

## I. Edito

### Nationalité et droit de séjour : le séjour illimité des réfugiés sous carte A questionne à nouveau la légitimité des listes des titres de séjour éligibles pour la nationalité belge

*De nombreux réfugiés reconnus en Belgique rencontrent des difficultés à déposer une déclaration de nationalité belge alors qu'ils remplissent a priori les conditions prévues par le Code. La faute revient à un silence de la loi sur le séjour des étrangers quant à l'obligation pour les administrations communales de délivrer un titre de séjour illimité (carte B) aux réfugiés reconnus dont le séjour devient automatiquement illimité cinq ans après l'introduction de leur demande de protection. Selon une lecture restrictive de la liste des documents retenus comme preuve de séjour légal en matière de nationalité, la possession de cette carte B est strictement nécessaire pour permettre au réfugié reconnu de déposer sa demande de nationalité. Mais il ne s'agit pas, selon nous, de la seule lecture possible.*

#### Une condition de séjour pour la déclaration de nationalité belge

Depuis la réforme du Code de la nationalité belge de 2012, tout candidat à la nationalité majeure est tenu de fonder sa demande sur l'existence d'un droit de séjour en Belgique pendant une durée déterminée. Cette exigence, devenue systématique, repose par ailleurs sur une condition de séjour d'une double<sup>1</sup> nature définie, selon des circonstances temporelles, par l'article 7bis du Code de la nationalité. Le Code requiert *a minima* un droit de séjour de plus de trois mois pour la période qui précède le dépôt de la demande de nationalité et un droit de séjour illimité au plus tard au jour du dépôt de sa demande.

#### Des listes de documents probants admissibles...

Dans le souhait d'objectiver la preuve des conditions qui entourent l'accès à la nationalité belge, le législateur a accompagné le Code réformé d'un arrêté royal d'exécution venant lister les documents permettant d'attester du respect de ces conditions. Ainsi, deux listes reprenant les titres de séjour admis comme preuve du droit de séjour limité d'une part et du droit de séjour illimité d'autre part y figurent<sup>2</sup>. Si ces listes facilitent le travail des administrations communales chargées de vérifier l'exhaustivité du dossier de nationalité, elles n'ont pu toutefois éviter l'apparition de nouvelles controverses à propos de la notion de séjour légal. Ces controverses auxquelles ces listes étaient pourtant destinées à mettre fin prévalaient sous la législation antérieure qui pêchait par manque de précision quant au contenu de la notion de séjour.

#### ... incomplètes

Différents titres de séjour répondant à la notion de séjour légal adoptée par l'article 7bis du Code ne sont cependant pas cités par les deux listes de l'arrêté royal, avec comme conséquence que les administrations et les Parquets ne les considèrent pas comme validant la période de séjour légal à la base de la demande de nationalité. Ce qui, légitimement, n'a pas manqué d'interroger le caractère limitatif de ces listes et leur conformité aux normes supérieures, qu'il s'agisse de l'article 7bis du Code ou de normes de droit international. A titre d'exemple, l'absence remarquée, parmi les documents listés, de l'attestation d'immatriculation et dès lors la non-intégration de la durée de la procédure d'asile dans le calcul de la durée du séjour légal précédant la demande de nationalité annihilait l'effet déclaratif du statut du réfugié pourtant prescrit par la Convention de Genève de 1951. Depuis, l'article 7bis du Code a été revu<sup>3</sup> pour y assimiler à un séjour de plus de trois mois *la période entre la date du dépôt de leur demande de protection internationale et la date de la reconnaissance du statut de réfugié*, libellant dès lors dans le Code l'effet déclaratif du statut de réfugié. En concordance, l'arrêté royal du 14 janvier 2013<sup>4</sup> autorise depuis juin 2020 la prise en considération, pour les réfugiés reconnus, de l'annexe 25 et 26 et de l'attestation d'immatriculation<sup>5</sup> comme titre de séjour limité à faire valoir en matière de nationalité.

1 A l'exception du candidat à la naturalisation lorsqu'elle est fondée sur des mérites exceptionnels (art. 19, § 1 CNB).

2 Art. 3 et 4 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, *M.B.*, 21 janvier 2013.

3 Modifié par la loi du 18 juin 2018, *M.B.*, 7 août 2018.

4 Modifié par l'arrêté royal du 6 mai 2020, *M.B.*, 10 juin 2020.

5 L'attestation d'immatriculation délivrée aux membres de famille de Belges ou de ressortissants d'Etats tiers ne figure pas dans la liste des documents retenus. Ce qui n'a pas manqué d'être contesté par les tribunaux. Voyez dans ce sens les récentes décisions suivantes : Trib. fam. Namur, 17 mars 2021, n° 19/538/B, *Newsletter ADDE*, avril 2021 (regroupement familial sur base d'une

Toutefois, au regard des évolutions récurrentes du droit des étrangers et de la pratique administrative, l'adaptation de l'arrêté royal opérée l'an dernier ne suffit déjà plus pour appréhender correctement la situation administrative des réfugiés lorsqu'elle est vue à travers le prisme de la nationalité.

### Le réfugié reconnu en séjour illimité avec une carte A

Depuis 2016, le demandeur de protection internationale à qui l'on reconnaît le statut de réfugié en Belgique ne reçoit plus directement un certificat d'inscription au registre des étrangers à durée *illimitée* (carte B) mais bien un certificat d'inscription au registre des étrangers à durée limitée (carte A) d'une validité de cinq ans<sup>6</sup>.

La loi sur le séjour des étrangers prévoit que le droit de séjour du réfugié reconnu devient automatiquement *illimité* cinq ans après l'introduction de la demande de protection (pour autant que le statut n'ait pas été entre-temps abrogé ou retiré)<sup>7</sup>, faisant de la sorte application de l'effet déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié. Concrètement, cela signifie que le séjour du réfugié reconnu en Belgique devient systématiquement illimité avant l'expiration de sa carte A (d'une durée égale à celle de la procédure ayant mené à la reconnaissance de son statut).

Cette même loi ne précise cependant pas ce qu'il advient du *titre* de séjour lors de cette transformation automatique du *droit* de séjour. Si l'on peut raisonnablement conclure que la carte A reste valable jusqu'à son expiration malgré le passage du droit de séjour limité au droit de séjour illimité<sup>8</sup>, aucune disposition de la loi ou de l'arrêté royal sur le séjour des étrangers<sup>9</sup> n'interdit la délivrance d'un titre de séjour illimité (carte B) au réfugié reconnu qui démontre bénéficier d'un droit de séjour illimité (en apportant la preuve de l'introduction de sa demande d'asile plus de cinq années auparavant). Il nous semble même que le principe de sécurité juridique impose à la commune de lui délivrer un titre de séjour conforme à la réalité de son droit de séjour, si pas d'initiative, au moins à la demande de l'intéressé<sup>10</sup>.

### Le titre de séjour versus le droit au séjour

A première vue, l'impossibilité pour le réfugié, candidat à la nationalité belge, de présenter au jour du dépôt de sa demande de nationalité un titre de séjour illimité risquerait de mettre à mal la recevabilité de son dossier. Néanmoins, le principe qui distingue le droit au séjour de la matérialisation administrative de ce droit par la carte de séjour s'impose également en matière de nationalité. La carte de séjour, si elle facilite à l'égard des tiers la preuve du droit de séjour accordé, ne peut évincer le droit de séjour dont l'intéressé est actuellement titulaire. Elle n'est que l'*instrumentum* d'un droit de séjour pré-existant<sup>11</sup>, le *negotium*<sup>12</sup>.

Ce principe, repris dans la circulaire du 8 mars 2013<sup>13</sup>, a été appliqué par les juges de la nationalité dans différents contextes, tels que le retard dans la fabrication et la délivrance du titre de séjour<sup>14</sup> ou le défaut de renouvellement de la carte de séjour lorsqu'il n'affecte pas le droit de séjour dont le candidat est titulaire de plein droit, par exemple en qualité de citoyen européen<sup>15</sup>.

Au vu de ce qui précède, le réfugié reconnu qui réside en Belgique depuis cinq ans à partir de sa demande d'asile répond à la double qualité du séjour légal prescrite par l'article 7bis, § 2 du Code. Par l'effet déclaratif

---

cohabitation légale) et Trib. fam. Namur 6 avril 2021, n° 21/131/B, inédit (regroupement familial sur base d'un mariage).

6 Art. 49, § 1, al. 2 L. du 15 décembre 1980.

7 Art. 49, § 1, al. 3 L. du 15 décembre 1980.

8 L'article 32, § 1bis de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 le prévoit d'ailleurs spécifiquement pour le bénéficiaire de protection subsidiaire dont le séjour devient automatiquement illimité cinq ans après l'introduction de sa demande (art. 49/2, § 3 L. 15/12/1980) ainsi que pour l'étranger autorisé au séjour pour raisons médicales sur base de l'article 9ter de la loi dont le séjour devient aussi automatiquement illimité cinq ans après l'introduction de sa demande (art. 13, § 1, al. 2 L. 15.12.1980).

9 Arrêté royal du 8 octobre 1981, *M.B.*, 27 octobre 1981.

10 Contrairement à ce que certaines administrations pensent, l'Office des étrangers n'adopte pas officiellement un discours imposant aux administrations communales d'attendre l'expiration de la carte A pour délivrer une carte B au réfugié reconnu en séjour illimité. Cette situation n'est pas visée par l'instruction GEMCOM du 20 janvier 2020 sur le séjour longue durée.

11 Civ. Brabant wallon, 28 mars 2013, n° 14/4005, *Newsletter ADDE*, septembre 2014.

12 L'*instrumentum* est le document constituant la preuve instrumentaire du droit acquis, le *negotium*.

13 Circulaire relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 mars 2013.

14 Civ. Brabant wallon, 6 juin 2014, n° 14/4005, inédit

15 Civ. Arlon, 8 décembre 2017, n° 17/237/B, *Newsletter ADDE*, mars 2018 ; Civ. Bruxelles, 29 septembre 2014, n° 2014/229/B, *Newsletter ADDE*, novembre 2014.

de son statut, il est considéré comme ayant un droit de séjour de plus de trois mois dès l'instant de l'introduction de sa demande d'asile et grâce à la distinction entre le *negotium* et l'*instrumentum*, il est autorisé, après cinq ans, au séjour illimité quelle que soit la carte de séjour dont il est en possession<sup>16</sup>.

### **L'obligation d'une interprétation conforme à la loi sur le séjour des étrangers**

L'exemple exposé à propos de la situation du réfugié candidat à la nationalité n'est pas le seul qui mette à mal le respect de la hiérarchie des normes, le caractère exhaustif et la nomenclature opérée par les listes des titres de séjour de l'arrêté royal du 14 janvier 2013.

L'omission, parmi les documents admissibles, de la carte d'identité spéciale<sup>17</sup> répondant pourtant à la qualité du séjour de plus de trois mois visée par l'article 7*bis* du Code en est une autre illustration. Dernièrement, la Cour de cassation<sup>18</sup> a porté un coup de canif décisif à l'exhaustivité des listes de séjour lorsqu'est concerné le droit de séjour d'un citoyen européen ou d'un membre de sa famille. La Cour a confirmé que la preuve de leur séjour peut être rapportée par d'autres documents que ceux énumérés aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal, en ce compris la carte d'identité spéciale. Plus récemment, nous avons constaté les difficultés découlant de l'absence, dans ces listes, de l'annexe 49, très certainement en raison de sa prime jeunesse et d'un concours de circonstances. Cette annexe est comparable à l'annexe 15 (reprise dans l'arrêté royal) mais concerne les personnes qui résident ou demandent à résider en tant que travailleur salarié dans le cadre d'une demande de permis unique<sup>19</sup>. L'annexe 49 ayant été créée en 2019, la problématique n'est remontée aux oreilles du SPF Justice qu'une fois entérinée l'adoption des dernières modifications de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 publiées en mai 2020. En outre, dans un futur proche, se posera très certainement auprès des administrations, la question de la recevabilité des cartes M et N<sup>20</sup> qui sont délivrées aux ressortissants britanniques et aux membres de leur famille à la suite du Brexit.

Pour justifier d'un effet utile, les listes inscrites à l'arrêté royal du 14 janvier 2013 doivent à notre estime, soit être adaptées systématiquement et scrupuleusement aux évolutions du droit des étrangers et en conformité à la double nature du séjour légal défini par le Code, ce qui nous semble difficilement réalisable en pratique, soit revêtir une nature exemplative. En tout état, il nous semble inévitable de soumettre l'interprétation du caractère limité et illimité des titres de séjour présentés dans un contexte de nationalité à celle qui prévaut en droit de séjour des étrangers, domaine du droit dans lequel le droit de la nationalité vient puiser ces concepts. Sans cela, nous ne manquerons pas de voir encore et toujours nos tribunaux s'engorger d'actions, à l'issue pourtant évidente, introduites au nom du principe du respect de la hiérarchie des normes ou de l'égalité de traitement des candidats à la nationalité belge.

*Caroline Apers, juriste ADDE a.s.b.l., [caroline.apers@adde.be](mailto:caroline.apers@adde.be)*

**Votre avis compte pour nous !**  
**Vous avez envie de contribuer à l'évaluation de nos écrits?**  
**Merci de consacrer 2 minutes pour remplir une courte enquête : <http://bit.ly/3afm2J7>**

<sup>16</sup> C'est ce qu'a rappelé le juge du tribunal de la famille de Liège au Parquet qui était passé outre ces deux principes. Voyez, Trib. fam. Liège, 21 juin 2019, n° 19/344/B, *Rev. dr. étr.*, n° 203, p. 433.

<sup>17</sup> Titre de séjour délivré sur base de l'article 3, 3° et 5° de l'arrêté royal du 30 octobre 1991, en exécution de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>18</sup> Cass., 7 décembre 2020, n° C.20.0224, Newsletter ADDE, mars 2021.

<sup>19</sup> L'annexe 49 est un titre de séjour temporaire délivré dans l'attente de la délivrance du permis unique. Art. 33, § 5 et § 5*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

<sup>20</sup> Art. 47/5, § 1<sup>er</sup> de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 16 décembre 2020, *M.B.*, 23 décembre 2020.