

Numéro du rôle : 7340
Arrêt n° 77/2021 du 27 mai 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7bis, § 2, du Code de la nationalité belge, posée par le tribunal de la famille du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 décembre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 janvier 2020, le tribunal de la famille du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7bis, § 2, du Code de la nationalité belge, tel qu'il a été modifié par l'article 138 de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, entré en vigueur le 12 juillet 2018, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que c'est uniquement pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union, visés à l'article 40bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, que la période entre la date d'introduction de leur demande de regroupement familial et la date à laquelle ce droit de séjour leur est reconnu est assimilée à un séjour autorisé au sens du paragraphe 2, 2°, et pas pour les membres de la famille d'un Belge, visés à l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me R. Veranneman, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 10 février 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et T. Detienne, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 mars 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 mars 2021.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Ala' Alzu'bi est née en Jordanie et s'y est mariée en 2012 avec Abdallah Al-Zubi qui, à l'époque, disposait déjà d'un statut de séjour légal en Belgique. En 2013, elle a déménagé en Belgique. Le 13 août 2013, elle a reçu une « carte A » lui permettant de séjourner en Belgique sur la base d'un regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers. Cette carte A a été prolongée chaque année. Elle a ainsi reçu, le 18 août 2016, une carte A valable jusqu'au 4 juin 2017.

Le 7 février 2017, Abdallah Al-Zubi a acquis la nationalité belge. Par voie de conséquence, Ala' Alzu'bi est devenue éligible à l'obtention d'une « carte F » en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne. Elle a demandé cette carte de séjour le 16 février 2017 et a fourni les documents nécessaires le 20 février 2017, mais elle ne l'a reçue que le 18 août 2017.

Le 20 août 2018, elle a effectué une déclaration de nationalité belge devant l'officier de l'état civil de la commune de Molenbeek-Saint-Jean, conformément à l'article 12*bis*, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge. Le procureur du Roi a émis un avis négatif parce que Ala' Alzu'bi ne remplissait pas toutes les conditions de fond. En effet, elle n'avait pas eu sa résidence principale en Belgique pendant cinq ans de manière ininterrompue sur la base d'un « séjour légal », dès lors qu'elle n'a pas disposé, du 5 juin 2017 au 17 août 2017, d'un des documents mentionnés à l'article 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 « portant exécution 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 ».

À la demande de Ala' Alzu'bi, l'officier de l'état civil a envoyé l'affaire devant le tribunal de la famille. Le juge *a quo* constate que la disposition en cause assimile certes la période comprise entre l'introduction de la demande et l'octroi du statut de séjour à un séjour autorisé dans les cas visés à l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », mais ne le fait pas dans les cas visés à l'article 40*ter* de la même loi, applicable au cas d'espèce. Il pose dès lors la question préjudicielle présentement examinée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres observe que le regroupement familial avec un citoyen de l'Union, visé par l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980), relève du champ d'application du droit de l'Union européenne. Il n'en va pas de même pour le regroupement familial avec un Belge, visé par l'article 40*ter* de la même loi.

La modification de la disposition en cause par l'article 138 de la loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges » visait à donner suite à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne sur l'effet déclaratif de la reconnaissance d'un regroupement familial avec des citoyens de l'Union européenne.

A.1.2. Le législateur a délibérément choisi de limiter le champ d'application de la disposition en cause aux situations relevant du champ d'application du droit de l'Union européenne. Un amendement qui visait à étendre cet effet déclaratif au regroupement familial avec un Belge avait été rejeté.

Le législateur n'avait d'ailleurs aucune obligation en ce sens, étant donné que le caractère déclaratif de la reconnaissance du droit de séjour pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille découle de la libre circulation des personnes. Il n'est donc pas tenu d'étendre ce caractère déclaratif à une situation purement interne. Pour le regroupement familial avec un Belge, le législateur belge compétent peut décider en toute autonomie de donner à la reconnaissance de ce droit un caractère déclaratif ou constitutif.

A.2. Le Conseil des ministres souligne que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation lorsqu'il mène une politique d'immigration, parce qu'il est obligé d'effectuer des évaluations complexes et intriquées dans lesquelles il doit tenir compte des exigences découlant du droit de l'Union européenne. Cette large marge d'appréciation lui est tout autant acquise lorsqu'il définit les conditions auxquelles la nationalité belge peut s'acquérir.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, lié à l'applicabilité de l'article 40*bis* ou de l'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980.

Pour le Conseil des ministres, la différence de traitement est aussi raisonnablement justifiée parce que les deux situations sont régies par des principes différents. Le regroupement familial avec des citoyens de l'Union met en œuvre l'un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne, qui est la réalisation de la libre circulation sur le territoire des États membres. En revanche, l'objectif qui entre en jeu dans le cadre du regroupement familial avec des Belges est de restreindre les flux migratoires, compte tenu de ce qu'au cours de ces dernières années, l'acquisition de la nationalité belge a été facilitée. Étant donné ces objectifs distincts, le législateur peut imposer des conditions de regroupement familial plus strictes aux Belges qu'aux citoyens de l'Union non belges.

A.3.2. Ces objectifs distincts justifient également que la disposition en cause, qui énumère les conditions de fond à remplir pour une déclaration de nationalité, traite différemment la période entre l'introduction de la demande et l'octroi du droit de séjour dans le cadre d'un regroupement familial avec un Belge et dans le cadre d'un regroupement familial avec un citoyen de l'Union. En ne comptabilisant pas cette période dans le calcul de la durée du séjour légal requise lors d'un regroupement familial avec un Belge, le législateur limite et maîtrise en effet les flux migratoires créés par le droit au regroupement familial.

A.4. Selon le Conseil des ministres, il ne peut être fait utilement référence à la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers sur l'effet déclaratif de la décision portant sur un statut de séjour, étant donné que le législateur a délibérément choisi en l'espèce d'exclure l'effet déclaratif du regroupement familial avec un Belge.

A.5. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres demande à la Cour de maintenir les effets de la disposition en cause parce que c'est au législateur qu'il incombe de remédier à la lacune législative en cause. Dans l'hypothèse où la Cour constaterait une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, le législateur devrait examiner si l'adaptation de la disposition en cause à ce constat doit s'accompagner d'autres mesures pour maîtriser les flux migratoires.

- B -

B.1.1. L'article 7bis du Code de la nationalité belge, tel qu'il est applicable dans l'affaire devant le juge *a quo*, dispose :

« § 1er. Pour l'application des dispositions du présent Code en matière d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité belge, l'étranger doit avoir fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal, et ce, aussi bien au moment de l'introduction de sa demande ou déclaration que durant la période la précédant immédiatement. Tant le séjour légal que la résidence principale doivent être ininterrompus.

§ 2. On entend par séjour légal :

1° en ce qui concerne le moment de l'introduction de la demande ou déclaration : avoir été admis ou autorisé au séjour illimité dans le Royaume ou à s'y établir en vertu de la loi sur les étrangers;

2° en ce qui concerne la période qui précède : avoir été admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou autorisé à s'y établir conformément à la loi sur les étrangers ou la loi de régularisation.

Pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille visés à l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la période entre la date d'introduction de leur demande et la date à laquelle ce droit de séjour leur est reconnu est assimilée à un séjour autorisé au sens du paragraphe 2, 2°.

Pour les réfugiés reconnus selon la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, la période entre la date du dépôt de leur demande de protection internationale et la date de la reconnaissance du statut de réfugié par le ministre compétent est assimilée à un séjour autorisé au sens du paragraphe 2, 2°.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les documents qui seront pris en considération en tant que preuve du séjour visé à l'alinéa 1er.

§ 3. Dans les cas prévus par le présent Code, le caractère ininterrompu du séjour défini au § 2 n'est pas affecté par des absences temporaires de six mois maximum et ce, pour autant que ces absences ne dépassent pas au total une durée d'un cinquième des délais requis par le présent Code dans le cadre de l'acquisition de la nationalité ».

B.1.2. Cette disposition a été insérée dans le Code de la nationalité belge par l'article 379 de la loi du 27 décembre 2006 « portant des dispositions diverses (I) » et a été remplacée par l'article 4 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 ».

En vertu de cette disposition, un étranger qui a sa résidence principale en Belgique et qui veut obtenir la nationalité belge est soumis à la condition de séjour légal. Il s'agit d'une disposition à portée générale pouvant notamment s'appliquer aux hypothèses prévues par l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/002, p. 595).

Lors de l'adoption de la loi du 27 décembre 2006 qui a respectivement inséré et modifié les articles 7*bis* et 12*bis* dans le Code de la nationalité belge, il a été indiqué :

« Cette disposition [l'article 7*bis*] précise que l'introduction d'une demande qui vise à l'obtention de la nationalité belge ne peut se faire que par un étranger qui est en séjour légal en Belgique au moment de l'introduction de cette demande.

Il serait en effet paradoxal de permettre à une personne d'introduire une demande de nationalité belge alors qu'elle n'est même pas – au moment de l'introduction de cette demande – en séjour légal sur le territoire.

Par ailleurs, une définition de la notion de séjour légal est arrêtée pour l'application du CNB afin de mettre un terme aux divergences d'interprétation dont cette notion a fait l'objet » (*ibid.*, DOC 51-2760/033, pp. 7 et 8).

La loi du 4 décembre 2012 visait à rendre l'acquisition de la nationalité plus difficile et neutre du point de vue de l'immigration, et à la faire dépendre du suivi d'un parcours d'intégration réussi (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 3). Le remplacement de l'article 7bis du Code de la nationalité belge effectué par cette loi poursuivait ces mêmes objectifs (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/015, pp. 71 et 76).

Les travaux préparatoires ont justifié ce remplacement comme suit :

« Si, à la faveur de la réforme précédente, la loi précitée permettait de savoir précisément quels types de séjour étaient requis dans le chef de l'étranger au moment de sa déclaration, elle n'a cependant pas précisé clairement la nature du séjour qui précède cette déclaration, ce qui a généré une jurisprudence très partagée sur cette question. Cela a débouché sur une application divergente et incohérente des dispositions du Code qui règlent spécifiquement l'acquisition de la nationalité.

Pour des motifs évidents de bonne administration et de sécurité juridique, la présente proposition de loi impose à l'étranger d'être immédiatement en séjour légal en Belgique et d'y avoir enregistré sa résidence principale, et ce tant au moment de sa déclaration que pour la période qui précède cette déclaration. Dans un souci de clarté maximale, la présente proposition de loi vise à donner du séjour légal une définition uniforme et générale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, p. 4);

et

« Désormais, la condition d'un séjour légal ininterrompu pour les périodes de séjour préalables à la demande ou à la déclaration est applicable à l'ensemble des procédures d'acquisition de la nationalité. Il convient de souligner que le caractère ininterrompu porte tant sur la présence physique de l'étranger sur le territoire belge (séjour de fait ininterrompu en Belgique) que sur le caractère légal de son séjour.

Est donc ainsi définitivement tranchée une controverse jurisprudentielle sur la question de l'incidence d'une interruption dans les périodes légales sur le processus d'acquisition de la nationalité.

Cette condition supplémentaire d'une période ininterrompue en fait et en droit est pleinement justifiée : elle exprime notre souhait que l'étranger s'ancre véritablement dans sa communauté d'accueil » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. La question préjudicielle porte sur l'article 7*bis*, § 2, alinéa 2, du Code de la nationalité belge, qui a été inséré par l'article 138 de la loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges ».

En vertu de cette disposition, il est prévu dans les conditions d'acquisition de la nationalité belge par les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille visés à l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) que la période entre la date d'introduction d'une demande de regroupement familial et la date à laquelle ce statut de séjour est octroyé est prise en compte comme période de séjour légal. Les travaux préparatoires de la loi du 18 juin 2018 indiquent à cet égard ce qui suit :

« Cette modification vise à inscrire explicitement la règle de principe de l'effet déclaratif du séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille ainsi que du séjour des réfugiés, à l'article 7*bis*, § 2, du Code de la nationalité belge qui définit ce qu'il convient d'entendre par séjour légal pour l'application des dispositions du Code de la nationalité belge en matière d'acquisition et de recouvrement de la nationalité belge.

En effet, les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille (qu'ils aient ou non la nationalité d'un État membre) tirant leur droit de séjour directement du droit communautaire, il y a lieu de considérer que la reconnaissance de ce droit présente un caractère déclaratif. Il en résulte que ces étrangers sont censés bénéficier rétroactivement de ce droit de séjour depuis le moment de l'introduction de leur demande et non, à partir du moment auquel la décision de reconnaissance de ce droit a été prise ou auquel le titre de séjour matérialisant ce droit a été délivré.

De fait, l'effet déclaratif est unanimement reconnu dans les directives européennes, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des étrangers (voir CJUE (GC), C-408/03, *Commission c. Belgique*, 23 mars 2006, § 62-63, Recueil de jurisprudence 2006 I-02647; CJUE, C-157/03, *Commission c. Espagne*, 14 avril 2005, § 28, Recueil de jurisprudence 2005 I-02911; C.E., n° 216 205, 9 novembre 2011, A. 197 638/XIV-32 461; Civ. Anvers, 11 juin 2015, RG n° 14/4364/B).

Concrètement, il convient de tenir compte de l'effet déclaratif de cette reconnaissance et par conséquent de prendre en considération tous les documents de séjour délivrés aux personnes considérées durant la période de traitement de leur demande » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2919/001, pp. 179-180).

B.1.4. Les articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 « portant exécution 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 » définissent les documents de séjour qui tiennent lieu de preuve du séjour légal au sens de l'article 7*bis* du Code de la nationalité belge.

L'article 3 de cet arrêté royal dispose :

« Les documents de séjour à prendre en considération en tant que preuve du séjour légal au sens de l'article 7*bis*, § 2, alinéa 1er, 1°, du Code de la nationalité belge sont :

1° le titre de séjour ' B. certificat d'inscription au registre des étrangers ' établi conformément à l'annexe 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

2° le titre de séjour ' C. carte d'identité d'étranger ' établie conformément à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

3° le ' permis de séjour de résident de longue durée-CE ' établi conformément à l'annexe 7*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° l' ' attestation d'enregistrement ' établie conformément à l'annexe 8 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

5° le ' document attestant de la permanence du séjour ' établi conformément à l'annexe 8*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

6° la ' carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ' établie conformément à l'annexe 9 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

7° la ' carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ' établie conformément à l'annexe 9*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

L'article 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, tel qu'il est applicable dans l'affaire devant le juge *a quo*, dispose :

« Les documents de séjour à prendre en considération en tant que preuve du séjour légal au sens de l'article 7*bis*, § 2, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge sont :

1° le titre de séjour ' A. certificat d'inscription au registre des étrangers B-séjour temporaire ' établi conformément à l'annexe 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

2° le titre de séjour ' B. certificat d'inscription au registre des étrangers ' établi conformément à l'annexe 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

3° la ' H. carte bleue européenne ' établie conformément à l'annexe 6*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° la ' C. carte d'identité d'étranger ' établie conformément à l'annexe 7 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

5° le ' permis de séjour de résident de longue durée-CE ' établi conformément à l'annexe 7*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

6° l' ' attestation d'enregistrement ' établie conformément à l'annexe 8 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

7° le ' document attestant de la permanence du séjour ' établi conformément à l'annexe 8*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

8° la ' carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ' établie conformément à l'annexe 9 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

9° la ' carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ' établie conformément à l'annexe 9*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

10° le document établi conformément à l'annexe 15 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers pour autant qu'il ait été délivré dans les cas suivants :

a. lorsque le Bourgmestre ou son délégué est dans l'impossibilité d'inscrire immédiatement l'étranger dans les registres de la population ou lorsqu'il est dans l'impossibilité de pouvoir lui délivrer le document de séjour auquel il a droit;

b. lorsque le Ministre ayant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ou son délégué est dans l'impossibilité de statuer sur la demande de renouvellement de l'autorisation de séjour provisoire introduite par l'étranger avant l'expiration de son autorisation de séjour actuelle ».

B.2.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 7bis, § 2, alinéa 2, du Code de la nationalité belge avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne s'applique qu'aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union visés à l'article 40bis de la loi du 15 décembre 1980, mais pas aux membres de la famille d'un Belge visés à l'article 40ter de la même loi.

B.2.2. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la « jouissance des droits et libertés » reconnus dans la Convention (CEDH, grande chambre, 19 février 2013, *X et autres c. Autriche*, § 94).

Le juge *a quo* ne mentionne pas d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, lues en combinaison avec son article 14. En conséquence, la Cour n'examine pas la question préjudicielle en ce qu'elle porte sur la violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2.3. Le litige porté devant le juge *a quo* ne concerne pas le délai qui accompagne nécessairement l'attente d'une décision sur la première demande d'un statut de séjour introduite par un étranger arrivant en Belgique. En effet, la demanderesse devant le juge *a quo* bénéficiait depuis plus de trois ans déjà d'un séjour légal sur la base d'un titre de séjour A, visé à l'article 4, 1°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, en raison de son regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers, lorsque son mari a acquis la nationalité belge et qu'elle a par conséquent introduit une demande de regroupement familial avec un Belge en vertu de l'article 40ter de la loi du 15 décembre 1980.

B.2.4. Il ne ressort pas de la décision de renvoi que dans l'affaire soumise au juge *a quo*, le regroupant belge a fait usage de son droit à la libre circulation ou que les membres de sa famille peuvent puiser, pour d'autres motifs, des droits dans le droit de l'Union européenne. Par conséquent, la Cour limite son examen aux membres de la famille d'un Belge statique, visé à l'article 40^{ter}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

B.2.5. Le litige soumis au juge *a quo* porte sur les conséquences qu'une interruption du caractère légal du séjour en raison du dépassement de la durée de validité du statut de séjour existant, avant qu'il soit statué sur la demande d'un autre type de statut de séjour, produit sur une demande subséquente en vue de l'acquisition de la nationalité belge. En l'espèce, le juge *a quo* rapproche cette interruption du fait que, pour les membres de la famille d'un Belge, la période entre l'introduction de la demande visant à obtenir un droit de séjour sur la base du regroupement familial, régi par l'article 40^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, et la date à laquelle un droit de séjour leur est attribué, n'est pas assimilée à un séjour légal.

La Cour limite son examen de la question préjudicielle à cette hypothèse.

B.3. Lors des travaux préparatoires de la loi du 18 juin 2018, un amendement a été déposé avec pour objectif d'inclure également les membres de la famille d'un Belge dans le champ d'application de la disposition en cause. Cet amendement était rédigé comme suit :

« Au premier alinéa proposé, insérer les mots ‘ et les membres de la famille de Belges tels que définis à l'article 40^{ter} ’ après les mots ‘ définis à l'article 40^{bis} ’ ».

Cet amendement fut justifié comme suit :

« Comme le souligne le Conseil du Contentieux des étrangers, l'effet déclaratif du séjour des membres de la famille des citoyens de l'UE doit également être constaté pour les membres de la famille de belges, qui sont assimilés aux citoyens de l'UE par la loi du 15 décembre 1980 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2919/003, p. 110).

Cet amendement fut rejeté (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2919/006, p. 58). Le législateur a donc délibérément choisi de limiter le champ d'application de la disposition en cause aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

B.4.1. En ce qui concerne l'octroi d'un droit de séjour, il existe plusieurs différences objectives entre le regroupement familial avec un citoyen de l'Union ou avec un Belge non statique, d'une part, et le regroupement familial avec un Belge statique, visé à l'article 40*ter*, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, d'autre part.

B.4.2. L'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980 constitue la transposition en droit interne de la directive 2004/38/CE « relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ». Il ressort de l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980, lu en combinaison avec l'article 40 de cette loi, que la première disposition règle le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui est ressortissant d'un autre État membre.

Lors de l'élaboration de l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980, le législateur devait respecter les obligations en matière de libre circulation des personnes qu'avait contractées l'État belge en tant qu'État membre de l'Union.

La possibilité pour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union de se prévaloir de l'article 40*bis* de la loi du 15 décembre 1980, afin de rejoindre ce citoyen, vise à permettre que l'un des objectifs fondamentaux de l'Union, à savoir la réalisation de la libre circulation sur le territoire des États membres, soit réalisé dans des conditions objectives de liberté et de dignité (considérants 2 et 5 de la directive 2004/38/CE).

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le droit des ressortissants d'un État membre et des membres de leur famille d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a un caractère déclaratif lorsqu'il est directement conféré par celui-ci ou, selon le cas, par les dispositions prises pour sa mise en œuvre.

La délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre et aux membres de sa famille doit alors être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit de l'Union (CJCE, 17 février 2005, C-215/03, *Salah Oulane c. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, points 17 et 18; 23 mars 2006, C-408/03, *Commission c. Belgique*, points 62-63; CJUE, 21 juillet 2011, C-325/09, *Dias*, point 48; grande chambre, 18 décembre 2014, C-202/13, *McCarthy*, point 62; 18 juin 2020, C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, points 52-53).

Le droit de séjour accordé aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille n'est toutefois pas inconditionnel, de sorte qu'ils doivent apporter la preuve qu'ils remplissent les conditions prévues à cet égard par les dispositions pertinentes du droit de l'Union ou par celles prises en exécution de ces dispositions (CJCE, 23 mars 2006, C-408/03, *Commission c. Belgique*, point 64).

Il résulte de ce qui précède que, dans les cas où le droit de séjour du citoyen de l'Union et des membres de sa famille a un caractère déclaratif, ils sont présumés jouir de ce droit de séjour dès le moment de la demande en reconnaissance de ce droit, à condition que ce droit de séjour soit accordé par l'autorité compétente après examen des conditions qu'ils doivent remplir.

B.4.3. L'article 40^{ter}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 règle le séjour sur le territoire des membres de la famille d'un Belge statique. Conformément à l'objectif général de la loi du 8 juillet 2011 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial », cette disposition vise à adapter la politique d'immigration en matière de regroupement familial afin de maîtriser la pression migratoire et de décourager certains abus, dans le respect du droit à la vie familiale.

Cette disposition s'inscrit dès lors dans la volonté du législateur de mener une politique équitable de l'immigration et poursuit un objectif qui est différent de celui sur lequel est fondé le droit de l'Union en matière de libre circulation.

Étant donné que les cas de regroupement familial visés à l'article 40^{ter}, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union européenne, le législateur est libre de déterminer si la décision relative à ce regroupement familial a ou non un effet déclaratif, ou, le cas échéant, de déterminer les modalités de cet effet déclaratif.

B.5.1. La disposition en cause ne règle toutefois pas le regroupement familial, mais l'acquisition de la nationalité belge. La définition des conditions d'acquisition de la nationalité belge ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union européenne (CJUE, 2 mars 2010, C-135/08, *Rottmann*, points 39 et 40; grande chambre, 12 mars 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, point 30). De même, la directive 2004/38/CE n'impose aucune obligation aux États membres quant à l'acquisition de la nationalité par les personnes exerçant les droits que cette directive leur accorde. Au demeurant, le droit de la nationalité touche au cœur même de la souveraineté nationale. L'on ne retrouve donc pas, dans le champ d'application de la disposition en cause, la même distinction que celle qui est opérée dans le domaine du regroupement familial entre des situations régies par le droit de l'Union européenne et des situations purement internes.

B.5.2. Lors de la détermination des conditions auxquelles la nationalité belge peut s'acquérir, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Lorsque les choix opérés par le législateur entraînent une différence de traitement, la Cour doit toutefois examiner si cette différence repose sur une justification raisonnable.

B.5.3. Bien que la détermination des conditions auxquelles la nationalité belge peut s'acquérir relève de la compétence souveraine du législateur, ce dernier est tenu à cet égard de respecter le droit de l'Union (CJCE, 19 octobre 2004, C-200/02, *Zhu et Chen*, point 37; CJUE, 2 mars 2010, C-135/08, *Rottmann*, points 41 et 45; grande chambre, 12 mars 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, point 30).

À cet égard, la Cour de justice a jugé qu'il est légitime pour un État membre de vouloir protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité. Il est tout aussi légitime pour un État membre de considérer, dans l'exercice de la compétence lui permettant de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, que la nationalité

traduit la manifestation d'un lien effectif entre lui-même et ses ressortissants, et d'attacher en conséquence à l'absence ou à la cessation d'un tel lien effectif la perte de sa nationalité. Toutefois, il appartient aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la perte de la nationalité de l'État membre concerné, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 12 mars 2019, C-221/17, *Tjebbes e.a.*, points 33 à 40).

B.6.1. Comme il est dit en B.1.2, le législateur a voulu réserver l'attribution de la nationalité belge aux personnes qui témoignent d'un lien effectif avec la société belge. Conformément à cet objectif, l'article *7bis*, § 1er, modifié, du Code de la nationalité belge exige que la durée du séjour sur le territoire belge du candidat à la nationalité belge soit celle d'une résidence principale légale ininterrompue.

La condition d'une résidence légale ininterrompue, ainsi que sa durée, s'applique de manière égale tant aux membres de la famille de citoyens de l'Union qu'aux membres de la famille d'un Belge statique. Pour ce qui concerne le calcul de la durée de la résidence légale précédant la déclaration de nationalité, la disposition en cause ne prévoit qu'une dérogation limitée dans les cas où cela est requis par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne mentionnée en B.4.2.

Le législateur a pu limiter cette dérogation à ces cas de figure pour ne pas compromettre les objectifs qu'il poursuit avec l'article *7bis* du Code de la nationalité belge et avec l'article *40ter* de la loi du 15 décembre 1980.

B.6.2. En ce qu'elle porte sur une différence de traitement entre, d'une part, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union visés à l'article *40bis* de la loi du 15 décembre 1980 et, d'autre part, les membres de la famille d'un Belge visés à l'article *40ter* de la loi du 15 décembre 1980, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.7.1. La Cour doit toutefois encore examiner si la disposition en cause entraîne des effets disproportionnés dans les situations visées en B.2.5.

B.7.2. Compte tenu de sa large marge d'appréciation en matière d'accès à la nationalité belge, le législateur peut subordonner la déclaration de nationalité à une résidence légale ininterrompue suffisamment longue sur le territoire belge. Il peut à cet égard également établir que la période qui s'écoule entre la demande d'un statut de séjour et son octroi n'est pas prise en compte dans le calcul de la durée requise de ce séjour.

B.7.3. Du fait du délai donné à l'autorité pour prendre une décision concernant la nouvelle demande de séjour, les personnes qui ne bénéficient plus d'une prolongation de leur statut de séjour, mais qui restent éligibles à l'obtention d'un autre statut de séjour, peuvent toutefois voir la durée de validité de leur statut de séjour initial expirer avant l'octroi de leur nouveau statut de séjour. Si l'intéressé ne dispose pas dans ce cas, pour cette période intermédiaire, d'un titre de séjour visé à l'article 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, l'article 7bis, § 2, du Code de la nationalité belge a pour conséquence que ce hiatus entre les deux statuts de séjour octroyés prive le séjour sur le territoire belge de son caractère légal ininterrompu.

Cependant, ce hiatus n'est pas nécessairement imputable au demandeur de ce statut de séjour. Il résulte plutôt de la date à laquelle se produit le fait juridique en raison duquel le demandeur en question ne bénéficie plus de la prolongation de son statut de séjour existant et doit donc en demander un nouveau.

B.7.4. L'effet juridique, en cause, de ce hiatus n'est toutefois pas pertinent au regard des objectifs poursuivis par la loi du 4 décembre 2012 lorsque l'intéressé séjourne légalement sur le territoire durant cette période intermédiaire. En effet, ce hiatus n'est, dans ce cas, aucunement lié à un manque d'intégration, mais il résulte de la conjonction de normes et de délais différents.

À cet égard, il convient de constater qu'en vertu de l'article 7bis, § 3, du Code de la nationalité belge, le caractère ininterrompu du séjour n'est pas affecté par des absences temporaires de six mois maximum, pour autant que ces absences ne dépassent pas au total une durée d'un cinquième du délai de séjour requis.

B.7.5. En outre, cette interruption du caractère légal du séjour, ainsi qu'il résulte de l'article 7bis, § 2, du Code de la nationalité belge, produit des effets disproportionnés en ce que le renouvellement tardif du titre de séjour ne donne pas lieu à une suspension, mais à la suppression de la période de séjour légal déjà constituée. Quel que soit le temps que le demandeur a déjà passé sur le territoire belge en vertu d'un titre de séjour légal, il doit entièrement reconstituer la durée du séjour légal requise par le chapitre III du Code de la nationalité belge avant de pouvoir prétendre à l'acquisition de la nationalité belge. Une sanction d'une telle sévérité ne saurait raisonnablement se justifier que si l'interruption du caractère légal du séjour sur le territoire belge était imputable à un choix du demandeur lui-même.

B.7.6. En ce que, dans les circonstances visées en B.2.5, il entraîne la suppression de la période du séjour légal déjà constituée en vue de l'acquisition de la nationalité du fait d'un hiatus entre deux statuts de séjour qui n'est pas imputable au comportement ou à la négligence du demandeur, lorsque l'intéressé séjourne légalement sur le territoire durant cette période intermédiaire, l'article 7bis, § 2, du Code de la nationalité belge n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.8.1. Le Conseil des ministres demande à la Cour de maintenir les effets de la disposition en cause, étant donné qu'il appartient au législateur de déterminer la manière de combler la lacune en cause dans la législation ainsi que d'établir les autres mesures qu'il y a lieu de prendre à cet égard pour maîtriser la pression migratoire.

B.8.2. Compte tenu de la portée limitée du constat d'inconstitutionnalité précisé en B.7.6, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande du Conseil des ministres.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article *7bis*, § 2, du Code de la nationalité belge viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il sanctionne, par la suppression de la période du séjour légal déjà constituée auparavant en vue de l'acquisition de la nationalité, un hiatus entre deux statuts de séjour qui n'est pas imputable au comportement ou à la négligence du demandeur, lorsque l'intéressé séjourne légalement sur le territoire durant cette période intermédiaire.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 mai 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen