

Numéro du rôle : 4550
Arrêt n° 85/2009 du 14 mai 2009

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 23 du Code de la nationalité belge, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 3 novembre 2008 en cause du procureur général contre A. E.-H., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 novembre 2008, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 23 du Code de la nationalité belge viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut uniquement de la possibilité d'être déchu de la nationalité belge, s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge, les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance et les Belges qui se sont vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, et non les Belges qui ont obtenu la nationalité belge sur la base de l'article 12*bis*, § 1er, 1<sup>o</sup> du Code de la nationalité belge, qui sont donc nés en Belgique et y ont eu leur résidence principale depuis leur naissance ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 21 avril 2009 :

- a comparu Me C. Molitor, qui comparaisait également *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et E. Derycke ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

E. est né à Vilvorde le 23 juin 1977, et a acquis la nationalité belge par déclaration, conformément à l'article 12*bis*, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code de la nationalité belge, le 24 mars 1997. Il possède la nationalité belge et la nationalité marocaine.

Par citation du 8 mai 2007 devant la Cour d'appel de Bruxelles, le procureur général près cette Cour a introduit une demande en déchéance de la nationalité à l'encontre de E., en application de l'article 23, § 1er, 2<sup>o</sup>, du Code de la nationalité belge. La demande de déchéance se fonde sur un jugement du tribunal de première instance de Bruxelles, confirmé par la Cour d'appel, condamnant l'intéressé à une peine de cinq ans d'emprisonnement, pour avoir, entre le 1er janvier 1998 et le 3 octobre 2001, joué un rôle actif dans une association formée dans le but d'attenter aux personnes et aux propriétés, en l'espèce, une association de personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont favorisé le projet de mener à bien un attentat terroriste.

Devant la Cour d'appel, E. fait valoir que la différence de traitement créée par l'article 23 du Code de la nationalité belge entre les Belges à qui la déchéance de la nationalité ne peut pas s'appliquer et les Belges qui peuvent être déchus est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Il demande à la Cour d'appel de

poser une question préjudicielle à ce sujet. Faisant droit à cette demande, la Cour d'appel pose à la Cour la question précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres fait observer que la question posée ne vise pas directement la mesure de déchéance elle-même, mais bien la différence entre les Belges qui peuvent la subir et ceux qui en sont exclus. Il souligne que bien que la mesure de déchéance comme telle soit ancienne, puisqu'elle a été introduite dans le droit belge en 1934, les circonstances pouvant justifier l'établissement et l'application d'une mesure de déchéance de la nationalité peuvent toujours se rencontrer.

A.2. Le Conseil des ministres expose que la modification de l'article 23 du Code de la nationalité ayant consisté à exclure du champ d'application de la disposition les Belges qui se sont vu attribuer la nationalité en vertu de l'article 11 du Code est directement liée à l'intégration de cet article 11 dans le Code par la loi du 13 juin 1991. A ce moment, la volonté du législateur était de procéder à l'assimilation des Belges en vertu de l'article 11 du Code et des Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance.

A.3. Le Conseil des ministres estime que la différence entre les Belges en vertu de l'article 11 du Code, dits « de la troisième génération », et les Belges qui ont acquis la nationalité belge en application de l'article 12*bis*, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code, dits « de la deuxième génération », est raisonnablement justifiée par la manière différente dont ces deux catégories de personnes ont obtenu la nationalité belge.

En vertu de l'article 11, la nationalité est automatiquement attribuée à l'enfant né en Belgique d'un auteur né lui-même en Belgique et y ayant eu sa résidence principale durant cinq ans au moins au cours des dix années précédant la naissance. En revanche, dans le cadre de l'application de l'article 12*bis*, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code, il n'y a pas d'attribution automatique de la nationalité. Celle-ci peut être acquise à l'âge de 18 ans accomplis, par déclaration faite devant l'officier de l'état civil par l'étranger né en Belgique et y ayant fixé sa résidence principale depuis la naissance.

A.4. Le Conseil des ministres relève en outre que la procédure d'acquisition de la nationalité belge en application de l'article 12*bis* prévoit une possibilité d'opposition du ministère public fondée sur un empêchement résultant de faits personnels graves, et qu'un lien peut être établi entre les causes d'opposition à l'acquisition de la nationalité et les motifs pouvant justifier une déchéance de la nationalité. Cette possibilité d'opposition n'existe pas lorsqu'il s'agit d'une attribution automatique de la nationalité en vertu de l'article 11 du Code.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée au sujet de l'article 23 du Code de la nationalité belge, qui dispose :

« § 1er. Les Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance et les Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 peuvent être déchus de la nationalité belge :

1° s'ils ont acquis la nationalité belge sur la base de faits qu'ils ont présentés de manière altérée ou qu'ils ont dissimulés, ou sur la base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans la décision d'octroi de la nationalité;

2° s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge.

§ 2. La déchéance est poursuivie par le ministère public. Les manquements reprochés sont spécifiés dans l'exploit de citation.

§ 3. L'action en déchéance se poursuit devant la Cour d'appel de la résidence principale en Belgique du défendeur ou, à défaut, devant la Cour d'appel de Bruxelles.

(...) ».

B.1.2. Il ressort de l'arrêt qui interroge la Cour que la demande de déchéance pendante devant la juridiction *a quo* concerne un Belge qui possède également une autre nationalité et qu'elle est fondée sur le deuxième cas énoncé par le paragraphe 1er de l'article 23. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.2.1. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement créée par la disposition précitée entre deux catégories de Belges : d'une part, ceux qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance ainsi que ceux qui se sont vu attribuer la nationalité belge en application de l'article 11 du Code, qui ne peuvent pas être déchus de la nationalité; d'autre part, ceux qui ont acquis la nationalité belge en application de l'article 12bis, § 1er, 1°, du Code, qui peuvent être déchus de la nationalité.

B.2.2. Les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance se sont vu attribuer la nationalité belge en application de l'article 8 ou de l'article 9 du Code qui prévoient l'attribution de la nationalité aux enfants nés d'un parent belge ou adoptés par un Belge.

B.2.3. En vertu de l'article 11 du Code, la nationalité belge est attribuée automatiquement aux enfants nés en Belgique de parents étrangers si l'un d'eux est également né en Belgique et qu'il y a eu sa résidence principale durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance. Il en va de même des enfants nés en Belgique et adoptés par un étranger né lui-même en Belgique et satisfaisant à la même condition de résidence.

B.2.4. En application de l'article 12*bis*, § 1er, 1°, du Code, les étrangers âgés de plus de 18 ans, nés en Belgique et qui y ont leur résidence principale depuis la naissance, peuvent acquérir la nationalité belge par déclaration. La déclaration est faite par le demandeur auprès de l'officier de l'état civil de sa résidence. Celui-ci en communique une copie au procureur du Roi, qui est chargé de remettre un avis. L'avis est négatif soit lorsqu'il y a un empêchement résultant de faits personnels graves, précisés dans les motifs de l'avis, soit lorsque les conditions de base visées au paragraphe 1er, indiquées dans l'avis, ne sont pas remplies. En cas d'avis positif ou d'absence d'avis négatif à l'expiration du délai de quatre mois imparti au procureur du Roi, la déclaration est inscrite et mentionnée dans les registres par l'officier de l'état civil et l'intéressé acquiert la nationalité belge à ce moment. Si l'avis du procureur du Roi est négatif, la procédure est poursuivie, au choix de l'intéressé, soit devant le tribunal de première instance, soit à la Chambre des représentants, qui se prononceront sur l'octroi de la nationalité belge au déclarant.

B.3. Exception faite des régimes temporaires et circonstanciels antérieurs, la déchéance de la nationalité a été introduite en droit belge en 1934, et a été reprise dans le Code de la nationalité actuel dès l'adoption de celui-ci, en 1984. A ce moment, seuls les Belges tenant leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance étaient exclus de la possibilité d'être déchus.

B.4.1. Lorsque, par la loi du 13 juin 1991, le législateur modifia l'article 11 du Code en vue d'attribuer automatiquement la nationalité belge aux enfants nés en Belgique d'un parent

étranger né lui-même en Belgique, il disposa également que ces Belges ne pouvaient faire l'objet d'une déchéance de nationalité, et modifia en conséquence l'article 23 du Code.

B.4.2. La loi du 13 juin 1991 avait « pour but de simplifier l'obtention de la nationalité belge par des enfants d'immigrés de la deuxième et de la troisième générations afin d'augmenter leurs chances d'intégration dans la vie sociale belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1314/1, p. 1). Elle modifia l'article 11 du Code, qui attribue dorénavant automatiquement la nationalité belge aux enfants « de la troisième génération », et y inséra un article 11*bis*, qui permet l'octroi de la nationalité aux enfants « de la deuxième génération », nés en Belgique de parents qui n'y sont pas eux-mêmes nés mais qui y ont fixé leur résidence depuis un certain nombre d'années, à condition qu'une déclaration en ce sens soit effectuée par les parents. La même loi a inséré dans le Code un article 12*bis*, devenu ultérieurement l'article 12*bis*, § 1er, 1°, précité, qui concerne également des « enfants de la deuxième génération », lorsqu'ils ont atteint l'âge de 18 ans.

B.4.3. La modification de l'article 23 du Code par la loi du 13 juin 1991 provient d'un amendement déposé au cours des discussions en Commission de la Chambre. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a voulu exclure de la possibilité de déchéance que ceux qui sont Belges en vertu de l'article 11, estimant qu'il « existe une différence objective entre, d'une part, l'article 11 et d'autre part, les articles 11*bis* et 12*bis* », cette différence découlant de ce que « l'article 11 concerne l'attribution automatique de la nationalité belge, tandis que les deux autres concernent l'acquisition de celle-ci » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1314/7, p. 41). Au cours des discussions, il fut également précisé par plusieurs intervenants que ce choix n'empêchait pas qu'une réflexion soit menée ultérieurement au sujet de la déchéance de ceux qui sont Belges en application des articles 11*bis* et 12*bis* (*ibid.*).

B.5. Il existe des différences objectives entre la situation des Belges qui sont exclus de la possibilité de les déchoir de la nationalité et la situation de ceux qui, ayant acquis la nationalité en application de l'article 12*bis*, § 1er, 1°, du Code, peuvent subir cette déchéance. Les premiers se sont vu attribuer la nationalité belge automatiquement durant leur minorité,

par les seules circonstances de leur naissance et par l'effet que la loi attache à celles-ci, sans qu'une demande n'ait dû être faite en vue de l'attribution de la nationalité, ni par leurs parents, ni par eux-mêmes. En revanche, les seconds n'ont acquis la nationalité belge qu'après l'âge de 18 ans, ils ont dû faire une demande à cette fin, et la nationalité ne leur a été octroyée qu'à l'issue d'une procédure comprenant une enquête portant sur l'existence éventuelle de faits personnels graves à leur charge, diligentée par le procureur du Roi.

B.6. La déchéance de nationalité permet d'assurer le respect, par les Belges qui ne tiennent leur nationalité ni d'un auteur qui était Belge au moment de leur naissance ni de l'application de l'article 11 du Code, des devoirs qui incombent à tout citoyen belge et d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens.

B.7. Sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de décider quelles catégories de Belges peuvent faire l'objet d'une mesure de déchéance et quelles catégories doivent être exclues de cette possibilité.

B.8. Les différences mentionnées en B.5 justifient que la possibilité de déchéance soit exclue uniquement pour les Belges visés par la disposition en cause, à qui la nationalité belge a été automatiquement attribuée en raison des liens particulièrement forts qui les unissent à la communauté nationale et puisse par contre être appliquée aux Belges qui ont acquis la nationalité après 18 ans et qui ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique.

B.9. En outre, de même qu'il a prévu que l'existence de faits personnels graves à charge du demandeur constitue un empêchement à l'acquisition de la nationalité par les étrangers visés à l'article 12*bis*, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code, le législateur a pu estimer devoir permettre que

celui qui est devenu Belge en vertu de cette disposition fasse l'objet, s'il manque gravement à ses devoirs de citoyen, d'une procédure en déchéance de la nationalité.

B.10. Enfin, la déchéance de la nationalité est une mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée que par une juridiction en cas de manquement grave aux devoirs de tout citoyen. Par conséquent, la mesure en cause n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 23 du Code de la nationalité belge, en ce qu'il n'exclut pas de la possibilité de déchéance les Belges qui ont acquis la nationalité en application de l'article 12*bis*, § 1er, 1°, du même Code, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior