

Numéro du rôle : 1189
Arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 3 avril 1997 accordant les naturalisations, introduit par A. Al Hadithi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 1997 et parvenue au greffe le 10 novembre 1997, A. Al Hadithi, résidant à 1190 Bruxelles, rue Jef Devos 46, a introduit un recours en annulation de la loi du 3 avril 1997 accordant les naturalisations (publiée au *Moniteur belge* du 16 mai 1997).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 10 novembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 décembre 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 décembre 1997.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Langendries, président de la Chambre des représentants, Palais de la Nation, rue de la Loi, 1008 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 janvier 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 février 1998.

A. Al Hadithi a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 2 mars 1998.

Par ordonnance du 29 avril 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 7 novembre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 avril 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 mai 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 30 avril 1998.

A l'audience publique du 20 mai 1998 :

- ont comparu :

. Me J.-P. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles, pour A. Al Hadithi;

. Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles, pour le président de la Chambre des représentants;

. Me B. Van Dorpe, avocat au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet de la disposition en cause*

La loi du 3 avril 1997 accorde, en application de l'article 19, dernier alinéa, du Code de la nationalité belge et de la loi du 13 avril 1995, la naturalisation belge à plusieurs centaines d'étrangers dont les noms sont énumérés en ses articles 2 et 3.

IV. *En droit*

- A -

Requête

A.1.1. La Cour est compétente pour connaître des recours en annulation introduits contre toute norme qui a la forme d'une loi. La Cour est dès lors compétente pour contrôler les dispositions législatives budgétaires, interprétatives ou d'assentiment à un traité.

A.1.2. L'acte de naturalisation revêt la forme d'une loi adoptée par le pouvoir législatif fédéral exercé par la Chambre des représentants après examen par la Commission des naturalisations, promulguée et sanctionnée par le Roi et publiée au *Moniteur belge*. Il entre donc dans la compétence de la Cour, chargée par le Constituant de constater et de décider si un acte législatif, quel qu'il soit, est ou non conforme aux règles constitutionnelles ou légales dont elle doit assurer le respect.

A.1.3. Un premier moyen d'annulation est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe général de la motivation et du raisonnable dans l'exercice des pouvoirs confiés à un organe de l'Etat. La motivation qui a conduit le législateur à refuser à la partie requérante la naturalisation manque en fait comme en droit. En tout état de cause et avant de statuer quant au fond du moyen, la Cour doit, en vertu de ses pouvoirs d'instruction, ordonner la production des pièces du dossier de naturalisation relatif à la partie requérante.

A.1.4. Un second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la loi attaquée refuse la naturalisation de la partie requérante mais l'accorde à plus de mille ressortissants étrangers dont S. Petros, lui aussi de nationalité irakienne, sans profession, alors que cette personne est au moins dans des conditions identiques, le requérant pouvant même prétendre se trouver dans une situation qui démontre une intégration meilleure dans la société belge que la personne précitée. La partie requérante remplit toutes les conditions légales requises par l'article 19 de la loi du 28 juin 1984 instituant le Code de la nationalité belge.

Mémoire du président de la Chambre des représentants

A.2.1. La naturalisation est un acte législatif ne souffrant aucun recours ni contrôle dans la mesure où l'octroi de la nationalité belge est un acte discrétionnaire de la puissance publique souveraine. La loi du 13 avril 1995 n'a pas modifié cette idée en attribuant dorénavant à la seule Chambre des représentants et à ses services la compétence d'accorder cette faveur.

A.2.2. La Cour est incompétente pour connaître du recours en annulation introduit par la partie requérante contre la loi du 3 avril 1997 accordant les naturalisations. Non seulement, en effet, la loi de naturalisation n'a aucun contenu normatif mais, en outre, elle ne constitue que l'expression d'une faveur politique envers un nombre délimité (et non un nombre indéfini) de personnes.

La loi du 3 avril 1997 doit être considérée comme constituant une application concrète de la loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation. La Cour n'est pas compétente pour apprécier si cette loi a été ou non appliquée de manière discriminatoire. La loi du 13 avril 1995 n'a d'ailleurs pas prévu de recours dans l'hypothèse où une demande de naturalisation a été rejetée. Il n'appartient pas à la Cour de mettre en cause le choix opéré par le législateur.

A.2.3. Le recours introduit par la partie requérante est irrecevable à défaut d'intérêt. Non seulement elle n'a aucun intérêt personnel et direct à faire valoir, n'étant pas visée par la loi attaquée. En demandant l'annulation de la loi du 3 avril 1997, c'est en réalité la proposition de la Commission des naturalisations de lui refuser la naturalisation qu'elle conteste. En outre, la partie requérante ne démontre pas que la loi attaquée l'affecte défavorablement ou risque de lui causer un préjudice. Le fait que d'autres candidats aient obtenu la naturalisation ne peut préjudicier, en soi, à la partie requérante.

A.2.4. A titre infiniment subsidiaire, le premier moyen manque de fondement. La décision de naturalisation ne doit pas être motivée, en raison de son caractère discrétionnaire et souverain. Le second moyen est également dénué de pertinence. Il ne suffit pas de relever qu'un ressortissant, également de nationalité irakienne, a obtenu la naturalisation pour en déduire une inégalité de traitement. Les règles de l'article 32 de la Constitution n'étant applicables qu'aux actes administratifs, la Cour n'a pas la compétence pour ordonner la production du dossier demandée par la partie requérante.

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. La requête en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt. La partie requérante ne subit aucun préjudice du fait des naturalisations accordées par la loi attaquée; l'annulation de ces naturalisations ne profiterait nullement à la partie requérante.

A.3.2. La Cour est incompétente pour connaître du recours en annulation dans la mesure où il est dirigé contre une loi qui ne revêt pas le caractère formel et organique requis. En effet, la loi de naturalisation n'est pas adoptée en respectant toute la procédure législative et notamment quant à l'exercice de l'initiative. En outre, c'est une décision souveraine du pouvoir législatif et un acte discrétionnaire qui n'autorise aucun contrôle. Enfin, la loi attaquée ne contient aucun refus d'accorder à la partie requérante la naturalisation belge.

A.3.3. A titre subsidiaire, le premier moyen n'est pas recevable à défaut d'indiquer en quoi la loi attaquée établirait une différence de traitement entre des catégories de personnes qui ne reposerait pas sur un critère objectif et ne serait pas raisonnablement justifiée. Il n'est pas fondé en ce qu'il repose sur une prétendue obligation générale de motivation, laquelle n'existe pas en ce qui concerne les lois accordant les naturalisations.

Le second moyen est également non fondé dans la mesure où le rejet de la demande de naturalisation dont a fait l'objet la partie requérante est fondé sur les avis défavorables des autorités judiciaires - avis requis par l'article 19 du Code de la nationalité et qui sont propres au dossier individuel du requérant -, qui ne sauraient donc violer le principe d'égalité et de non-discrimination.

Mémoire en réponse de A. Al Hadithi

A.4.1. Le recours n'ayant pas pour objet d'entendre la Cour se prononcer sur la demande de naturalisation de la partie requérante, c'est à tort qu'il est soutenu que la Cour devrait se déclarer incompétente à peine de s'immiscer dans l'exercice de la fonction normative.

La Cour est par ailleurs compétente pour connaître des recours qui n'ont pas pour objet un contentieux relatif à un conflit de compétence mais qui, comme en l'espèce, sont fondés sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour est compétente pour connaître des recours dirigés contre les lois formelles, en ce compris les lois accordant les naturalisations : la Cour a d'ailleurs connu de recours introduits contre des lois budgétaires, interprétatives ou d'assentiment à un traité international. Il est désuet de ne pas reconnaître enfin qu'à l'heure actuelle, le régime de l'inviolabilité du législateur a bien vécu. Ceci implique que l'on ne puisse invoquer ni le caractère souverain ni le caractère discrétionnaire de la loi de naturalisation pour en déduire l'incompétence de principe de la Cour.

A.4.2. La partie requérante a bien un intérêt à attaquer la loi du 3 avril 1997 dans la mesure où il découle de cette loi qu'elle lui refuse la naturalisation sollicitée et, partant, l'affecte directement, personnellement et défavorablement. Par ailleurs, le requérant a avantage à l'annulation de la loi entreprise, car elle amènera la Chambre à réexaminer le projet et l'ensemble des demandes, y compris celle de la partie requérante évincée.

