

Numéro du rôle : 6192
Arrêt n° 85/2016 du 2 juin 2016

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, combiné avec les articles 1er, § 2, alinéa 1er, 8° et 9°, et 15, § 3, alinéa 1er, du Code de la nationalité belge, posées par le Tribunal de première instance d'Eupen.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 21 avril 2015 en cause de Mesut Turan, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 avril 2015, le Tribunal de première instance d'Eupen a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 1er, 4°, combiné avec les articles 1er, 8°, 1er, 9°, et 15, § 3, du Code de la nationalité belge, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et établit-il une inégalité de traitement entre les candidats à l'attribution de la nationalité belge en ce que la fraude sociale est définie de manière générale comme infraction à la législation sociale et que, pour la fraude fiscale, l'infraction doit être commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ?

2) L'article 1er, 4°, combiné avec les articles 1er, 8°, 1er, 9°, et 15, § 3, du Code de la nationalité belge, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, si ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'en cas de condamnation fondée sur une infraction à la législation sociale, le juge n'a pas la possibilité d'apprécier si les faits qui fondent la condamnation pénale doivent ou non être considérés comme des faits personnels graves ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Bruges, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 mars 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 avril 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 avril 2016.

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*

M. Turan, né en Turquie, souhaite acquérir la nationalité belge. A cette fin, il a fait la déclaration prévue à l'article 12bis, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge devant l'officier de l'état civil de sa résidence principale, la commune de Raeren.

Le procureur du Roi a émis un avis négatif, en application de l'article 15, § 3, du même Code, au motif que « des faits personnels graves » empêcheraient l'acquisition de la nationalité belge. Il a renvoyé plus particulièrement à la condamnation pénale du demandeur pour infractions à la législation sociale.

En vertu de l'article 12bis, § 4, du même Code (actuellement l'article 12bis, § 5), le demandeur a ensuite invité l'officier de l'état civil à transmettre son dossier au Tribunal de première instance d'Eupen. Avant de se prononcer sur le bien-fondé de l'avis négatif, le Tribunal pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres soulève en premier lieu que les candidats qui demandent la nationalité belge et qui se sont rendus coupables de fraude sociale et les candidats qui demandent la nationalité belge et qui se sont rendus coupables de fraude fiscale ne sont pas des catégories comparables. En toute hypothèse, la distinction repose sur un critère objectif, à savoir la différence essentielle entre la législation sociale et la législation fiscale en général et la différence entre la fraude sociale et la fraude fiscale en particulier. La fraude sociale est habituellement définie comme une infraction à la législation sociale. En vertu de l'ancien article 309 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui a été remplacé par l'article 1er, § 1er, du Code pénal social, « au sens du présent titre, on entend par fraude sociale et travail illégal : toute violation d'une législation sociale qui relève de la compétence des autorités fédérales ». Pour qu'il y ait une fraude fiscale en revanche, la présence tant d'un élément matériel (infraction aux codes fiscaux ou à leurs arrêtés d'exécution) que d'un élément intentionnel (intention frauduleuse ou dessein de nuire) est requise. Aux termes de l'article 449, alinéa 1er, du Code des impôts sur les revenus et de l'article 73, alinéa 1er, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée par exemple, « sera puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 250 EUR à 500.000 EUR, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, contrevient aux dispositions du présent Code ou des arrêtés pris pour son exécution ».

A.2. Selon le Conseil des ministres, la distinction est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi. Avant l'instauration de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, 8° et 9°, du Code de la nationalité belge, le législateur laissait au pouvoir judiciaire le soin de déterminer le contenu de la notion de « faits personnels graves ». Les définitions de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, 8° et 9°, visent à accroître la sécurité juridique et à garantir l'égalité de tous les candidats à l'acquisition de la nationalité belge. Poursuivant l'uniformité de la notion de « faits personnels graves », le législateur a qualifié comme tels un certain nombre de faits qui, à son estime, relèvent indéniablement du champ d'application de cette notion. Cela justifierait le choix du législateur de reproduire les définitions existantes de la fraude sociale et de la fraude fiscale. A cet effet, il suffit, pour les parquets, de vérifier si une peine définitive pour fraude sociale ou fiscale, dans leur acception habituelle, a été infligée au demandeur. Interpréter ces dernières notions de la manière usuelle en droit social et en droit fiscal permet d'éviter que ces notions reçoivent une définition propre dans le contexte de la législation sur la nationalité. Le législateur n'a pas estimé opportun d'exiger, en cas d'infraction à la législation sociale, un élément intentionnel (intention frauduleuse ou dessein de nuire) comme c'est le cas pour la fraude fiscale. En revanche, il souhaitait, à des fins de sécurité juridique et d'uniformité, définir les notions de « fraude sociale » et de « fraude fiscale » de la même manière que dans le droit social et fiscal.

A.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres observe en premier lieu que la question ou sa motivation ne fait pas apparaître en quoi consiste la violation du principe d'égalité ni, particulièrement, quelles sont les catégories de personnes qui doivent être comparées entre elles. Ensuite, il estime que les dispositions en cause n'accordent pas au juge de liberté d'appréciation pour juger, en cas de condamnation pour infraction à la législation sociale, si les faits qui sont à l'origine de la condamnation pénale sont des « faits personnels graves ». Le fait de ne pas pouvoir acquérir la nationalité parce que « le juge [a] infligé au demandeur une peine définitive, coulée en force de chose jugée, en raison d'une quelconque forme de fraude fiscale ou sociale » (article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, du Code de la nationalité belge) repose sur un choix exprès du législateur. S'il est vrai que l'article 15, § 3, du même Code dispose que le procureur du Roi peut émettre un avis négatif lorsqu'il existe un empêchement résultant de « faits personnels graves », l'utilisation du terme « peut » dans cette disposition doit être mise en rapport, selon le Conseil des ministres, avec le pouvoir d'appréciation en fait qui appartient au procureur du Roi en ce qui concerne les autres faits graves énumérés (par

exemple la question de savoir si une personne adhère à un mouvement ou à une organisation qui sont considérés comme dangereux par la Sûreté de l'Etat).

La seconde question préjudicielle repose, selon le Conseil des ministres, sur une interprétation correcte du Code de la nationalité belge. En juger autrement, à savoir conférer au procureur du Roi et au juge, en cas de condamnation pour infraction à la législation sociale, un pouvoir d'appréciation quant au caractère grave des faits à l'origine de celle-ci, signifierait que les critères énumérés sont purement indicatifs, ce qui irait à l'encontre de la volonté expresse du législateur d'accroître la sécurité juridique, de traiter sur un pied d'égalité les candidats à la nationalité belge et de durcir les conditions d'acquisition de la nationalité belge.

- B -

B.1. La déclaration de nationalité est l'un des modes d'acquisition de la nationalité belge pour un étranger, à côté de la demande de naturalisation.

A cette fin, l'étranger doit remplir certaines conditions, mentionnées dans l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge, et faire devant l'officier de l'état civil de sa résidence principale la déclaration prévue à l'article 15, § 1er, alinéa 1er, du même Code.

Si la déclaration est complète et recevable et que le droit d'enregistrement dû a été acquitté, l'officier de l'état civil délivre un récépissé et transmet une copie du dossier pour avis au procureur du Roi du tribunal de première instance du ressort (article 15, § 2, alinéas 4 et 8, du Code précité).

B.2. L'article 15, § 3, alinéa 1er, en cause, du Code de la nationalité belge dispose :

« Dans un délai de quatre mois à compter de la date du récépissé visé au § 2, le procureur du Roi peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge lorsqu'il existe un empêchement résultant de faits personnels graves, qu'il doit préciser dans les motifs de son avis, ou lorsque les conditions de base, qu'il doit indiquer, ne sont pas remplies ».

En cas d'avis négatif, l'étranger peut inviter l'officier de l'état civil à transmettre son dossier au tribunal de première instance, qui statue sur le bien-fondé de l'avis négatif (article 15, § 5, du Code précité).

B.3. L'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, d), 8° et 9°, également en cause, du même Code prévoit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

[...]

4° faits personnels graves : des faits qui sont notamment :

[...]

d) le fait que le juge ait infligé au demandeur une peine définitive, coulée en force de chose jugée, en raison d'une quelconque forme de fraude fiscale ou sociale;

[...]

8° fraude sociale : toute infraction à une législation sociale;

9° fraude fiscale : toute infraction aux codes fiscaux ou à leurs arrêtés d'exécution commise avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ».

