

I. Édito

La déclaration de nationalité pour l'enfant né à l'étranger d'un parent belge né lui-même à l'étranger et les vellétés de l'attribution de plein droit de la nationalité belge

Depuis la réforme du Code de la nationalité en 2012, la filiation avec un auteur belge ne représente plus un élément déterminant dans l'accès à la nationalité belge pour les adultes. De même, ces derniers n'ont plus l'opportunité de se porter candidat à l'obtention de la nationalité belge à partir de l'étranger¹, malgré la présence de liens véritables avec la Belgique. Seule la personne de moins de dix-huit ans, dans certaines hypothèses, peut se voir attribuer la nationalité belge au motif qu'elle est l'enfant d'un Belge, quand bien même elle résiderait à l'étranger. Bien que l'accès à la nationalité soit dans ce cas prévu de plein droit, il ne se fait pas toujours sans heurts. Dès lors, au regard de l'impossibilité, une fois adulte, de se voir reconnaître la nationalité de son parent belge lorsque l'on réside à l'étranger, il est important que les autorités belges veillent à appliquer avec le plus de diligence possible les dispositions permettant à l'enfant résidant à l'étranger d'accéder à son droit d'être belge.

Traditionnellement, à l'égard des enfants, la nationalité belge est attribuée de plein droit. Ce qui signifie qu'en principe aucun acte volontaire², ni aucune démarche spécifique ne sont requis de la part de l'enfant ou de ses parents. L'enfant est reconnu belge automatiquement, indépendamment de sa volonté et de celle de ses parents, dès lors que les conditions émises par la loi pour accéder à la nationalité belge ont été vérifiées.

Le Code de la nationalité prévoit cependant deux tempéraments à cette absence de formalisme, quand le contexte familial présente des liens plus ténus avec la Belgique. L'un de ces tempéraments concerne la situation de l'enfant qui naît en Belgique de parents de nationalité étrangère nés à l'étranger. Cet enfant né sur le territoire se verra attribuer la nationalité belge si les différentes conditions citées à l'article 11*bis* du Code de la nationalité sont remplies, dont celle à charge des parents de déposer une déclaration de nationalité avant les douze ans de l'enfant. L'autre exception³, qui fera l'objet du présent édito, est visée à l'article 8 du Code⁴. Il s'agit de la situation de l'enfant né à l'étranger d'un parent, belge au moment de la naissance de l'enfant, mais né lui-même en dehors du territoire belge⁵. Il est alors requis que le parent belge démontre un attachement avec la Belgique et dépose, en faveur de son enfant, une déclaration attributive de la nationalité belge. Le dépôt de cette déclaration se fait auprès de l'administration de sa résidence⁶. L'expression de cet attachement à la Belgique est plutôt d'ordre administratif et ne requiert pas la démonstration expresse d'un lien réel avec la Belgique, ni de la part du parent, ni de la part de l'enfant. En effet, le législateur de l'époque, sur la proposition du Conseil d'État, a finalement préféré l'expression de la simple volonté de créer un lien par voie administrative entre l'enfant et la Belgique à la preuve d'un lien effectif. Cette proposition était notamment motivée par des considérations de sécurité juridique, la notion de « lien effectif » pouvant se révéler floue dans sa mise en œuvre. En outre, la charge pour l'administration d'examiner les preuves de liens réels avec la Belgique aurait été plus conséquente⁷.

L'on peut comprendre les objectifs légitimes du législateur qui sont probablement ceux d'éviter une transmission automatique de la nationalité belge à des générations de personnes qui n'ont plus aucun lien, ni même la volonté de créer un lien avec notre pays. De plus, la formalité mise en place pour éviter l'écueil de la déperdition du lien est, il est vrai, assez simple à réaliser. Néanmoins, le délai de cinq ans⁸ laissé au parent pour se manifester se révèle en pratique souvent trop court dès lors que la situation présente en général des éléments d'extranéité

1 À l'exception de certains cas de recouvrement de la nationalité belge (art. 24 Code de la nationalité belge ; ci-après : CNB).

2 Art. 1 CNB. Ch.-L. Closset et B. Renauld, *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 130.

3 Alors que sous l'égide des lois coordonnées de 1932, l'enfant né à l'étranger d'un père belge devenait automatiquement belge sans formalité particulière, le formalisme actuel a été intégré au Code de la nationalité adopté en 1984 pour compenser les effets de l'égalité d'accès à la nationalité entre la filiation paternelle et maternelle et entre la filiation légitime et naturelle. *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1983-1984, n° 756/21, p. 14 et 100.

4 Art. 8, § 1, 2°, b) CNB.

5 Sont assimilés au territoire belge, les territoires qui étaient soumis à la souveraineté belge ou confiés à l'administration de la Belgique. On pense aux anciens Congo belge et Ruanda-Urundi. Ch.-L. Closset et B. Renauld, *op. cit.*, p. 152.

6 Le Code fait exception à la nécessité de déposer une déclaration attributive de nationalité lorsque l'enfant, né à l'étranger d'un parent belge né à l'étranger, ne possède pas une autre nationalité. Dans ce cas, il devient belge automatiquement afin d'éviter qu'il soit apatride. Art. 8, § 1, 2°, c) CNB.

7 *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1983-1984, n° 756/1, p. 20 et 36.

8 Le Conseil d'État avait à l'époque jugé raisonnable un délai de cinq ans à partir de la naissance de l'enfant. *Doc. parl.* Chambre, sess. 1983-1984, n° 756/1, p. 36.

puissants. Or, ces éléments viennent compliquer l'analyse de la preuve du lien de filiation, condition d'accès à la nationalité belge dans ce contexte, avec le risque pour l'enfant de se voir refuser l'attribution de la nationalité belge de ses ascendants et, par conséquent, une citoyenneté européenne.

Quelles sont en pratique les entraves à l'attribution de plein droit de la nationalité ?

Le formalisme prévu par l'article 8, § 1, 2°, b) du Code de la nationalité ne s'impose qu'en présence d'un parent belge né à l'étranger dont l'enfant naît à l'étranger. Par la force des choses, l'acte de naissance de l'enfant et probablement les autres actes de l'état civil ou jugements qui interviennent dans l'établissement de sa filiation (ex : acte de reconnaissance, acte de mariage, jugement de contestation de paternité ou d'établissement de la filiation,...) auront été dressés par une autorité étrangère. Les règles de reconnaissance des actes et des jugements étrangers, et le lot de difficultés qui les accompagnent, sont dès lors à convoquer. À côté des démarches propres à la légalisation lorsqu'elle est requise, l'examen de la validité des documents étrangers par l'administration n'est pas encadré par des délais légaux et prend souvent beaucoup de temps. En outre, l'Autorité centrale de l'état civil peut être saisie pour avis en cas de doute sérieux quant à l'appréciation des conditions du droit international privé, avis qu'elle rendra dans les trois mois de sa saisine, prolongeables de trois mois supplémentaires⁹. L'administration peut également solliciter un avis du Parquet pour les mêmes motifs ou si elle émet un doute sur le caractère frauduleux des documents ou de la filiation. La réponse du Parquet n'est, en revanche, soumise à aucun délai¹⁰.

Dans l'hypothèse où l'administration estime ne pas pouvoir donner effet aux documents étrangers et, dès lors, au lien de filiation conditionnant l'attribution de la nationalité, le parent belge, face à ce refus, devra saisir le tribunal de la famille en vue d'une action en reconnaissance de la filiation étrangère¹¹. Cette action fait courir à nouveau des délais imprévisibles, tributaires de la surcharge de travail du tribunal territorialement saisi.

Cumulés, ces délais peuvent entamer largement la période jusqu'aux cinq ans de l'enfant pendant laquelle la déclaration attributive de nationalité doit être faite afin de transmettre la nationalité. D'autant que, par ailleurs, il est fréquent que le parent de l'enfant n'initie pas ces démarches dès la naissance de l'enfant par méconnaissance de la loi. Bien souvent, la réflexion autour de la transmission de la nationalité se pose lorsque se révèle la nécessité d'obtenir un passeport, par exemple quand le parent résidant seul en Belgique décide d'y faire venir son enfant. Face à ce constat, l'on ne saurait que suggérer aux administrations de prendre l'initiative d'attirer l'attention des nouveaux Belges, venant chercher leur carte d'identité, sur les conditions de dévolution de la nationalité belge à leurs enfants.

Lorsque le parent belge réside en Belgique, la déclaration attributive de nationalité doit être déposée auprès de l'officier de l'état civil de sa commune de résidence. Ce qui ne soulève en principe pas de difficulté majeure. En revanche, lorsque le parent réside à l'étranger, la déclaration doit être faite devant le chef du poste consulaire de carrière belge compétent pour le lieu de résidence du parent belge¹². En raison de considérations politiques ou géographiques particulières, l'accès au poste de carrière peut s'avérer problématique et rendre impossible le dépôt de la déclaration dans les délais.

Notons également que l'auteur de la déclaration doit être nécessairement le parent qui possède la nationalité belge¹³. À l'exception du cas où le parent est décédé avant d'avoir pu faire la déclaration, cette exigence ne paraît pas, à première vue, être la source d'entrave particulière à l'accès à la nationalité belge pour l'enfant. En effet, à moins que l'acquisition de la nationalité belge n'entraîne la perte de l'autre nationalité éventuelle de l'enfant¹⁴, on ne voit pas, dans le contexte politique actuel qui offre plus d'avantages que d'inconvénients au fait d'être belge, de raison évidente au refus d'un parent de priver son enfant de cette nationalité. Malheureusement, il en va parfois autrement dans les relations interpersonnelles. Il arrive, dans différentes hypothèses, que le parent ne fasse pas la déclaration. On pense par exemple à un parent qui serait absent, tout simplement négligent ou encore, dans

9 Art. 31 Code de droit international privé (ci-après: Codip).

10 Art. 31 Codip.

11 Art. 23 Codip.

12 Art. 22, § 4 CNB et art. 31 Code consulaire.

13 Ch.-L. Closset et B. Renauld, *op. cit.*, p. 154.

14 Si le droit de l'État dont l'enfant est également ressortissant ne permet pas la double nationalité.

les cas les plus problématiques, qui refuserait de transmettre sa nationalité pour empêcher l'autre parent, dont il est séparé, d'obtenir un droit de séjour envisageable sur la base de la nationalité belge de l'enfant. Le tribunal de la famille de Bruxelles a été saisi d'une telle situation de fait¹⁵. Dans cette affaire, le juge a d'abord estimé que la réclamation de la nationalité belge relevait bien de l'autorité parentale et a dès lors conclu pouvoir se saisir de la question. Ensuite, priorisant son examen sur l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁶ plutôt que sur l'avantage de la mère à obtenir un droit de séjour, le juge estima que rien ne permettait de penser que l'octroi de la nationalité belge à l'enfant lui était préjudiciable, au contraire. Par ailleurs, « *bien que le droit d'acquérir une nationalité ne soit garanti, comme tel, ni par la C.E.D.H., ni par ses Protocoles, il n'est pas exclu que le refus du père de permettre cette attribution à son fils n'entraîne pas dans le chef de l'enfant un impact sur le droit de celui-ci tel que garanti par l'article 8 de la C.E.D.H.* »¹⁷. Il condamna ainsi le père à procéder à la déclaration attributive de nationalité, sans délai, sous peine d'astreinte. Mais si un tel conflit peut trouver une issue favorable auprès du tribunal, encore faut-il que le juge ait l'opportunité de se prononcer utilement avant le délai légal des cinq ans de l'enfant.

Bien que le conflit entre les parents sur l'attribution de la nationalité puisse être, comme nous venons de le voir, porté devant le juge en tant qu'attribut de l'autorité parentale, le droit de la nationalité ne conditionne pas, au demeurant, le dépôt de la déclaration à la détention par le parent belge de l'exercice de l'autorité parentale¹⁸. Contrairement à d'autres dispositions du Code de la nationalité citant l'exercice de l'autorité parentale comme condition à la transmission de la nationalité belge¹⁹, l'article 8, § 1 parle uniquement d' « auteur belge ». Le Code n'exige que la prise en compte du critère de la filiation avec un ressortissant belge²⁰. Et ce, que l'auteur exerce une autorité parentale sur l'enfant ou non. La question s'était posée, lors de la rédaction initiale de l'article 8 en 1984, de savoir si l'accord de l'autre parent devait être requis conformément au principe de l'autorité parentale conjointe. Un amendement avait par ailleurs été déposé afin d'autoriser l'autre parent à faire opposition à l'attribution de la nationalité dans les quinze jours de la déclaration. Cet amendement n'avait pas été retenu notamment car l'objectif de la disposition n'était pas de protéger le droit des parents mais l'intérêt de l'enfant et que la majorité des protagonistes de l'époque ne voyaient pas d'inconvénient majeur à l'octroi de la nationalité belge. Et quand bien même la déclaration s'avérait finalement contraire à l'intérêt de l'enfant, il était avancé qu'il pouvait renoncer à la nationalité belge à l'âge de dix-huit ans²¹. Sur le plan de l'intérêt de l'enfant, l'argument nous paraîtrait, probablement aujourd'hui, un peu trop hâtif.

Quelle est la valeur de la déclaration attributive de nationalité ?

À la suite de la déclaration attributive de nationalité, un acte de nationalité est établi par l'administration communale ou consulaire²². Le Code de la nationalité précise que la nationalité devient effective, sans effet rétroactif²³, à partir de l'établissement de cet acte²⁴. C'est sur la base de l'acte de nationalité que les parents peuvent ensuite demander la délivrance d'une carte d'identité ou d'un passeport belge à la commune ou au consulat belge, en fonction du lieu de résidence de l'enfant.

Force est de constater qu'en pratique, cette dernière étape, qui n'est rien de plus que la mise en œuvre de l'acte de la nationalité, peut se révéler être un nouveau parcours du combattant. En effet, il n'est pas rare que l'ambassade ou le consulat sollicité pour la délivrance du passeport procède à nouveau à l'analyse de la filiation étrangère et sollicite toute une série de documents (parfois sans lien évident avec les conditions de l'attribution

15 Trib. fam. Bruxelles (121^e ch. jeunesse), 9 octobre 2014, n° 14/2799/B, *inédit*.

16 Art. 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

17 Trib. fam. Bruxelles (121^e ch. jeunesse), 9 octobre 2014, *op. cit.*

18 Circulaire du 6 août 1984 concernant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 14 août 1984.

19 Voir art. 12 CNB.

20 Circulaire du 6 août 1984, *op. cit.* De plus, en vertu de l'article 8, § 4 du Code de la nationalité, la rupture du lien de filiation avec l'auteur belge avant les dix-huit ans de l'enfant entraîne la perte de plein droit de la nationalité belge. Toutefois, à cet égard, il a été jugé récemment que la perte automatique de la nationalité belge de l'enfant du fait de la cessation de la filiation avec son auteur belge, sans possibilité pour l'enfant de demander l'examen par un juge des conséquences concrètes de cette perte, est contraire à la Constitution et aux instruments internationaux en faveur des droits de l'enfant. Voir C. const., 19 janvier 2023, n° 12/2023.

21 *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1983-1984, n° 756/21, p. 102 et 103.

22 Art. 8, § 1, al. 2 CNB, art. 67 C. civ. et art. 31 Code consulaire.

23 Art. 2 CNB.

24 Art. 8, § 1, al. 3 CNB.

de la nationalité²⁵). Certaines autorités exigent, en plus, que ces documents aient une date récente, soumettant les parents à de nouvelles démarches bien souvent coûteuses et fastidieuses auprès des autorités étrangères qui ont émis les documents requis. Des demandes de passeport se retrouvent ainsi bloquées pendant des mois, voire des années, ou sont refusées sans raison légale, la question de l'attribution de la nationalité belge ayant été vidée par l'administration qui a établi l'acte de nationalité.

En effet, l'acte de nationalité a, comme tous les actes d'état civil belges, valeur jusqu'à inscription de faux en écriture²⁶. Ce qui signifie qu'il est valide et sort ses effets à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une annulation par un juge. Jusqu'à cet instant, l'autorité consulaire ne peut donc se permettre de refuser la délivrance d'un passeport ou d'une carte d'identité parce qu'elle met en doute la validité de la filiation²⁷. Cette attitude, au-delà d'être illégale, interpelle au regard du respect de l'intérêt de l'enfant qui doit guider l'action de l'administration dans toute décision qui le concerne²⁸.

Quelle possibilité d'action en cas de dépassement du délai de cinq ans ?

La formalité de la déclaration attributive de nationalité a été intégrée dans le Code de la nationalité à une époque²⁹ où le Code proposait également l'option de nationalité. Par le biais de l'option, la personne entre ses dix-huit et vingt-deux ans, dont le parent avait omis de faire la déclaration attributive de nationalité, conservait un avantage à l'accès à la nationalité belge lié au fait qu'elle était l'enfant d'un ressortissant belge. Aujourd'hui, l'option de nationalité n'existe plus et dans les modes d'accès à la nationalité qui demeurent, aucun de ceux qui s'appliquent à la situation visée n'accorde un avantage découlant de la nationalité belge d'un des parents. L'enfant né à l'étranger, dont le parent belge né lui-même à l'étranger n'aurait pas fait la déclaration attributive de la nationalité, devra attendre ses dix-huit ans et répondre aux conditions de la déclaration de nationalité pour adulte comme tout autre candidat à la nationalité³⁰. Ce qui se révélera impossible pour le descendant d'un Belge résidant à l'étranger dès lors que la procédure de déclaration pour adulte requiert au minimum cinq ans de résidence en Belgique accompagnée d'un séjour légal³¹.

Par ailleurs, à moins que le refus ne soit lié à la non-reconnaissance de la filiation étrangère, auquel cas une action en reconnaissance est organisée par le Code de droit international privé, le Code de la nationalité n'organise pas d'action spécifique en cas de refus de l'administration de recevoir la déclaration attributive de nationalité. Il convient de préciser que ce délai de cinq ans est un délai de forclusion et non un délai de prescription et qu'il peut dès lors être prorogé par un juge³². Le fondement de cette action devrait reposer sur la compétence résiduelle du tribunal de première instance. Elle sera introduite par requête unilatérale³³ devant le tribunal de la famille.

Le juge examine les motifs ayant empêché le parent de faire la déclaration attributive de nationalité dans les délais. Si nul n'est censé ignorer la loi et si de ce fait, la simple méconnaissance du formalisme prescrit par le Code de la nationalité ne pourrait servir à justifier l'absence du dépôt de la déclaration dans les délais, d'aucuns admettent que le parent pourrait être autorisé à procéder à la déclaration attributive de nationalité tardivement lorsque « *des circonstances de fait indépendantes de sa volonté ou des empêchements légaux* »³⁴ l'y ont contraint.

Différentes raisons ont ainsi été portées devant le juge. C'est à ce titre qu'a été invoquée la force majeure résultant d'événements politiques qui ont empêché le parent vivant à l'étranger de se rendre auprès d'une ambassade ou d'un consulat belge³⁵.

25 Il est régulièrement demandé de déposer notamment un certificat de nationalité du parent non-belge, un certificat de résidence pour les enfants et les parents, ...

26 Art. 24 C. civ.

27 Civ. Liège (3^e ch.), 18 octobre 2013, n° 13/1547/A, *Newsletter ADDE*, avril 2014.

28 Art. 22bis Const. et art. 3-1 CIDE.

29 Loi du 24 juin 1984 portant le Code de la nationalité, *M.B.*, 12 juillet 1984.

30 Art. 12bis CNB.

31 La procédure de l'option reposait également sur l'exigence d'une résidence en Belgique mais permettait toutefois d'assimiler la résidence à l'étranger à une résidence sur le territoire belge lorsque le déclarant avait des attaches véritables avec la Belgique (art. 14 ancien CNB).

32 Ch.-L. Closset et B. Renaud, *op. cit.*, p. 157. Bruxelles (43^e ch.), 24 octobre 2019, n° 2019/FQ/3, www.agii.be.

33 Art. 1025 C. jud.

34 Ch.-L. Closset et B. Renaud, *op. cit.*, p. 157.

35 Civ. Liège (3^e ch.), 10 octobre 2008, *inédit*.

A en outre été admise la situation où la nationalité avait été, par erreur, attribuée automatiquement à l'enfant alors qu'elle aurait dû au préalable faire l'objet d'une déclaration attributive de nationalité. Cependant, une fois l'erreur constatée par l'administration³⁶ et la nationalité retirée au-delà des cinq ans de l'enfant, le parent n'avait plus la possibilité de faire la déclaration nécessaire dans les délais légaux³⁷. Au nom, d'une part, de l'intérêt de l'enfant de se voir attribuer la même nationalité que sa mère et ses aïeux et, d'autre part, de l'existence d'un lien effectif avec la Belgique qui serait mis à mal par l'absence de nationalité belge, le juge a accepté que la déclaration soit reçue malgré le dépassement des délais.

Le juge a également autorisé une déclaration tardive à la suite de la simple méprise par la mère belge des délais qui devaient être respectés, le dépassement observé n'ayant été que de quinze jours³⁸.

Au vu de qui précède, nous devons constater qu'en dépit de conditions restreintes et d'un formalisme simple, l'accès de plein droit à la nationalité belge pour l'enfant né à l'étranger d'un parent belge né lui aussi à l'étranger se révèle parfois entravé. Au-delà des obstacles géopolitiques ou d'ordre personnel, la méfiance un peu trop systématique de certaines autorités à l'égard des actes de l'état civil étrangers, voire des actes de nationalité délivrés par une autre autorité belge, contraignent les parents à poursuivre devant les tribunaux le droit de l'enfant à se voir attribuer la nationalité belge. Cependant, les brefs délais accordés par la loi pour accomplir la formalité de la déclaration et l'ignorance par beaucoup de la possibilité de demander une prorogation de ces délais, ont pour conséquence que certains enfants ne reçoivent pas la nationalité. Et ce, bien que la condition essentielle de la filiation³⁹ avec un Belge soit réalisée.

De ce fait, au nom du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, nous en appelons aux autorités belges : d'abord, à faire preuve de rationalisme dans leur analyse des preuves de filiations étrangères ; ensuite, à faire montre de légalisme afin de donner automatiquement effet, par la délivrance d'un passeport, à un acte de nationalité belge qui leur est présenté ; et, enfin, de façon pragmatique, d'informer sur les voies de recours existantes en cas de dépassement des délais de la déclaration (comme certaines ambassades le font déjà) et sur les règles de dévolution de la nationalité belge aux enfants.

Caroline Apers, juriste ADDE a.s.b.l

36 Sur les errements procéduraux de l'administration ayant entraîné, suite à une acquisition anormalement tardive de la nationalité par le parent, une privation de la nationalité belge pour l'enfant dans une des autres hypothèses visées par l'article 8 CNB, voir Mons (34^e ch.), 22 novembre 2021, n° 2021/TF/32, *Rev. dr. étr.*, 2021, n° 212, p. 99.

37 Trib. fam. Bruxelles (18^e ch.), 24 mars 2021, n° 2021/45/B, *Rev. dr. étr.*, 2021, n° 210, p. 84.

38 Bruxelles (43^e ch.), 24 octobre 2019, *op. cit.*

39 Sur la relation entre la nationalité et le droit de la filiation, voir : P. Wautelet, « Attribution de la nationalité belge et relations familiales. Les interactions entre la filiation et la nationalité belge, in *Droit familial international (sous la dir. de P. Wautelet et S. Pfeiff)*, CUP, vol. 215, septembre 202, p. 207-259.