A.4.3. Le premier moyen est fondé. Une décision souveraine ne signifiant pas une décision arbitraire, la décision de la Chambre n'est pas suffisamment motivée en fait. Ceci implique qu'elle produise, à la requête de la Cour, les prétendus avis défavorables des autorités judiciaires qui constituent le motif pour justifier le rejet de la naturalisation du requérant.

Le second moyen est fondé lui aussi. La constatation selon laquelle le requérant est victime d'une inégalité de traitement n'implique nullement qu'il appartienne à un groupe discriminé ou qu'il établisse que ce groupe a été discriminé par rapport à un autre groupe. Il suffit qu'il établisse, comme en l'espèce, qu'il n'a pas été traité comme un autre, à savoir S. Petros, l'a été.

- B -

Quant à la compétence et à la recevabilité

B.1.1. Le président de la Chambre des représentants et le Conseil des ministres contestent la recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre une loi de naturalisation qui ne revêtirait aucun caractère normatif et qui ne relèverait pas de la compétence de contrôle de la Cour.

B.1.2. Il ressort du texte même de l'article 142, alinéa 2, 2^o, de la Constitution ainsi que des articles 1er et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'a été attribuée à la Cour la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois, décrets ou ordonnances sans aucune distinction.

Il appert du reste des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage que la limitation à la compétence « normative » de l'Etat, des communautés et des régions, qui apparaissait dans le texte originare du projet, a été supprimée suite à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat :

« Dès lors, pour assurer complètement l'exécution de l'article 107ter, § 2, de la Constitution, il est nécessaire que le législateur habilite la Cour d'arbitrage à connaître des recours formés contre des lois et des décrets à caractère purement formel. A cet effet, il y a lieu, à la fin de l'article 1er, § 1er, du projet, de supprimer, après le mot 'compétences', le mot 'normatives', de manière à ce que le texte du projet ne s'écarte pas des termes de l'article 107ter, § 2, précité. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1981-1982, n° 246-1, p. 38)

La Cour est dès lors en principe compétente pour contrôler une loi de naturalisation. La première exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.2.1. Le président de la Chambre des représentants et le Conseil des ministres contestent la recevabilité du recours en annulation au motif que la partie requérante n'aurait pas d'intérêt à obtenir l'annulation de la loi de naturalisation qu'elle attaque parce que cette loi ne la viserait pas

personnellement et parce que son annulation ne lui profiterait nullement.

B.2.2. Quiconque demande la naturalisation fait montre d'un intérêt à l'obtenir. Cet intérêt est affecté par la décision qui statue définitivement sur un ensemble de demandes dont celle-là fait partie.

L'annulation d'un acte impose à l'autorité qui l'a fait de réexaminer les données sur lesquelles elle a statué et donne ainsi à celui qui a demandé cette annulation une chance d'obtenir une décision plus favorable.

La fin de non-recevoir ne peut être retenue.

Sur le fond

B.3.1. Le premier moyen d'annulation reproche à la loi de naturalisation attaquée l'absence de motivation. Il forme par ailleurs la demande que la Cour, pour pouvoir compléter son information avant de statuer au fond, ordonne la production des pièces du dossier de naturalisation relatif à la partie requérante.

B.3.2. Quant au second moyen, il reproche à la loi de naturalisation d'avoir accordé la nationalité belge à des personnes qui se trouvent dans des conditions analogues à celles du requérant.

B.4. Le Constituant, en ne laissant pas à une autorité administrative la faculté d'accorder la naturalisation, mais en réservant cette faculté à un pouvoir législatif comportant des 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. C'est d'ailleurs en conformité avec cette volonté du Constituant que le Code de la nationalité dispose en sorte que la réunion de certaines conditions soit nécessaire pour pouvoir demander la naturalisation mais non suffisante pour l'obtenir alors que le même Code prévoit une série d'autres modes d'accès à la nationalité belge.

Les griefs libellés dans le premier moyen comme dans le second ne sont pas imputables à la loi de naturalisation attaquée mais concernent en réalité le principe même du pouvoir souverain reconnu au législateur par le Constituant.

La Cour ne saurait censurer la loi attaquée sans mettre en cause une option consacrée par le Constituant.

Les deux moyens ne peuvent être accueillis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 juin 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior