

I. Edito

Quand l'effet déclaratif du droit de séjour 'naturalise' le séjour sous AI !

Il y a un peu plus de trois ans entré en vigueur un Code de la nationalité largement réformé. S'il peut lui être reconnu un intérêt de simplification des procédures d'acquisition de la nationalité et de clarification de certaines notions clés, cette réforme, en intégrant des références à d'autres domaines d'action que celui du droit de la nationalité, a suscité dès le départ divers questionnements de la part des professionnels de la matière¹. Les incertitudes dans l'appréciation de certaines conditions d'accès à la nationalité ou de leur mode de preuve et les imperfections de la loi révélées lors de sa mise en pratique laissent une place attendue au juge dans son rôle d'interprétation de la loi.

L'une de ces interrogations portait sur les titres de séjour de plus de trois mois pouvant être valorisés dans le calcul de la durée de séjour légal requise pour prétendre à la nationalité belge². Pour rappel, le Code de la nationalité exige que le candidat puisse faire valoir un séjour illimité au moment de l'introduction de sa demande de nationalité et un séjour de plus de trois mois ininterrompu pour la période qui précède directement l'introduction de la demande³. Contrairement à ce qui prévalait antérieurement, une liste des titres de séjour admis pour l'une et l'autre période a été publiée aux articles 3 et 4 de l'Arrêté royal de 14 janvier 2013 portant exécution de la loi réformant le Code de la nationalité.

Si l'assimilation de l'attestation d'immatriculation (ci-après AI) délivrée pour plus de trois mois à un titre de séjour de plus de trois mois était discutée sous l'ancienne réglementation⁴, la liste de l'Arrêté royal de 2013 ne la mentionne pas. Combinée à l'obligation de démontrer l'existence d'un séjour ininterrompu, cette absence de prise en considération de l'AI a fait émerger des situations pratiques injustement dommageables en faisant sortir du champ des personnes admissibles des candidats à la nationalité en séjour légal depuis plusieurs années.

De ce que nous avons pu constater, l'hypothèse fréquemment rencontrée vise les étudiants étrangers qui, après plusieurs années passées en Belgique, suite à une heureuse rencontre, se marient et introduisent une demande de regroupement familial en qualité de membre de famille d'un Belge ou d'un Européen. A la suite de cette demande de changement de statut, l'étranger se voit délivrer une AI, le temps de l'examen de sa demande. La délivrance d'une AI dans ces circonstances a pour conséquence fâcheuse de ne pouvoir considérer la période de séjour prévalant à l'introduction de la demande de nationalité comme ininterrompue puisque le candidat s'est vu délivrer entre son séjour sous carte A⁵ et la délivrance de sa carte F, une attestation d'immatriculation ne pouvant attester d'un séjour valable selon une interprétation littérale du droit de la nationalité. L'interruption de séjour étant matérialisée par la délivrance de l'AI, le point de départ de la période de séjour de 5 ans ou de 10 ans se voit reportée au jour de la délivrance de la carte F, annihilant la durée de séjour passée sous la carte A.

Dans les premiers temps, les autorités belges se sont conformées à la lettre de la loi en n'admettant pas le séjour sous AI comme un séjour valable pour l'acquisition de la nationalité. Aujourd'hui, cependant, la lecture de la jurisprudence actuelle⁶ appelle à reconsidérer cette appréciation, à tout le moins lorsque l'AI est délivrée précédemment à l'octroi d'une carte F. L'argumentation présentée se concentre autour de l'effet déclaratif du

1 Tels notamment : Qu'entend-on par « formation professionnelle » ? (ex : remise en cause des formations de promotion sociales par certains Parquets) ; Plusieurs formations comptabilisant dans leur ensemble 400 heures peuvent-elles être acceptées ? ; Qu'entend-on par « participation à la vie de sa communauté d'accueil » ? ; Tout type de travail à l'étranger est-il définitivement exclu ? ; La liste des faits personnels graves est-elle exhaustive ? Sur ce dernier point, voyez la question parlementaire n° 0789 de Benoit Hellings, 20 janvier 2016, *Ch. Des R.*, Doc. 54, « Conformité de la pratique du Parquet de Bruxelles avec l'esprit du Code de la nationalité belge », <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-Bxxx-866-0789-2015201607217.xml>

2 Depuis la naissance de l'intéressé, depuis 5 ans ou 10 ans avant le dépôt de la déclaration de nationalité. Art. 12bis, Code de la nationalité.

3 Art. 7bis, Code de la nationalité.

4 Voyez notamment, Bruxelles (3^{ème} ch.), 13 mai 2013, 2013/QR/6, *NL ADDE*, juin 2013. Jurisprudence non unanime. *Contra* Circulaire 25 mai 2007, *M.B.*, 20/06/2007.

5 Titre de séjour délivré aux personnes sous statut étudiant et repris dans la liste des titres de séjour de plus de trois mois admis en matière de nationalité. Art. 4, 1^{er}, AR 14 janvier 2013.

6 Voyez notamment, Civ. Hainaut - Division Mons, 29 septembre 2014, n° 2014/229/B, *NL ADDE*, novembre 2014 ; Civ. Anvers, 11 juin 2015, 14/4346/B, <http://www.kruispuntmi.be>.

droit de séjour accordé sous carte F. En effet, la jurisprudence européenne, comme celle du Conseil d'État, considère que la reconnaissance du droit de séjour en tant membre de famille d'un Européen a un caractère déclaratif et non constitutif de droit⁷. Ceci signifie que les intéressés « *sont censés bénéficier de ce droit de séjour depuis le moment de leur demande de reconnaissance de ce droit et non à partir du moment auquel la décision de reconnaissance de ce droit est prise ou auquel la carte de séjour est délivrée* »⁸. Le bénéfice de l'effet déclaratif est reconnu tant au regroupé européen qu'au ressortissant d'un État tiers⁹. A suivre cette jurisprudence, une fois la carte F accordée, le candidat à la nationalité est considéré rétroactivement en séjour sous carte F dès l'introduction de sa demande de séjour, en d'autres termes dès la réception de l'annexe 19ter. La période de 6 mois passée sous AI ne représente dès lors plus un obstacle à se prévaloir de la durée de séjour précédente couverte par un séjour étudiant.

La jurisprudence favorable à cette interprétation semble viser les membres de famille de Belge ou d'Européen, mais qu'en serait-il si le candidat à la nationalité était le regroupé d'un ressortissant d'un État tiers ?¹⁰ L'effet déclaratif de la carte A délivrée dans ces circonstances n'est pas une évidence mais mériterait d'être examinée dans un souci d'égalité de traitement. Par ailleurs, ce caractère déclaratif a notamment été reconnu par le CCE lors d'une question portant sur le moment de l'appréciation de la condition d'âge dans le cadre d'une demande de visa regroupement familial entre une mère et son enfant¹¹.

Cette évolution jurisprudentielle devrait également avoir un impact positif sur la situation des réfugiés reconnus qui sollicitent la nationalité belge. La suppression des avantages qui leur étaient accordés en matière de nationalité a été l'une des critiques et incompréhensions majeures de la réforme du Code de la nationalité. D'une part, les réfugiés sont désormais exclus du processus de naturalisation, d'autre part, l'absence de l'AI dans la liste des titres de séjour admis en matière de nationalité ne permet plus de prendre en considération la durée d'examen du statut de réfugié pouvant durer plusieurs mois, voire plusieurs années¹² ; ce qui rallonge considérablement la durée de séjour dont doit se prévaloir un réfugié reconnu, candidat à la nationalité. Cette dépréciation s'est faite au détriment des engagements internationaux de la Belgique enjoignant de faciliter l'accès des réfugiés à la nationalité des États protecteurs¹³. Plusieurs questions parlementaires ont été déposées dans ce sens, dont la dernière en janvier dernier¹⁴.

A cet égard, la jurisprudence reconnaissant l'effet déclaratif de la carte F en contexte de nationalité devrait nourrir une reconnaissance similaire en faveur du statut de réfugié dont le caractère déclaratif est largement admis tant au niveau national¹⁵ qu'international¹⁶. Confirmant ce point de vue, il semblerait que certains parquets aient tenu compte de la période sous AI couvrant le traitement de la demande de statut de réfugié dans l'examen du dossier de nationalité.

Malgré ce qui précède, nous constatons que cette interprétation en faveur de la prise en compte de l'AI peine à se généraliser. Dès lors, afin d'assurer la consolidation de cette avancée tant verticalement auprès des différents

7 CE (11^{ème} ch.), 29 octobre 2010, n° 208.587, État belge c. XXX, cité in Civ. Hainaut - Division Mons, 29 septembre 2014, n° 2014/229/B, NL ADDE, novembre 2014.

8 *Op. cit.*

9 CJUE, 25 juillet 2002, n° C-459/99, Mrax c. État belge, <http://curia.europa.eu>.

10 Le cas de figure est certainement moins fréquent dès lors qu'il y a lieu d'être en séjour légal ou de justifier de circonstances exceptionnelles afin de pouvoir introduire, à partir de la Belgique, une demande de regroupement familial avec un ressortissant d'un État tiers et de se voir délivrer une AI. Mais le raisonnement se justifie tout autant dans le cas des étudiants.

11 Dans le cas d'espèce, l'enfant était mineur au moment de la demande, mais âgé de plus de 18 ans lors de la prise de décision par l'Office des étrangers. Il ressort de la décision que « *Le Conseil estime dès lors que, les catégories visées à l'article 10 de la loi bénéficiant d'un droit de séjour en Belgique et ce droit leur étant reconnu dans le cadre de la procédure prévue à l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980 précitée, il peut être considéré que la reconnaissance de ce droit présente un caractère déclaratif (...)* », CCE, 25 février 2010, n° 39.369, RDE, n° 157, p. 32.

12 Admis préalablement, voyez la Circulaire 25 mai 2007, M.B., 20/06/2007.

13 Art. 34, Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

14 Question n° 0922 de Zakia Khattabi, 16 janvier 2015; Question n° 0459 de Benoit Hellings, 19 janvier 2016, *Ch. des R.*, Doc.

54, <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-Bxxx-885-0459-2015201607177.xml>. Ces questions soulèvent l'impossibilité pour le réfugié reconnu de pouvoir comptabiliser la période de traitement de sa demande d'asile couverte par une AI ainsi que l'obligation de s'acquitter de 150 euros lorsqu'il souhaite solliciter la nationalité belge.

15 Liège (1^{ère} Ch.), 21 janvier 2008, n° 2007/RQ/70, RDE, n° 147, p. 76.

16 UNRCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugiés*, 1979, cité in Trib. trav. Bruxelles, (12^{ème} ch), 16 mars 2015, n° 14/11581/A.

niveaux de décision – les administrations communales, les Parquets et les tribunaux – qu’horizontalement en faveur d’une harmonisation des pratiques au sein de l’ensemble des arrondissements judiciaires, il est souhaitable de voir adopter une circulaire interprétative, voire une modification de l’Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant la liste des droits de séjour admis. Par ailleurs, nous osons espérer des administrations qu’elles accomplissent leur rôle de contrôle de l’exhaustivité des dossiers de nationalité dans un esprit constructif, en évitant d’ériger en véto systématique la simple présence d’une AI dans le parcours de séjour du candidat.

Caroline Apers, juriste ADDE asbl, caroline.apers@adde.be