

Numéro du rôle : 5664
Arrêt n° 82/2014 du 22 mai 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 16 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 (remplacement de l'article 19 du Code de la nationalité belge), introduit par Philipp Sirij.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 juin 2013 et parvenue au greffe le 14 juin 2013, Philipp Sirij, assisté et représenté par Me D. De Keuster, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation de l'article 16 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 (publiée au *Moniteur belge* du 14 décembre 2012, deuxième édition), qui a remplacé l'article 19 du Code de la nationalité belge.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me M. Gees, avocats au barreau de Courtrai, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 11 mars 2014 :

- ont comparu :
 - . Me D. De Keuster, pour la partie requérante;
 - . Me M. Gees, qui comparaisait également *loco* Me S. Ronse, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Le requérant expose qu'il est de nationalité ukrainienne, qu'il est né en Allemagne et qu'il réside en Belgique depuis 1999. Inscrit au registre des étrangers depuis le 31 août 2010, il est en séjour régulier depuis cette date. Il ne peut cependant produire aucun document attestant sa nationalité, en raison du fait que, selon lui, les autorités ukrainiennes refusent de lui octroyer un passeport parce que sa famille a quitté l'Ukraine.

A.1.2. Le requérant fait valoir que les étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité parce que les autorités du pays concerné refusent de coopérer sont comparables aux apatrides. L'article 19 modifié du Code de la nationalité belge excluait toutefois de la procédure de naturalisation la première catégorie de personnes citée, alors que les apatrides peuvent recourir à cette procédure.

Le champ d'application de l'article 19 du Code de la nationalité belge ne serait pourtant pas limité aux apatrides, étant donné que la naturalisation est également ouverte aux personnes qui ont témoigné ou peuvent témoigner à la Belgique de mérites exceptionnels.

A.1.3. Le requérant admet que le législateur poursuit, par la disposition attaquée, un but légitime, celui de durcir la législation sur la naturalisation. Il reconnaît également qu'il n'est pas question d'arbitraire.

Mais il ne serait pas satisfait au critère de pertinence, étant donné que la *ratio legis* de la naturalisation des apatrides serait tout aussi valable pour les étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité. En effet, eux aussi auraient besoin d'une nationalité pour pouvoir participer au commerce juridique national et international. Inversement, l'existence d'une obligation internationale ne saurait être un critère déterminant, étant donné qu'il n'existe pas davantage d'obligation internationale de naturaliser des personnes témoignant de mérites exceptionnels. Par ailleurs, l'existence d'une obligation internationale pour les apatrides ne dispenserait pas le législateur de respecter le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne qu'eu égard à la portée de la requête, le recours est limité au paragraphe 2 de l'article 19 du Code de la nationalité belge du 28 juin 1984, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée. En effet, aucun moyen n'est articulé contre le paragraphe 1er de cette disposition, qui porte uniquement sur les personnes qui ont témoigné ou peuvent témoigner à la Belgique de mérites exceptionnels.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, les apatrides ne sont pas comparables aux étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité. L'article 1er de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides définit un apatride comme la personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. Une personne ne pourrait par ailleurs obtenir le statut d'apatride qu'après une procédure judiciaire. Par conséquent, un « apatride de fait » n'existerait pas, de sorte que de telles personnes ne sauraient utilement être comparées aux personnes qui ont une nationalité.

La circonstance que la disposition attaquée s'applique encore à une autre catégorie de personnes, à savoir les personnes qui témoignent de mérites exceptionnels, ne saurait, selon le Conseil des ministres, porter atteinte à ce constat.

A.2.3. Le Conseil des ministres observe que la Cour a déjà jugé que la naturalisation est une faveur et non un droit et que le législateur peut imposer des conditions à l'obtention d'une naturalisation.

Le critère de distinction utilisé serait objectif, étant donné qu'eu égard à l'article 1er de la Convention de New-York précitée, il serait toujours possible de déterminer clairement quelles personnes sont apatrides et lesquelles ne le sont pas.

A.2.4. Le Conseil des ministres souligne que la naturalisation constitue une procédure exceptionnelle par rapport aux autres modes d'obtention de la nationalité. L'exception pour les apatrides serait fondée sur une obligation internationale, plus précisément l'article 32 de la Convention de New-York précitée, qui oblige les Etats contractants à faciliter l'assimilation et la naturalisation des apatrides. En revanche, il n'existerait aucune obligation internationale analogue pour les étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité.

Par ailleurs, il serait très difficile de délimiter la catégorie des « apatrides de fait », alors que la catégorie des apatrides peut être clairement délimitée. Le but de cette catégorie proposée par le requérant consisterait d'ailleurs plutôt à contourner la procédure judiciaire de reconnaissance en tant qu'apatride.

- B -

B.1.1. L'article 19 du Code de la nationalité belge du 28 juin 1984, tel qu'il a été remplacé par l'article 16 de la loi du 4 décembre 2012, dispose :

« § 1er. Pour pouvoir demander la naturalisation, l'intéressé doit :

1° avoir atteint l'âge de dix-huit ans;

2° séjourner légalement en Belgique;

3° et avoir témoigné ou pouvoir témoigner à la Belgique de mérites exceptionnels dans les domaines scientifique, sportif ou socioculturel et, de ce fait, pouvoir apporter une contribution particulière au rayonnement international de la Belgique;

4° et motiver pourquoi il lui est quasiment impossible d'acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration de nationalité conformément à l'article 12bis.

Pour pouvoir se prévaloir de mérites exceptionnels, l'intéressé doit, sous peine d'irrecevabilité, pouvoir fournir la preuve des éléments suivants :

1° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine scientifique : un doctorat;

2° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine sportif : avoir satisfait aux critères de sélection internationaux ou aux critères imposés par le COIB pour un championnat d'Europe, un championnat du monde ou les Jeux olympiques, ou se trouver dans le cas où la fédération de la discipline sportive concernée considère qu'il ou elle peut représenter une valeur ajoutée pour la Belgique dans le cadre des phases éliminatoires ou finales d'un championnat d'Europe, d'un championnat du monde ou des Jeux olympiques;

3° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine socioculturel: avoir atteint la sélection finale d'une compétition culturelle internationale ou être récompensé sur la scène internationale en raison de ses mérites sur le plan culturel ou en raison de son investissement social et sociétal.

§ 2. La naturalisation peut également être demandée par un étranger âgé de dix-huit ans qui a la qualité d'apatride en Belgique en vertu des conventions internationales qui y sont en vigueur, et qui séjourne légalement en Belgique depuis deux ans au moins ».

B.1.2. Il ressort de la portée du moyen unique que l'objet du recours est limité au nouvel article 19, § 2, du Code de la nationalité belge. Le requérant fait valoir que cette disposition n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elle est uniquement applicable aux personnes qui ont été reconnues comme apatrides, à

l'exclusion des étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité, parce que le pays dont ils sont ressortissants refuserait de coopérer.

B.2. L'article premier, paragraphe 1, de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides définit l'apatride comme étant « une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ».

B.3. Le statut d'apatride, qui est requis pour relever du champ d'application de la disposition attaquée, est, en vertu de l'article 569, 1^o, du Code judiciaire, attribué par le tribunal de première instance du lieu de séjour du candidat apatride, après une procédure sur requête unilatérale.

B.4.1. Par 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 voulu renforcer à nouveau les conditions d'obtention de la nationalité belge, par dérogation à la loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge. L'acquisition de la nationalité belge est, selon les travaux préparatoires de la loi du 4 décembre 2012, rendue objective et neutre du point de vue de l'immigration (*Doc. parl., Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 3*).

Il a en outre été souligné, au cours des travaux préparatoires, qu'un étranger ne peut prétendre à l'obtention de la nationalité belge qu'à partir du moment où il jouit d'un statut de séjour stable sur le territoire et que la nationalité ne peut en aucun cas constituer un moyen d'obtenir un titre de séjour ou de consolider le statut administratif de l'étranger (*ibid.*).

B.4.2. La réforme de la procédure de naturalisation est conforme à cet objectif général. A la suite de la loi du 1er mars 2000, la naturalisation est devenue le mode d'acquisition de la nationalité le plus prisé (*Doc. parl., Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 21*). Le législateur a voulu, pour cette raison, ramener la naturalisation « à sa finalité première : une faveur octroyée par le législateur dans des cas exceptionnels ' *honoris causa* '. L'intéressé doit avoir témoigné ou pouvoir témoigner à la Belgique de mérites exceptionnels dans les domaines scientifique, sportif, culturel ou social et, de ce fait, pouvoir apporter une

contribution particulière au rayonnement international de notre pays » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 32).

B.4.3. Outre la naturalisation *honoris causa*, 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 (*ibid.*) en vertu notamment de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

B.5. L'article 32 de cette Convention dispose :

« Les Etats 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 disposition attaquée donne exécution à cette obligation en autorisant l'apatride à demander la naturalisation s'il a atteint l'âge de dix-huit ans et s'il séjourne légalement en Belgique depuis au moins deux ans (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 32).

B.6. Il n'existe aucune disposition conventionnelle comparable à l'article 32 de la Convention de New-York précitée, qui obligerait le législateur à faciliter la naturalisation d'étrangers qui ne peuvent prouver leur nationalité.

Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Parmi les droits et libertés qui doivent être garantis sans discrimination figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique.

Il appartient dès lors à la Cour de veiller à ce que les règles que le législateur adopte, lorsqu'il donne exécution à une obligation internationale, n'aboutissent pas à créer des différences de traitement qui ne seraient pas raisonnablement justifiées.

B.7. Le Constituant, en ne laissant pas à une autorité administrative la faculté d'accorder la naturalisation mais en réservant cette faculté au pouvoir législatif, qui est constitué d'assemblées élues, alors qu'il est exceptionnel qu'une décision purement individuelle relève exclusivement d'une telle autorité, a entendu marquer qu'il maintenait la conception traditionnelle selon laquelle l'obtention de la nationalité belge par la voie de la naturalisation n'est pas un droit mais résulte de l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation.

B.8.1. La naturalisation constitue, en tant que mode d'obtention de la nationalité, une exception par rapport à la déclaration de nationalité visée à l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge. A la lumière des objectifs relevés en B.4.1, le législateur emploie un critère de distinction objectif et pertinent en ce qu'il réserve cette possibilité aux apatrides.

B.8.2. La mesure n'a pas d'effet disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, rien n'empêche les personnes qui satisfont aux conditions visées à l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge d'obtenir cette nationalité par voie d'une déclaration de nationalité. En outre, il appartient au tribunal de première instance de déterminer à qui il reconnaît le statut d'apatride lorsqu'une personne en fait la demande.

B.9. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 mai 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen