

JURISPRUDENCE



COUR D'ARBITRAGE

24 juin 1998

arrêt n° 75/98

N° de rôle : 1189

Siég.: MM. M. Melchior et L. De Grève, prés.

MM. H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, juges

Plaid.: MMe J.-P. Lagasse, B. Renson et B. Van Dorpe

NATURALISATION - I. PROCÉDURE - COMPÉTENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE - NORME CONTRÔLÉE - LOI FORMELLE. - II. RECEVABILITÉ - INTÉRÊT À AGIR - PERSONNE PHYSIQUE - CANDIDAT À LA NATURALISATION. III. EGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION - LOI DE NATURALISATION - POUVOIR SOUVERAIN D'APPRÉCIATION.

I. Les articles 142, alinéa 2, 2°, de la Constitution et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage confèrent à celle-ci la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances sans distinction.

La Cour d'arbitrage est, dès lors, compétente pour contrôler la constitutionnalité, d'une loi de naturalisation.

II. Lorsqu'une personne demande la naturalisation, elle fait preuve d'un intérêt à l'obtenir. Dans l'hypothèse où elle ne lui est pas accordée, cette personne voit son intérêt affecté car la décision qui statue sur un ensemble de demandes -dont la sienne- est définitive.

En conséquence, l'annulation de cette décision imposerait à l'autorité publique de réexaminer le dossier de chacun des candidats et donnerait ainsi à l'intéressé la possibilité d'obtenir une décision cette fois favorable.

III. En réservant au pouvoir législatif fédéral la faculté d'accorder la naturalisation, le Constituant a entendu maintenir la conception traditionnelle selon laquelle l'obtention de la nationalité belge par cette voie n'est pas un droit mais résulte de l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation.

Sauf à remettre en cause une option consacrée par le Constituant, la Cour d'arbitrage ne saurait, dès lors, censurer une loi de naturalisation pour la raison qu'elle ne serait pas motivée ou qu'elle accorderait la nationalité belge à des candidats qui se trouvent dans des conditions analogues à celles du requérant évincé.

JURISPRUDENCE

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

(...)

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. A., résidant à ... Bruxelles, ... 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

(...)

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, promul-

guée 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 raisonnement 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. P., 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 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

JURISPRUDENCE

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 justifié. 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 de naturalisation.

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. A.

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.P., 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°, de la Constitution ainsi que des articles 1er et 26 de la Constitution 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 apparaissent dans le texte original du projet, a été supprimée suite à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat :

JURISPRUDENCE

« Dès lors, pour assurer complètement l'exécution de l'article 107 ter, § 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 107 ter, § 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 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 moyens,

la Cour

rejette le recours.

OBSERVATIONS

(1) C.A., arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998, publié ci-avant.

(2) C.A., arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998, motif B.1.2.

(3) L'extrait date de la session parlementaire 1981-1982, de sorte qu'il ne pouvait être fait allusion aux ordonnances.

(4) Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1981-1982, n° 246/1°, p. 38 cité par C.A., arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998, motif B.1.2. Sur cette ques-

LA COUR D'ARBITRAGE ET LES LOIS DE NATURALISATION

Par son arrêt du 24 juin 1998¹, la Cour d'arbitrage se prononce pour la première fois sur la question du contrôle de constitutionnalité des lois de naturalisation.

A cette occasion, elle reconnaît trois principes qu'il convient d'examiner

successivement : le caractère contrôlable des lois de naturalisation (I), l'intérêt du candidat évincé à l'annulation de telles lois (II) et l'appréciation souveraine dont dispose le pouvoir législatif fédéral à l'occasion de l'examen des dossiers ayant cet objet (III).

JURISPRUDENCE

I. Le caractère contrôlable des lois de naturalisation

La Cour d'arbitrage juge d'abord qu'une loi de naturalisation est une loi dont elle peut contrôler la constitutionnalité.

Il ressortirait, en effet, des articles 142 de la Constitution et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage que celle-ci se voit reconnaître la compétence de contrôler la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances *sans aucune distinction*². Cette affirmation serait, du reste, explicitée dans les travaux préparatoires où l'on peut lire qu'il était nécessaire que le législateur habilite la Cour d'arbitrage à connaître des recours formés contre des lois et des décrets à caractère purement formel³.

La solution ainsi adoptée semble *a priori* dénuée de surprise. La Cour d'arbitrage a toujours considéré que les actes qualifiés de "lois", "décrets" ou "ordonnances" sont soumis à son contrôle de constitutionnalité, quel qu'en soit le mode ou la date d'adoption et quel qu'en soit l'objet. Ainsi en est-il des lois de confirmation et des arrêtés de pouvoirs spéciaux confirmés⁴, des lois antérieures à la réforme de l'Etat⁵, des lois antérieures à l'extension des attributions de la Cour d'arbitrage⁶, des lois spéciales répartitrices de compétence⁷, des décrets de budget⁸ ou encore des lois, décrets et ordonnances portant assentiment à un traité⁹ ou à un accord de coopération¹⁰.

Il n'est toutefois pas sans intérêt de se demander si la loi de naturalisation est bel et bien une loi formelle, comme semble le considérer la haute juridiction et comme l'affirment sans ambages certains auteurs¹².

On relèvera, en effet, que si elle apparaît effectivement au *Moniteur belge* sous la dénomination de "loi", la Constitution¹³, le code de la nationalité¹⁴ et le règlement de la Chambre des représentants¹⁵ parlent, à son égard, d'"octroi" ou d'"acte".

On soulignera aussi que sa procédure d'adoption est pour le moins particulière. Elle nécessite que le candidat introduise une demande sans laquelle le pouvoir législatif fédéral ne saurait valablement œuvrer¹⁶. Cette demande est adressée au greffier de la Chambre des représentants qui la transmet à la commission parlementaire compétente¹⁷. Son examen conduit au dépôt d'une proposition dont l'objet est d'"accorder la naturalisation ou de rejeter la demande". Ainsi le Roi n'a-t-il aucun droit d'initiative en la matière, ce qui n'est nullement le cas en règle¹⁸. Et si l'initiative appartient à l'une des branches du pouvoir législatif fédéral, elle ne s'exprime qu'à travers la seule commission parlementaire compétente, non par le biais d'un ou de plusieurs députés.

Les spécificités de la procédure d'adoption des lois de naturalisation ne s'arrêtent pas là. Leur vote est "secret", ce qui n'est constitutionnellement admis qu'à l'égard des "élections et présentations de candidats"¹⁹. Leur sanction est apposée par le Roi "sur la proposition du ministre de la justice"²⁰. Leur publication ne se fait pas en intégralité mais sous la forme d'extraits²¹ ou, plus récemment, de "feuilletons"²² qui, à y réfléchir, ne sont eux aussi que des extraits²³. Enfin, leur entrée en vigueur a toujours lieu le jour où le texte paraît au *Moniteur belge*²⁴ et non le dixième jour qui suit, comme le veut le principe²⁵.

La procédure ainsi décrite conduit le Professeur J. VELU à conclure que l'acte de naturalisation "ne constitue pas une loi ni au sens formel, ni au sens matériel"²⁶. C'est de ce fait que l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat ne serait pas requis pour son adoption²⁷. Il est vrai que les lois coordonnées "sur le Conseil d'Etat" exonèrent de cette consultation les seules projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée²⁸.

L'on ne saurait pour autant partager

tion, voy. H. SIMONART, *Le contrôle exercé par la Cour d'arbitrage*, in F. DELPEREE (dir.), *La Cour d'arbitrage, actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 121-127; *La Cour d'arbitrage, une étape dans le contrôle de constitutionnalité de la loi*, Bruxelles, Story-scientia, 1989, pp. 84-87.

(5) C.A., arrêts n° 58 du 8 juin 1988; n° 71 du 21 décembre 1988; n° 2/89 du 2 février 1989 et 70/95 du 17 octobre 1995.

(6) C.A., arrêt n° 65 du 15 juin 1988. à ce sujet, voy. F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, "Chronique", *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1988, p. 248; M. PEQUES, "Répercussions de la réforme de l'Etat en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (compétences des institutions et recours juridictionnels)", *Aménagement - environnement*, 1991, pp. 132-134.

(7) C.A., arrêts n° 17/89 du 28 juin 1989; 19/89 du 5 juillet 1989; 21/89 du 13 juillet 1989.

(8) C.A., arrêt n° 8/90 du 7 février 1990. Sur cet arrêt, voy. R. ERGEC, *Des fissures dans le « bloc de constitutionnalité »*, J.T., 1990, pp. 358-360; G. CEREXHE, *Le contrôle de constitutionnalité des lois répartitrices de compétences*, *Rev. rég. dr.*, 1990, pp. 467-472; X. DELGRANGE, *La Cour d'arbitrage enfonce un coin dans le bloc de constitutionnalité organisant la répartition des compétences législatives*, *Rev. rég. dr.*, 1990, pp. 163-170; G. VAN HAEGENDOREN, *Het toetsingsrecht van en het belang voor het Arbitragehof, R.W.*, 1989-1990, pp. 1395-1399; P. VAN HOVE, *Van grond wettigheidsbeoordeling van de bijzondere meerderheidswet tot gereserveerde materies en « implied powers »*, *Jura falconis*, 1991-1992, pp. 51-66; voy. égal. C.A., arrêt n° 30/90 du 9 octobre 1990.

(9) C.A., arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996; n° 22/98 du 10 mars 1998.

(10) Art. 3, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, pour les recours en annulation; C.A., arrêt n° 26/91 du 16 octobre 1991 et 12/94 du 3 février 1994, pour les questions préjudicielles.

(11) C.A., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994.

JURISPRUDENCE

(12) Voy. p. ex. A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Bruxelles, Kluwer, 1995, p. 53.

(13) Art. 74, 1°, de la Constitution; l'article 9 de ce texte parle, quant à lui, simplement de la naturalisation.

(14) Art. 21, 5°, du Code de la nationalité.

(15) Art. 94 du règlement de la Chambre des représentants du 8 juin 1995.

(16) Art. 19 à 21 du Code de la nationalité; La meilleure preuve en est que dans certaines circonstances, cette demande devient "caduque" (art. 21, 2°, du code de la nationalité).

(17) Art. 21, 1er, du Code de la nationalité.

(18) Art. 75 de la Constitution.

(19) Bien qu'à cet égard, il faille souligner que le vote secret s'applique toujours lorsqu'il s'agit de personnes, ce qui est le cas en l'espèce.

(20) Art. 21, 5°, du Code de la nationalité.

(21) En ce sens, J. VELU, *Droit public*, t. 1er, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 568; F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, t. 1er, *Les données constitutionnelles*, Bruxelles, Larcier, 1987, p. 137. Pour des exemples d'actes de naturalisations adoptés anciennement comme récemment par le pouvoir législatif fédéral et publié par extrait, voy. le *Moniteur belge* du 11 août 1998, pp. 25.609 à 25.629.

(22) Voy. p. ex. les lois du 15 juillet 1998 accordant des naturalisations, *Mon. b. du* 12 août 1998.

(23) L'acte de naturalisation transmis simultanément à la commune l'est, quant à lui, dans son intégralité.

(24) Art. 21, 5°, du Code de la nationalité.

(25) Art. 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, *Mon. b. du* 21 juin 1961. Voy. à cet égard J. VELU, *Droit public*, *ibid.*, p. 568.

aujourd'hui la thèse selon laquelle la loi de naturalisation n'est pas une loi formelle. Le Constituant a précisé, depuis lors, que cet acte participe de la fonction législative exercée conjointement par le Roi et la Chambre des représentants²⁹. Toutefois, il n'est pas inutile de relever, dans le même temps, certaines contradictions entre les directives constitutionnelles imposées pour l'exercice de la fonction législative et le code de la nationalité ou le règlement de la Chambre qui sont pourtant censés s'y conformer. L'on songe en particulier au droit d'initiative dont le Roi ne pourrait, en l'espèce, faire usage.

Ainsi, la Cour d'arbitrage a-t-elle probablement eu raison de considérer qu'elle pouvait opérer un contrôle de constitutionnalité de la loi de naturalisation³⁰. En toute hypothèse peut-on penser qu'elle se rallie définitivement à la conception selon laquelle la loi est l'expression de la volonté du pouvoir législatif fédéral, sans qu'il faille avoir égard aux modalités de son adoption.

II. L'intérêt à agir des candidats à la naturalisation dont la demande a été rejetée

Partant du principe selon lequel elle est en mesure de contrôler la Constitutionnalité des lois de naturalisation, la Cour d'arbitrage dégage un deuxième principe : l'intérêt à agir des candidats à la naturalisation est prouvée par le seul fait de la demander. Sans que la haute juridiction le précise explicitement, cette conception des choses paraît valoir pour tous les candidats à la naturalisation, que celle-ci soit accordée, rejetée ou différée.

Cette façon de voir est cependant curieuse. Suivant sa propre jurisprudence, la Cour d'arbitrage examine l'intérêt à agir d'une personne physique en regardant s'il existe un lien direct entre la norme attaquée et la personne du requérant, de même qu'en vérifiant si la norme

attaquée a ou non une incidence défavorable sur la situation de cette personne³¹. Or en l'espèce, le candidat dont la demande est reçue n'est pas défavorablement affecté. Quant à celui dont la demande est différée ou rejetée, il ne l'est ni directement, ni indirectement, ni défavorablement puisque la loi de naturalisation règle le sort des seuls candidats auxquels la naturalisation est accordée.

La Cour d'arbitrage précise que l'intérêt du candidat évincé réside dans le fait que l'annulation de la loi entreprise imposerait à l'autorité compétente de réexaminer l'ensemble des dossiers sur lesquels elle a statué pour son adoption, que ces dossiers aient ou non reçu une réponse favorable. Avec cette conséquence que le requérant se verrait notifier une nouvelle décision lui accordant peut-être le statut sollicité.

Ce raisonnement ne saurait être partagé. La Cour d'arbitrage part du principe que la loi de naturalisation entreprise constitue un acte qui "statue définitivement sur un ensemble de demandes"³² dont celle du requérant. Si ce postulat peut apparaître exact s'agissant des demandes auxquelles il a été donné satisfaction³³, il n'en va pas de même à l'égard des autres. Rien n'empêche, en effet, le requérant évincé d'introduire une nouvelle demande, ni la Chambre de réexaminer d'initiative son dossier. En outre, l'annulation éventuelle de la loi entreprise aurait pour effet d'obliger l'autorité compétente à revoir la demande des seuls candidats visés par la loi, à savoir ceux qui se sont vus reconnaître un tel statut. La preuve en est que l'acte de refus demeurerait intact. Sur le plan de l'opportunité, il est enfin permis de se demander si la reconnaissance de l'intérêt à agir des candidats évincés n'est pas dangereuse. On songe en particulier à l'hypothèse d'élections qui se tiendraient entre la date de la publication de la loi et l'annulation postulée de celle-ci. Dans quelle mesure, en effet, ces élections ne seraient-elles pas entachées d'irrégularité puisque des électeurs ayant

JURISPRUDENCE

dû participer au vote ne remplissaient pas les conditions requises le jour du scrutin ?³⁴

Sous cet angle, il semble que la Cour d'arbitrage ait été trop hâtive. Une façon plus appropriée de juger de la recevabilité de la requête ayant donné lieu à l'arrêt commenté ait pu être de déclarer que l'acte qui cause grief au candidat évincé n'était pas la loi de naturalisation mais la décision de refus qui lui avait été notifiée. Cet acte était autre chose qu'une loi, même formelle.

III. L'appréciation souveraine du pouvoir législatif fédéral à l'occasion de l'examen des dossiers de naturalisation

Déclarée recevable, le recours introduit par le candidat évincé est examiné au fond. C'est à cette occasion que la Cour d'arbitrage se rallie à un troisième principe. Il s'agit de considérer que le pouvoir législatif fédéral apprécie souverainement la pertinence des demandes qui lui sont adressées. Dès lors, la Cour d'arbitrage n'aurait pas à se pencher sur la question de savoir si la loi entreprise viole ou non les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination en ce qu'elle ne s'appuierait pas -comme les autres lois- sur des motifs légalement admissibles. De même, n'aurait-elle pas à juger de la question de savoir s'il est égal d'avoir accordé la naturalisation à un candidat plutôt qu'à un autre, alors que leur situation respective serait très comparable, voire plus favorable au candidat évincé.

Il convient d'emblée de rejoindre la Cour d'arbitrage sur la question essentielle de savoir si la naturalisation est un droit ou, au contraire, le résultat de l'exercice d'un pouvoir souverain d'appréciation de la part de l'autorité compétente.

En optant pour la seconde perspective, la haute juridiction rappelle, à juste titre, que le Constituant reconnaît au pouvoir législatif fédéral la compétence d'"ac-

corder" la naturalisation, à l'exclusion de toute autre autorité publique et à l'abri de tout contrôle juridictionnel³⁵.

Cela étant, il est malheureux que la Cour d'arbitrage ne souligne pas explicitement que tout acte émanant d'une autorité publique doit se conformer au prescrit des articles 10 et 11 de la Constitution, fût-ce l'acte qui accorde ou refuse la naturalisation. Avec cette conséquence que l'autorité compétente doit user des mêmes critères à l'égard de toutes les candidatures. Et avec l'obligation de faire reposer ses décisions sur des motifs légalement admissibles³⁶. Peu importe que ces garanties ne soient, en l'espèce, soumises à aucun contrôle.

À cet égard, la Cour d'arbitrage a manqué l'occasion d'étouffer un reproche souvent formulé à l'encontre de la procédure de naturalisation : le sentiment d'arbitraire³⁷.

Conclusions

L'arrêt du 24 juin 1998 n'est pas exempt de toute critique sur le plan du droit. Il convient cependant de relever que, d'un point de vue politique, la décision commentée constitue un appel du pied au législateur et au Constituant.

La Cour d'arbitrage a, en effet, montré qu'elle était prête à se départir de sa jurisprudence pour aller à la rescousse du candidat à la naturalisation dont la demande a été rejetée. Elle a dû constater que la Constitution -dont elle est la garante- se dresse devant elle pour l'empêcher d'opérer semblable contrôle. De par son raisonnement, ne rejoint-elle pas l'opinion de nombreux auteurs qui souhaitent la mise en œuvre d'un recours juridictionnel contre les décisions refusant l'octroi de la naturalisation ?³⁸

Dans cette perspective, il serait possible de saisir le Conseil d'Etat d'une telle décision. L'on sait, en effet, que certains considèrent l'acte de refus

(26) J. VELU, *Droit public*, op. cit., p. 567.

(27) En ce sens, J. VELU, *Droit public*, op. cit., p. 568.

(28) Art. 3, alinéa 1er, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, Mon. b. du 21 mars 1974.

(29) Art. 74, 1°, de la Constitution introduit à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1993.

(30) Contra, Ch.-L. CLOSSET, *Traité de la Nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 63.

(31) Voy. p. ex. C.A., arrêt n° 90/94 du 22 décembre 1994; n° 65/95 du 28 septembre 1995, cités par F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 54.

(32) C.A., arrêt n° 75/98 du 24 juin 1998, motif B.2.2.

(33) Encore que si la Cour d'arbitrage reconnaît pouvoir être saisie de recours à leur encontre, on peut estimer qu'aucune décision n'est définitive avant l'expiration du délai de six mois calculé à compter de la publication de la loi au *Moniteur belge*.

(34) Sur les conditions de l'électorat, voy. F. DELPEREE et D. RENDERS, *Belgique*, in A. PANTELIS et S. KOUTSOUBINAS (dir.), *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, Londres, Esperia publications Ltd., 1998, pp. 77-111. Sur le contentieux électoral, voy. F. DELPEREE, *Le contentieux électoral*, Paris, P.U.F., *Que sais-je ?*, 1998, 127 pp...

(35) B. RENAULD, *La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral*, R.B.D.C., 1997/3, p. 259; J.-C.B. MUBERUKA et B. CHAPAUX, *La naturalisation dans le droit belge de la nationalité*, R.D.E., 1998, n° 97, pp. 32-33.

(36) Dans son arrêt n° 61/96 du 7 novembre 1996, la Cour d'arbitrage précise, du reste, que la naturalisation est accordée par une décision souveraine et discrétionnaire du pouvoir législatif fédéral qui ne doit comporter aucune motivation (motif B.12.1). Elle se refuse à dire que l'acte en cause est arbitraire et ne doit pas reposer sur des motifs légalement admissibles.

JURISPRUDENCE

(37) Voy. B. RENAULD, *La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral*, *ibid.*, p. 260.

(38) B. RENAULD, *op.cit.*, *ibid.*, p. 259; J.-C.B. MUBERUKA et B. CHAPAUX, *op.cit.*, *ibid.*, p. 34.

(39) Ch.-L. CLOSSET, *Traité de la Nationalité belge*, *op. cit.*, p. 63.

(40) Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Liège, Presses universitaires de l'U.Lg., 1997, pp. 419-420; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. 1er, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 235; C.E., arrêt WINAND, n° 19975 du 12 septembre 1979; C.E., arrêt YLIEFF et consorts, n° 27.619 du 4 mars 1987, J.T., 1987, p. 487; C.E., arrêt PERSOONS, n° 9.633 du 16 octobre 1962, Cités par P. LEWALLE et J. SALMON.

(41) C.A., arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996. Sur cet arrêt, voy. H. SIMONART, *Obs. sous C.A.*, arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996, J.T., 1997, p. 3.

comme un acte administratif émanant d'une autorité législative³⁹. Fort de la jurisprudence selon laquelle la juridiction administrative se déclare incompétente pour connaître de telles décisions⁴⁰, les plaideurs seraient bien avisés de lui demander de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle de savoir si l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en s'interprétant comme excluant le contrôle des actes administratifs adoptés par une assemblée législative.

Ainsi qu'elle l'a fait dans son arrêt du 15 mai 1996⁴¹, la juridiction constitutionnelle pourrait répondre que l'absence de recours organisé pour cette catégorie de justiciables constitue une discrimination que le législateur pourrait utilement éliminer.

David RENDERS

Assistant à l'Université catholique de Louvain.
Avocat au barreau de Bruxelles



CONSEIL D'ETAT

31 juillet 1998

n° 75.495 (XI^e ch., extr. urg.)

I.F.C.A.D.asbl c/ Etat belge

Siég.: M. J. Vanhaeverbeek, prés. f.f.

Aud.: Mme B. de Crayloo (avis conforme)

Plaid.: M^{me} F. Lagasse, G-H. Beauthier, Oschinsky et Mr. M. Olivier

ÉTUDIANTS ÉTRANGERS - ÉCOLE "À DÉROGATION" - ART. 58 & 59 LOI 15/12/1980 - ENSEIGNEMENT DE FORMATION PROFESSIONNELLE, COURS À HORAIRE RÉDUIT, COURS DE PROMOTION SOCIALE DE TYPE 1 - RÉVISION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS BÉNÉFICIAIRE DE LA DÉROGATION - DÉCISION DE RETRAIT DE LA DÉROGATION - RECOURS EN SUSPENSION D'EXTRÊME URGENCE AU C.E. - INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DES ART. 58 & 59 LOI 15/12/1980 - NOTION "D'ENSEIGNEMENT PRÉPARATOIRE OU COMPLÉMENTAIRE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR" - ENSEIGNEMENT DES LANGUES NON EXCLU - ERREUR MANIFESTE D'APPRÉCIATION - RISQUE DE PRÉJUDICE GRAVE DIRECTEMENT RÉPARABLE POUR L'ÉCOLE ET POUR LES ÉTUDIANTS - SUSPENSION DE L'EXÉCUTION DE LA DÉCISION DU MINISTRE.