



## 1. ANTECEDENTS - OBJET DE L'APPEL

... de nationalité congolaise. est née à ...

Elle est arrivée en Belgique en 2006 en raison de la maladie de son époux. Elle est inscrite dans les registres de la population de la ville de Bruxelles depuis le 13 juin 2006 et s'est vu remettre un certificat d'immatriculation au registre des étrangers pour séjour temporaire, limité au séjour de son époux.

Le 19 juin 2007, ... a souscrit devant l'officier de l'état civil une déclaration de recouvrement de la nationalité belge, invoquant l'application de l'article 24 du Code de la nationalité belge.

Le 11 septembre 2007, conformément à la procédure visée à l'article 15 §2 de ce même code, le procureur du Roi a émis un avis négatif sur cette déclaration de recouvrement, estimant que les conditions de base ne sont pas remplies, et notamment que la déclarante n'ayant jamais été citoyenne belge, elle ne peut avoir « perdu » la nationalité belge, au sens de l'article 24 du code précité, et ne peut par conséquent prétendre au recouvrement de celle-ci.

Cet avis négatif a été notifié à la déclarante le 18 septembre 2007, à la suite de quoi ... a invité l'officier de l'état civil à transmettre le dossier au tribunal de première instance, conformément à l'article 12bis §4 du Code de la nationalité belge. Le tribunal a été saisi du dossier par courrier de l'officier de l'état civil de la Ville de Bruxelles déposé le 10 octobre 2007.

Par jugement du 26 novembre 2008, le tribunal de première instance a déclaré l'avis négatif du procureur du Roi non fondé, et dit en conséquence qu'il y a lieu de faire droit à la demande d'acquisition de la nationalité belge faite par ... en application de l'article 24 du Code de la nationalité belge, et que l'officier de l'état civil compétent peut dès lors procéder à l'inscription de la demande dans ses registres.

Le procureur du Roi relève appel de ce jugement, dont il postule la réformation, réitérant son avis négatif dans la requête d'appel déposée le 5 janvier 2009. Il demande à la cour de dire qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de recouvrement de la nationalité belge introduite par l'intimée.

Il demande que l'intimée soit condamnée aux dépens de l'instance.

21 -09- 2009

## 2. DISCUSSION

L'appel, interjeté en forme régulière et dans le délai légal, est recevable.

### 1. Aperçu des dispositions légales pertinentes

Le litige concerne l'application de l'article 24, alinéa premier, du Code de la nationalité belge aux personnes nées au Congo avant le 30 juin 1960, soit avant l'indépendance de ce pays, à l'époque où il était sous la souveraineté de la Belgique.

L'article 24, alinéa premier, du Code de la nationalité belge dispose que

*« Celui qui a perdu la nationalité belge autrement que par déchéance peut, par une déclaration faite conformément à l'article 15, la recouvrer aux conditions qu'il soit âgé d'au moins dix-huit ans et qu'il ait eu sa résidence principale en Belgique pendant les douze mois qui précèdent la déclaration. »*

Il y a lieu en outre de rappeler qu'à l'époque de l'accession du Congo belge à l'indépendance, en 1960, le droit commun en vigueur en matière de perte et d'acquisition de la nationalité était régi par la loi du 14 décembre 1932 (MB 17 décembre 1932), laquelle indiquait en son article 18 les circonstances qui entraînaient la perte de la nationalité belge et en son article 19 les conditions pour recouvrer la nationalité belge après la perte de celle-ci, cette dernière disposition ayant été remplacée en 1984 par l'article 24 du nouveau Code de la nationalité belge, précité.

Enfin, l'on retient qu'à l'occasion de l'indépendance du Congo, des dispositions spécifiques et temporaires quant à l'acquisition ou le recouvrement de la nationalité belge ont été adoptées par l'Etat belge, notamment l'article 2 §4 de la loi du 22 décembre 1961 *relative à l'acquisition et le recouvrement de la nationalité belge par des étrangers nés ou domiciliés sur le territoire de la République du Congo ou par les Congolais ayant eu en Belgique leur résidence habituelle* (MB du 8 janvier 1962). Cette loi avait pour objet de faciliter l'option ou l'acquisition de la nationalité belge par des étrangers ayant résidé au Congo et de favoriser les Congolais résidant en Belgique dans l'acquisition de la nationalité belge à des conditions simplifiées.

Lors de la réforme instituant le Code de la nationalité en 1984, ces mêmes personnes ont reçu du législateur une nouvelle occasion de souscrire cette déclaration de nationalité durant une période de deux années (article 28 du Code de la nationalité belge).

21 -09- 2009

## 2. La position du ministère public, appelant

L'avis négatif du procureur du Roi est motivé comme suit :

« Les belges de statut congolais qui ont perdu ce statut lors de l'indépendance du Congo et qui n'ont pas fait usage de la possibilité d'opter pour la nationalité belge dans les deux années qui ont suivi l'indépendance, n'ont jamais été citoyens belges au sens des lois belges sur la nationalité et, partant, n'ont pas pu perdre cette qualité au sens de l'article 24 CNB. Ils ne peuvent donc la recouvrer au sens dudit article.

L'accession du Congo à l'indépendance a eu pour conséquence que les autochtones de ce pays ont cessé de posséder la nationalité belge de statut colonial à partir du 30 juin 1960. Toutefois, ces personnes se sont vu offrir à deux reprises la possibilité d'acquérir la nationalité belge par option moyennant certaines conditions de résidence en Belgique, et ce, en application d'abord de l'article 2 §4 de la loi du 22 décembre 1961 et ensuite de l'article 28 §1 du Code de la nationalité belge, cette faculté étant limitée à chaque fois deux ans.

De plus, l'authenticité des documents visant à établir le statut de « sujet belge de statut congolais » est très difficilement vérifiable : les archives d'avant l'indépendance du Congo sont en effet très parcellaires, voire inexistantes. »

Le procureur du Roi expose dans sa requête d'appel qu'au moment de l'indépendance du Congo, n'était pas citoyenne belge mais sujet belge.

Il estime que la notion de « belge » reprise dans le code de la nationalité belge, et plus précisément en son article 24, est celle de citoyen belge et non celle de sujet belge, et qu'il en découle que la perte de nationalité visée à l'article 24 est celle de citoyen belge et non de sujet belge.

Il renvoie à l'arrêt longuement motivé de la cour d'appel de Mons du 22 avril 2008 (n° rôle 2007/RQ/9, rép. 2008/1694, inédit).

## 3. La position de l'intimée

L'intimée estime que le point de vue du procureur du Roi ne tient pas compte du droit commun du recouvrement de la nationalité (article 24 du CNB).

21-09-2009

Elle invoque, dans la jurisprudence, une décision du tribunal de première instance de Bruxelles, rendue le 23 octobre 1996, sur l'avis favorable du procureur du Roi (J.L.M.B., 1997, 1573, et la note qui suit). Elle invoque également un jugement inédit du tribunal de première instance de Nivelles du 1<sup>er</sup> décembre 2005. Cette décision n'est pas produite au dossier.

Elle se fonde également sur une circulaire ministérielle du 24 septembre 1960 (MB 6 octobre 1960) qui indiquait ce qui suit : « L'accession du Congo à l'indépendance a pour conséquence que les indigènes de ce pays ont cessé de posséder la nationalité belge et doivent désormais se voir appliquer la législation sur la police des étrangers et la réglementation qui en découle. »

Elle soutient que la distinction entre citoyen et sujet belge, qui avait cours durant la période coloniale, relève seulement de l'étendue des droits civils et politiques et est sans incidence sur la notion de nationalité, lien juridique qui unit un individu à un état déterminé. La nationalité relèverait selon elle du droit international tandis que la citoyenneté relèverait du droit interne.

Elle fait valoir que les lois temporaires ne peuvent restreindre la portée d'une disposition générale (article 24 CNB), qui ne fait aucune distinction entre les typologies de belges, de sorte qu'il y a lieu d'entendre le terme « belge » dans son sens large.

#### 4. Le statut national de l'intimée

En se basant sur les documents déposés et moyennant les réserves émises par le ministère public quant à l'authenticité de ces documents (voir l'avis négatif cité ci-dessus), il peut être admis que madame avait, à sa naissance en 1954, le statut national belge de statut congolais, qu'elle a perdu lors de l'accession du Congo à l'indépendance.

Ayant actuellement le statut national de congolaise, elle vit en Belgique depuis plusieurs années, étant arrivée sur le territoire belge en 2006.

Le litige porte sur le contenu historique de ce « statut national belge de statut congolais » et sur la question de savoir s'il tombe sous la notion de « nationalité belge » telle qu'elle est visée dans l'article 24 du code de la nationalité belge.

#### 5. Les conséquences de l'annexion du Congo au territoire belge

Par la loi d'annexion du 18 octobre 1908, les congolais ont acquis la nationalité belge, sans pour autant être devenus citoyens belges. Ils étaient sujets belges. (R. Standaert, La nationalité belge, Les Nouvelles, droit civil, T.I, Bruxelles, Larcier, 1938, n°401).

Dans la conception du législateur de 1908, il était incontestable que les indigènes devenaient des sujets belges, car soumis à la souveraineté belge, mais que leur statut était régi par des lois particulières, car ils n'étaient nullement citoyens belges avec tous les droits qui y étaient attachés. Le mot 'belge' dans l'article 4 de la Constitution belge et dans la loi du 18 octobre 1908 sur le

21-09-2009

gouvernement du Congo belge (appelée aussi la Charte coloniale) s'applique uniquement aux « citoyens belges ». Cette loi divise les habitants de la colonie en trois groupes principaux : les belges, les congolais et les étrangers. (Ann. Ch., 1908, p. 405 et ss ; Nouvelles « Droit Colonial », T1, Bruxelles).

Il est incontestable que, bien qu'il n'y ait, dès l'annexion, qu'une seule nationalité, la nationalité belge, le statut juridique de belge devait être nuancé dans la mesure où les congolais, n'étant pas « citoyens belges », mais ayant un « statut colonial », appelé ensuite « belge de statut congolais », n'avaient pas les mêmes droits que les citoyens belges de la métropole au niveau de l'accès aux fonctions publiques, du droit de vote et de l'éligibilité.

*« La nationalité étant le lien qui unit un individu ou une chose à un état souverain, il faut dire que les Congolais ont, du fait de la reprise du Congo par la Belgique, acquis de plein droit la nationalité belge. Ils sont Belges. Toutefois, en disposant dans son article premier que le Congo belge et ses habitants seraient régis par des lois particulières, la charte coloniale a maintenu sous un régime spécial toutes les personnes assujetties à cette législation particulière. (...) Dans les lois métropolitaines sur la nationalité, le terme Belge vise uniquement le belge de la métropole et ne s'applique pas au sujet belge de la Colonie »* (R. Standaert, o.c., n°401-402 ; RPDB, v° Nationalité, p. 466, n° 263-264).

L'acquisition, la perte et le recouvrement du statut de belge de statut congolais depuis l'annexion et jusqu'à l'accession du Congo à l'indépendance, étaient régies, non pas par la loi « métropolitaine » du 14 décembre 1932, applicable uniquement aux citoyens belges, mais par le titre Ier du Livre des Personnes du Code civil congolais (décret du 27 décembre 1892) (L. Petillon, Les Nouvelles, Droit colonial, T. II, v° droit civil congolais, Bruxelles, 1936, p.26 et s. ; et du même auteur, dans les Nouvelles, Droit colonial, T. I, « Des Habitants et leurs droits », Bruxelles, 1936, p. 181 et ss.; R. Standaert, o.c., 403, p. 120).

C'est ce qui fut également développé par la cour d'appel de Mons (22 avril 2008, inédit, réf 2007/RO/9), l'élément capital à relever étant que les dispositions relatives à l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité belge n'étaient pas les mêmes pour les « sujets » et les « citoyens » belges.

#### 6. Les deux faces de la nationalité

La notion de nationalité comprend deux aspects, celui qui lie l'individu à un état souverain au regard du droit international public et privé, d'une part, et celui qui, au regard du droit public et privé interne, confère à l'individu des droits et des devoirs, cet aspect pouvant aussi tomber sous le concept de « citoyenneté » (J. de

21 -09- 2009

Burlet, Précis de droit international privé congolais, Université de Lovanium, Ed. Larcier, Bruxelles, 1970, p. 15).

Or, il n'est pas contestable que les belges de statut congolais avaient, avant l'indépendance du Congo, le droit de recevoir un passeport belge et bénéficiaient à l'étranger de la protection des ambassades et consulats belges.

Pourtant, aucune loi métropolitaine ne reconnaissait la qualité de belge aux congolais même si la doctrine était d'accord pour leur reconnaître cette nationalité.

S'il veut devenir citoyen belge, une certaine doctrine estimait paradoxalement que le sujet belge devait recourir à la procédure de naturalisation selon les lois coordonnées sur la nationalité. (J.P. Brasseur, La nationalité belge de statut colonial », Ed. de la Rev. jurid. du Congo belge, Elisabethville, 1941, p. 16 ; T. Heyse, « Congo belge et Rwanda-Urundi », Notes de Droit public et Commentaires de la Charte coloniale, Bruxelles, 1955, p. 453 et s.).

Il semble que la doctrine de l'époque ait dénoncé la confusion générée au fil des années par le silence du législateur relativement à l'attribution aux congolais de la nationalité belge et à la situation juridique des congolais dans la métropole.

Par ailleurs, la terminologie était instable et embrouillée. Une évolution de la conception s'est produite à la mesure que l'indépendance du Congo approchait (M. Verstraete, « La nationalité congolaise », Académie royale des Sciences coloniales, Bruxelles, 1959, p. 23 et s.).

Ces discussions n'ont cependant rien enlevé à l'unanimité que l'on retrouve chez les auteurs d'une part pour dire que le mot « belge » dans la loi métropolitaine du 14 décembre 1932 sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité (MB 17 décembre 1932, 6782) ne visait que les « citoyens belges » et d'autre part pour exclure les « sujets belges » de son application.

### 7. Conséquences de l'accession du Congo à l'indépendance

Les belges de statut congolais ont perdu cette qualité avec l'accession du Congo à l'indépendance le 30 juin 1960, ce qui a permis de mettre un terme à cette confusion juridique autour de leur statut.

Lors de l'accession du Congo à l'indépendance, le Ministre de la Justice déclarait que les indigènes de ce pays « ont cessé de posséder la nationalité belge et doivent désormais se voir appliquer

21-09-2009

la législation sur la police des étrangers ». (Déclaration parue au MB du 6 octobre 1960, p. 7667).

C'est donc dans ce contexte que le législateur a édicté des dispositions spéciales et temporaires notamment pour les ressortissants congolais qui lors de l'indépendance résidaient depuis au moins trois ans en Belgique, leur permettant d'acquérir la nationalité belge par option en souscrivant une déclaration, dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur de cette loi (article 2 §4 de la loi du 22 décembre 1961, MB 8 janvier 1962, p.154 et ss). Contrairement au titre de ladite loi, cette disposition n'utilise pas le terme « recouvrement » mais le terme « acquisition » de la nationalité.

Non seulement les auteurs sont unanimes pour dire que le mot « belge » dans la loi métropolitaine du 14 décembre 1932 *sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité* (MB 17 décembre 1932, p.6782) ne visait que les « citoyens belges », mais en tout état de cause, l'accession à l'indépendance n'était évidemment pas reprise dans les hypothèses visées à l'article 18 de cette loi, disposition relative à la perte de la nationalité (hypothèses visées : la renonciation volontaire, le mariage, le choix du mari ou du parent). Il était dès lors incontestable que l'article 19 de cette loi, disposition relative au recouvrement de la nationalité après la perte de celle-ci par application de l'article 18, n'était pas applicable aux sujets belges de statut congolais qui avaient perdu leur statut de belge à la suite des évolutions géopolitiques.

#### 8. La réforme de 1984

Le Code de la nationalité belge édicté en 1984, qui remplace la loi antérieure du 14 décembre 1932, contient en son article 24 la disposition héritière de l'ancien article 19. Ce nouvel article vise « celui qui a perdu la nationalité belge autrement que par déchéance... » et se distingue donc de la formulation de l'ancien article 19 qui renvoyait aux hypothèses de perte de nationalité visées à l'ancien article 18 de la loi antérieure.

La déclarante actionne en l'espèce cet article 24, estimant en effet tomber sous le concept de *celui qui a perdu la nationalité belge autrement que par déchéance*.

21-09-2009

Pourtant, le nouveau code prévoit lui aussi une disposition spéciale et temporaire pour les congolais, anciennement sujets belges (article 28), ce qui démontre que l'article 24, pas plus que l'article 19 de l'ancienne loi du 14 décembre 1932, ne crée un droit général et illimité dans le temps au recouvrement de la nationalité belge pour les congolais, anciennement sujets belges, qui n'entraient pas dans les conditions d'application des dispositions temporaires de 1961

(avoir résidé en Belgique depuis trois ans avant le 30 juin 1960) ou ceux qui, bien qu'entrant dans ces conditions, n'auraient pas fait usage de cette disposition dans le délai de deux ans.

Si les anciens sujets belges pouvaient devenir belges en se fondant sur l'article 24 de l'actuel Code de la nationalité belge, il eut été inutile d'adopter l'article 28 du CNB, dont les conditions d'application (conditions cumulatives de résidence de trois ans en Belgique avant le 30 juin 1960 et durant les deux années précédant l'entrée en vigueur du Code et maintien de cette résidence jusqu'à la déclaration) sont beaucoup plus limitatives que celle de l'article 24 (résidence en Belgique depuis 12 mois avant la déclaration).

L'existence même d'une disposition spécifique pour les anciens sujets belges (article 28) est donc la preuve que la règle de droit commun (article 24), qui n'exige pas les mêmes conditions, n'avait pas vocation à s'appliquer aux sujets belges.

### 9. Conclusions de la cour

Avec la disparition de la colonie, la différence entre les sujets et les citoyens belges dans la notion de « nationalité belge » est certes dépassée, mais cela ne permet pas pour autant de mépriser les situations de droit du passé et d'en ignorer les nuances.

C.L. Closset écrit au sujet de la distinction entre « citoyens » et « sujets » : « Ces expressions ont eu, en Belgique, jusqu'à l'indépendance du Congo, des sens précis : le citoyen était celui qui tenait sa qualité de belge des lois organiques métropolitaines sur la nationalité tandis que le sujet belge était maintenu, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et de la Charte coloniale du 18 octobre 1908, sous le régime spécial des lois qui gouvernaient le statut de la colonie.

Cette distinction n'a plus de raison d'être actuellement en Belgique et ces expressions peuvent être tenues pour synonymes de nationaux, sauf si l'on attribue au terme de « citoyen » la connotation spécifique de « titulaire de droits politiques » car, dans ce cas, une distinction doit être établie en fonction des catégories de personnes jouissant de ces droits. » (C.L. Closset, *Traité de la nationalité en droit belge*, Ed. Larcier, 2004, p. 122, n°205, et du même auteur, *La nationalité belge, commentaire des dispositions de la loi du 28 juin 1984 instituant le Code de la nationalité belge*, in *Rep. Not.*, Tome XIV, Liv. VI, 1986, p. 55).

Contrairement à ce que la déclarante veut laisser croire, C.L. Closset ne nie pas l'existence d'une distinction très précise dans le droit belge jusqu'à l'indépendance. Si dans le droit actuel, cette distinction n'a plus d'existence légale, il n'en reste pas moins que, pour appliquer le droit actuel à des situations qui remontent au droit

21-09-2009

ancien, il convient d'apprécier ces situations à la lumière de la règle historique.

L'argument de l'intimée tendant à voir dans la non-application de l'article 24 du CNB aux anciens sujets belges de droit colonial, une violation du principe de l'égalité de traitement de ses ressortissants et une violation des règles nationales et internationales de non-discrimination, n'est pas pertinent.

Dès lors qu'il a été démontré ci-dessus que le contenu de la notion de belge de statut congolais ne tombait pas sous la loi organique sur la nationalité, il n'y a pas lieu aujourd'hui de lui appliquer les mêmes dispositions qu'à celui qui aurait perdu la qualité de citoyen belge.

Il n'appartient pas à la cour de juger la pertinence des lois et notions de l'époque coloniale avec les lunettes de notre époque contemporaine, mais de tirer les conséquences des statuts admis dans les lois de cette époque pour l'application des lois actuellement en vigueur, conformément au vœu du législateur qui les a édictées.

Il n'y a, à l'égard des personnes qui n'ont jamais eu le statut de citoyen belge, aucun droit subjectif imprescriptible à faire usage d'une disposition légale qui n'a manifestement pas été conçue pour elles.

Il convient de réformer le jugement entrepris.

\*\*\*\*\*

PAR CES MOTIFS,  
LA COUR,  
Statuant contradictoirement,

Vu les articles 24, 37 et 41 de la loi du 15 juin 1935 relative à l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Reçoit l'appel et le déclare fondé;

Réforme le jugement et statuant à nouveau,

Déclare l'avis négatif du procureur du Roi fondé, et dit en conséquence qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de recouvrement de la nationalité belge faite en application de l'article 24 du Code de la nationalité belge par

Condamne l'intimée aux dépens des deux instances, non liquidés,

Ainsi jugé et prononcé en audience publique civile de la troisième chambre de la Cour d'Appel de Bruxelles, le

21 -09- 2009

21 -09- 2009

Où étaient présents :

- M. Van der Steen, Conseiller ff. de Président ;
- Mme. Bettens et Mme. de Hemptinne, Conseillers ;
- M. Debruyne, avocat général ;
- Mme. Vanhassel, Greffier.



Vanhassel



de Hemptinne



Bettens



Van der Steen

21-09-2009

