interpretation of Article 14 of the Convention in the present case” (Biao/DK, 2014 § 95)

Nationalité et droit international?



- Convention droits de l'enfant (20.11.1989)
 - Art. 7 : „1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité...”
 - Art. 8 : “Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale”

Nationalité et droit international?



- 3°) Droit européen?
- CJUE :
 - Chaque Etat maître de sa nationalité – EM compétents pour définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité
 - Européanisation des règles de conflits de nationalités (*Garcia Avello, etc.*)
 - Quid perte de la nationalité?

Nationalité et droit international?



- CJUE *Janko Rottman c Freistaat Bayern* (2010)
- M. Rottmann, citoyen autrichien, acquiert nationalité allemande par naturalisation → perte nationalité autrichienne
- Découverte du passé sulfureux de M. Rottmann → pas de transparence sur ses démêlés avec justice autrichienne
- Allemagne : intention de priver M. Rottmann de sa nationalité autrichienne
- Conséquence : M. Rottmann apatride et perte de la citoyenneté européenne

Nationalité et droit international?



- CJUE :
 - EM maîtres de leur nationalité
 - Respect des principes du droit européen dans l'exercice de cette compétence
 - Contrôle par la Cour plus important encore si perte de nationalité entraîne perte de citoyenneté de l'EU

Nationalité et droit international?



- CJUE :

- Contrôle de l'action des EM:

- Décision de retrait en raison de manœuvres frauduleuses correspond à un motif d'intérêt général – motif légitime cette compétence
- Décision de retrait doit respecter *principe de proportionnalité* en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union
 - Perte justifiée par rapport à la gravité de l'infraction?
 - Temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait
 - Possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine

Nationalité et droit international?



- Influence de la CEDH?
 - Pas de droit à la nationalité
 - Influence indirecte – par le biais art. 8 et art. 14
 - Ex. 1 CEDH 2011 *Genovese c. Malte* : discrimination dans l'octroi d'une nationalité à un enfant né d'un couple non marié inacceptable (art. 14 et art. 8)
 - Cour : “the applicant was in an analogous situation to other children with a father of Maltese nationality and a mother of foreign nationality. The only distinguishing factor, which rendered him ineligible to acquire citizenship, was the fact that he had been born out of wedlock.” (§ 45)

Nationalité et droit international?



- Ex. 2 CEDH 2014 *Mennesson c. France* :
- “même si l’article 8 de la Convention ne garantit pas un droit d’acquérir une nationalité particulière, il n’en reste pas moins que la nationalité est un élément de l’identité des personnes Or ... bien que leur père biologique soit français, les [enfants nés d'une GPA] sont confrontées à une troublante incertitude quant à la possibilité de se voir reconnaître la nationalité française en application de l’article 18 du code civil Pareille indétermination est de nature à affecter négativement la définition de leur propre identité” (§ 97)

Déchéance et égalité devant la loi



- Evaluation législation belge
 - Pas de mesure préventive, sanction *a posteriori*
 - Décision confiée au pouvoir judiciaire (<> France)
 - Déchéance „peut” être prononcée
 - Deux étapes : d'abord condamnation puis déchéance
 - Délai : 10 ans (France : 30 ans - 15 ans entre acquisition et faits; 15 ans entre faits et déchéance)
 - Déchéance prend effet *après* transcription du jugement (<> France - publication décret)
 - Pas de déchéance si apatridie
 - → a priori intervention mesurée et conforme exigences internationales/européennes

Déchéance et égalité devant la loi



- *Difficulté potentielle* : champ application limité des mesures de déchéance
 - **Belgique** : uniquement pour les personnes devenues belges (par : naturalisation/déclaration); pas pour les belges de naissance (par filiation; *ius soli*)
 - **France** : déchéance uniquement pour personnes qui ont acquis la nationalité française (par : naturalisation, mariage, recouvrement, déclaration, etc.) : pas pour les '*Français de souche*'
→ les belges /français ne sont pas égaux devant la déchéance?

Déchéance et égalité devant la loi



- Champ application limité – approche classique
- *Chypre* : déchéance uniquement pour citoyens qui le sont devenus “*pursuant to registration or a naturalized person*” (art. 113)
- *Irlande* : révocation du certificat de naturalisation uniquement si „*the person to whom it was granted has, by any over act, shown himself to have failed in his duty of fidelity to the nation and loyalty to the State*” (art. 19(1)(b))
- *Angola* - “*No Angolan citizen by origin may be deprived of their original nationality*” (art 9 § 4 Constitution)

Déchéance et égalité devant la loi



- Autres distinctions:
 - Entre ressortissants et ressortissants qui possèdent autre nationalité
 - Parmi bipatrides : entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent (*de facto*) renoncer à l'une de leurs nationalités
 - Distinction *de facto* selon origine ethnique?

Déchéance et égalité devant la loi



- Analyse de la déchéance pour terrorisme sous l'angle de l'égalité
- Cadre? Art. 14 CEDH - Application de l'art. 14 “beyond the enjoyment of the rights and freedoms which the Convention and Protocols require each State to guarantee” (CEDH Biao/DK, 2014, § 77)
- Éléments du raisonnement:
 - *A. Quelles catégories?*
 - *B. Objectifs poursuivis*
 - *C. Marge d'appréciation de l'Etat*
 - *D. Examen de proportionnalité*

Déchéance et égalité devant la loi



- *A. Quelles catégories?*
- Deux catégories
 - Etrangers devenus belges par:
 - Naturalisation
 - Déclaration (séjour long, mariage, etc.)
 - Conséquence acquisition par parents (art. 12 CNB)
 - Enfant né en Belgique (art. 11 § 2 CNB)
 - Personnes belges à la naissance par
 - *ius sanguinis* (art. 8 CBN)
 - double *ius soli* (art. 11 § 1 CBN)

Déchéance et égalité devant la loi



- Catégories pertinentes pour la déchéance?
- Opinions contrastées
- *Conseil constitutionnel* FR 1996 : “ *Considérant qu’au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation*” (idem en 2015)

Déchéance et égalité devant la loi



- Cour constitutionnelle 14 mai 2009 : Il existe des différences objectives entre
 - *1ère catégorie* : ressortissants belges qui sont exclus de la déchéance → attribution automatique de la nationalité à la naissance par effet de la loi
 - *2ème catégorie* : ressortissants belges frappés de déchéance → acquisition de la nationalité à 18 ans, sur demande, après procédure fondée sur des „faits personnels graves”

Déchéance et égalité devant la loi



- Distinction entre plusieurs catégories justifiable?
 - Méthode d'acquisition de la nationalité (attribution automatique par effet de la loi; acquisition sur demande après examen) : critère de distinction *peu pertinent*
 - Force du lien avec un Etat et surtout durée du lien : distinction pertinente, peut justifier une différence de traitement

Déchéance et égalité devant la loi



- Confirmation *a contrario* : exclusion par législateur de la déchéance pour belges '3ème génération' (art. 11 § 1 CNB)
- Adoption art. 11 CNB en 1991 : gouvernement pose que pour les étrangers de la 3ème génération, en raison des circonstances de leur naissance “l'on se trouve en principe en présence d'un lien suffisamment étroit pour un octroi de nationalité et, pour cette raison, il peut ne pas être tenu compte de la volonté des intéressés au moment de la naissance” (Exposé des motifs, Chambre, *Doc.Parl.* n° 1314/1, 90-91, p. 3)

Déchéance et égalité devant la loi



- Application déchéance à deux catégories criticable
- 1°) Déchéance de personnes devenues belges sur base de l'art. 12*bis*, §1-1° CNB – étrangers nés en Belgique et devenus belges par déclaration à 18 ans
 - Cour constitutionnelle : catégorie différente des belges 'de souche'
 - Appréciation :
 - Différence plus *formelle* que substantielle : naissance en Belgique, résidence en Belgique jusqu'à 18 ans; acquisition uniquement si demande mais conditions (faits personnels graves) lé
 - Belges 'de souche' non visés? Pas nécessairement lien étroit avec la Belgique (ex. : enfant né à l'étranger d'un belge né à l'étranger... pas de déchéance)

Déchéance et égalité devant la loi



- Confirmation raisonnement par Cour constitutionnelle :
- Différences entre catégories “justifient que la possibilité de déchéance soit exclue uniquement pour les Belges [...] à qui la nationalité belge a été automatiquement attribuée en raison des liens particulièrement forts qui les unissent à la communauté nationale et puisse par contre être appliquée aux Belges qui ont acquis la nationalité après 18 ans et ***qui ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique***” (2009)

Déchéance et égalité devant la loi



- Application déchéance à deux catégories criticable
- 2°) Déchéance de personnes devenues belges sur base de l'art. 11 § 2 CNB – étrangers nés en Belgique, de parents qui y résident depuis 10 ans et devenus belges par déclaration des parents
- A première vue catégorie différente : pas d'acquisition automatique, uniquement sur déclaration; exigence d'intégration négative

Déchéance et égalité devant la loi



- Appréciation plus fine:
 - Enfants nés en Belgique, y résident, parents résident légalement en Belgique depuis au moins 10 ans → lien substantiel avec la Belgique
 - 10 ans de résidence légale insuffisants? CEDH *Biao/DK*: „to conclude that in order to be presumed to have strong ties with a country, one has to have direct ties with that country for at least 28 years appears excessively strict. **The Court is not convinced either that in general it can be concluded that the strength of one’s ties continuously and significantly increases after, for example, 10, 15 or 20 years in a country.**”

Déchéance et égalité devant la loi



- Distinction indirecte selon origine ethnique ressortissants?
- Si oui, différence de traitement difficile à justifier (CEDH, *Timishev/ Rusland*, 13 12 2005)
- Déchéance vise étrangers devenus belges – impact plus important pour certaines catégories ethniques?

Déchéance et égalité devant la loi



- B) Quelle justification?
- Réponses possibles:
 - Protection de la société? Distinction peu pertinente – un terroriste 'belge de souche' n'est pas moins nuisible... (et doute sur efficacité de la mesure)
 - Punir les terroristes? Distinction peu pertinente, pourquoi punir différemment terroristes 'belgo-étrangers'?
 - Peine complémentaire pour terroristes avec lien faible avec communauté nationale : distinction est pertinente et adéquate

Déchéance et égalité devant la loi



- C) Quelle marge d'appréciation pour l'Etat?
- En principe marge limitée car distinction de traitement sur base de la nationalité (CEDH, *Gaygusuz/Autriche*, 16 09 1996)
- Déchéance → différence de traitement n'est pas fondée sur la nationalité
- Intérêts de l'Etat sont en cause (sécurité citoyens, etc.) → marge d'appréciation large?

Déchéance et égalité devant la loi



- Jurisprudence
 - Conseil constitutionnel : *“ compte tenu de l’objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme... eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme ”*
 - Cour constitutionnelle : “ Sous réserve d’une appréciation manifestement déraisonnable, il relève du pouvoir d’appréciation du législateur de décider quelles catégories de Belges peuvent faire l’objet d’une mesure de déchéance et quelles catégories doivent être exclues de cette possibilité ” (2009)

Déchéance et égalité devant la loi



- D) Examen de proportionnalité
- Quels sont les éléments du test de proportionnalité?
- 1. Encadrement procédural
 - *Conseil constitutionnel:*
 - 1996 : importance du délai (10 ans) qui encadre déchéance
 - 2015 : importance renouvelée délai – délai porté à 15 ans. Conseil : délai „ne saurait être allongé 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”

Déchéance et égalité devant la loi



- Quid art.23/2 CNB : disparition de tout délai
- Etranger devenu belge en 1982 peut être frappé de déchéance en 2016...
- Proportionnalité?

Déchéance et égalité devant la loi



- Éléments du test de proportionnalité?
- 2. Appréciation individuelle
- Art. 23/2 CNB → certaines catégories de belges visés, définies de façon abstraite, sans avoir égard aux caractéristiques individuelles
- Conséquence : déchéance appliquée dans des situations diverses, à des personnes aux caractéristiques diverses – ex. :
 - Etranger naturalisé belge après 5 ans de résidence (ancien art. 18 CNB)
 - Etranger devenu belge après 15 ans de résidence
→ absence de distinction entre situations → violation potentielle égalité

Déchéance et égalité devant la loi



- Solution?
- Déchéance „peut” être prononcée
- Pouvoir d'appréciation du juge doit inclure un „*genuine connection*” test

Conclusion



- Déchéance sous l'empire du CNB
 - Régime nuancé et respectueux balises fondamentales
 - Difficultés:
 - Application aux étrangers nés en Belgique et possédant un lien fort avec la Belgique
 - Absence de délai butoir
 - Absence d'individualisation des catégories