B.4. Les dispositions précitées instaurent une différence de traitement entre les étrangers selon qu'ils ont été condamnés pour une infraction à la législation sociale ou pour une infraction à la législation fiscale. Les infractions à la législation sociale constituent toujours des « faits personnels graves ». En ce qui concerne les infractions à la législation fiscale, il n'en va ainsi que si elles ont été commises avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

Le juge *a quo* demande à la Cour si la différence de traitement entre étrangers, selon la nature de l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (première question préjudicielle), et si ces articles constitutionnels sont violés lorsque les dispositions en cause sont interprétées en ce sens qu'en cas de condamnation pour une infraction à la législation sociale, aucun pouvoir d'appréciation n'est

laissé au juge pour décider si les faits qui se trouvent à l'origine de la condamnation pénale doivent être qualifiés de faits personnels graves (seconde question préjudicielle).

B.5. Aux termes de l'article 8 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer les conditions auxquelles la nationalité belge peut s'acquérir. Il dispose à cet égard 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.6. La définition des notions de « fraude sociale » et de « fraude fiscale » a été ajoutée par un amendement, à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, aux définitions figurant dans l'article 1er, § 2, du Code de la nationalité belge. L'amendement a été explicité de la manière suivante :

« 8° fraude sociale

Le Conseil d'Etat demande une définition de la notion de ' fraude sociale '. Nous renvoyons à cet égard à la loi-programme du 27 décembre 2006, dont le titre XII crée le SIRS et qui définit en son article 309 la fraude sociale comme étant toute violation d'une législation sociale.

9° fraude fiscale

Bien que le Conseil d'Etat ne l'ait pas demandé, il s'indique assurément aussi, compte tenu de la définition de la notion de ' fraude sociale ', de définir la notion de ' fraude fiscale '.

A cette fin, on utilisera la définition de la fraude fiscale ou de l'évasion fiscale en usage dans le droit fiscal, énoncée notamment à l'article 449 du Code des impôts sur les revenus, à l'article 73 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, à l'article 133 du Code des droits de succession, etc. En d'autres termes, la fraude fiscale requiert la présence conjointe d'un élément matériel (infraction aux codes fiscaux ou aux arrêtés pris en exécution de ceux-ci) et d'un élément intentionnel (intention frauduleuse ou à dessein de nuire) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 21).

B.7. Partant, le législateur avait pour objectif d'aligner la définition de la notion de fraude sociale et celle de fraude fiscale utilisées dans le Code de la nationalité belge sur la signification usuelle de ces mêmes notions dans la législation sociale et fiscale.

L'article 1er, § 1er, du Code pénal social, qui a remplacé l'article 309 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, dispose :

« Au sens du présent titre, on entend par fraude sociale et travail illégal : toute violation d'une législation sociale qui relève de la compétence de l'autorité fédérale ».

L'article 449, alinéa 1er, du Code des impôts sur les revenus et l'article 73 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée disposent :

« Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 250 EUR à 500.000 EUR, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, contrevient aux dispositions du présent Code ou des arrêtés pris pour son exécution ».

B.8. La clarification des notions de « fraude sociale » et de « fraude fiscale » dans le Code de la nationalité belge tend à préciser en quoi peuvent, notamment, constituer les « faits personnels graves ». L'existence de tels faits graves peut entraîner un avis négatif du procureur du Roi. La clarification de ce que sont les « faits personnels graves » donne au procureur du Roi un repère plus précis dans l'exercice de sa compétence consultative afin « de garantir une égalité de traitement à tous les candidats à la nationalité belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-0476/013, p. 19).

B.9. Compte tenu de l'objectif poursuivi et en vue d'établir une réglementation cohérente, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le législateur renvoie, pour définir les notions de « fraude sociale » et de « fraude fiscale » dans le Code de la nationalité belge, à la définition utilisée pour les mêmes notions dans la législation sociale, dans le premier cas, et dans la législation fiscale, dans le second cas.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.10. Eu égard aux objectifs de sécurité juridique et d'égalité de traitement des étrangers qui font une déclaration de nationalité, il n'est pas davantage dénué de justification raisonnable que le juge qui doit apprécier le bien-fondé de l'avis négatif du procureur du Roi n'ait pas la liberté d'apprécier, en vertu de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, d), en cause, tel

qu'il est interprété par le juge *a quo* dans la seconde question préjudicielle, si les faits qui se trouvent à l'origine de la condamnation pénale doivent être qualifiés de « faits personnels graves ».

La seconde question préjudicielle appelle également une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, § 2, alinéa 1er, 4°, d), combiné avec les articles 1er, § 2, alinéa 1er, 8° et 9°, et 15, § 3, alinéa 1er, du Code de la nationalité belge, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 2 juin 2016

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot