

Numéro du rôle : 3737
Arrêt n° 102/2006 du 21 juin 2006

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 (« Disposition interprétative de l'article 12bis, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge »), introduit par N. Matondo.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 juin 2005 et parvenue au greffe le 23 juin 2005, N. Matondo, demeurant à 1080 Bruxelles, rue Vanderstichelen 76, a introduit un recours en annulation de l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 (« Disposition interprétative de l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge »), publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2004, deuxième édition.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- ont comparu :

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour la partie requérante;

. Me G. Uyttendaele *loco* Me D. Gérard et Me V. Rigodanzo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante prétend justifier d'un intérêt à agir en ce que la norme attaquée a influencé, d'une manière négative, un litige auquel elle était partie. La Cour de cassation aurait en effet rejeté le pourvoi intenté par la partie requérante en raison de la disposition entreprise.

En outre, les articles 15 et 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage permettraient de former un nouveau pourvoi en cassation ou d'intenter une procédure en rétractation contestant une décision fondée sur une loi annulée.

A.1.2. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 84 de celle-ci, et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la norme attaquée constitue une disposition rétroactive non susceptible de justification.

A.1.3. Selon la partie requérante, la norme attaquée ne constitue pas une disposition interprétative de l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge.

Même si, par l'effet de la disposition entreprise, la nouvelle portée de la loi devait être considérée comme conforme à l'intention originare du législateur, le sens de la disposition interprétée ne pourrait être infléchi en faisant prévaloir sur le texte clair de cette disposition des déclarations qui ont précédé son adoption.

Il ressort de la jurisprudence antérieure à la loi entreprise que l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge pouvait être raisonnablement compris autrement que de la manière indiquée par la disposition attaquée.

Enfin, une telle interprétation ne serait ni justifiée par des circonstances exceptionnelles, ni indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

A.1.4. La partie requérante estime que la disposition attaquée prive rétroactivement du droit d'accès à la nationalité belge les personnes qui ont eu leur résidence principale pendant sept ans en Belgique, en ne disposant pas d'un titre de séjour légal couvrant la totalité de cette période, et dont la demande est soumise à l'examen du pouvoir judiciaire.

La disposition entreprise aurait encore pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires.

Or, l'intervention rétroactive du législateur en l'espèce ne serait ni indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, ni justifiée par des circonstances exceptionnelles.

A.1.5. La partie requérante estime également qu'en vertu de la disposition attaquée, la notion de « résidence principale » est interprétée différemment à l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 1° et 3°, du Code de la nationalité belge.

A.2.1. Le Conseil des ministres considère, pour sa part, que si l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge ne précise pas expressément que le demandeur doit avoir séjourné légalement en Belgique pendant sept ans, les travaux préparatoires de cette disposition contiennent des indications claires à ce propos.

Par ailleurs, nombre de décisions judiciaires feraient expressément référence à ces travaux préparatoires pour exiger que le séjour ait été couvert par un titre régulier. Une jurisprudence minoritaire se serait néanmoins développée dans un sens opposé.

Dans un arrêt du 16 janvier 2004, la Cour de cassation aurait toutefois interprété l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge comme n'exigeant pas que le séjour de l'étranger ait été régulier. Cet arrêt aurait été considéré par la doctrine comme mettant un point final à la controverse qui existait en la matière.

A.2.2. La philosophie qui aurait présidé tant à l'élaboration du Code de la nationalité belge qu'à la loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, aurait été de faciliter l'accès à la nationalité tout en luttant contre l'immigration clandestine.

Ces principes seraient clairement réaffirmés dans les travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 ainsi que dans la circulaire du 25 avril 2000 relative à cette loi.

De même, la référence au terme « illimité » dans l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge confirmerait la thèse selon laquelle l'étranger doit avoir séjourné légalement pendant sept ans en Belgique pour acquérir la nationalité belge par déclaration. En effet, la condition relative à la détention d'une autorisation de séjour illimité au moment de la déclaration serait distincte de celle relative au caractère régulier du séjour durant une période antérieure de sept ans.

Affirmer le contraire reviendrait, selon le Conseil des ministres, à reconnaître l'existence de droits issus d'une situation illégale.

A.2.3. Le Code de la nationalité belge ne donnerait, de surcroît, aucune définition de ce qu'il convient d'entendre par la notion de résidence principale. Il y aurait donc lieu de se référer au sens commun, éclairé par les travaux préparatoires.

Or, les travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 préciseraient que la notion de résidence principale ne peut s'entendre que d'une résidence couverte par un titre de séjour régulier.

Par ailleurs, plusieurs amendements, destinés à exclure explicitement la prise en compte de tout séjour illégal, auraient été rejetés, le Gouvernement considérant qu'il s'agissait là d'une précision inutile.

Il conviendrait dès lors de privilégier une interprétation conciliante de l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge et de considérer que cet article exigeait, dès son adoption, que la résidence soit couverte par un titre de séjour valable.

A.2.4. Le Conseil des ministres estime encore que le droit applicable en l'espèce était incertain. Il ne pourrait être raisonnablement nié que l'incertitude jurisprudentielle en la matière compromettrait la sécurité juridique.

A.2.5. En outre, la disposition attaquée frapperait tous les cas encore pendants et n'aurait donc pas pour objectif unique ou principal d'influer sur l'issue de certaines procédures juridictionnelles.

A.2.6. La lecture que fait la partie requérante de l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge créerait par ailleurs une discrimination à rebours en traitant de manière identique les étrangers qui séjournent régulièrement sur le territoire national, d'une part, et ceux qui y séjournent irrégulièrement, de l'autre.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime que s'il est exact qu'antérieurement à l'arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 2004, des décisions contradictoires furent prononcées, la paix judiciaire était acquise dès le prononcé de cet arrêt.

A.3.2. La notion de résidence principale devrait s'entendre comme une notion de fait. En outre, l'obligation faite à l'étranger, au moment de sa déclaration, d'être autorisé à séjourner de manière illimitée sur le territoire national n'affecterait pas la nature des autres conditions prévues à l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code.

A.3.3. Selon la partie requérante, les amendements proposés lors des travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 ont été rejetés à tort. La jurisprudence n'était pas unanime en la matière. Pour le surplus, une circulaire ministérielle ne peut déterminer l'interprétation qui doit être donnée d'un texte législatif.

En tout état de cause, rien ne permettrait de conclure avec certitude qu'en rejetant ces amendements, le législateur aurait confirmé que l'étranger devait avoir séjourné légalement en Belgique pendant sept ans pour déposer une déclaration acquisitive de nationalité.

A.3.4. En outre, l'arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 2004 suffirait à démontrer que l'interprétation qu'il écarte n'était pas la seule interprétation raisonnable de l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge.

La partie requérante constate que, dans un arrêt du 20 juin 2005, la Cour de cassation a considéré que la loi attaquée était bien une loi interprétative. Elle estime toutefois que la Cour n'est pas liée par la jurisprudence de la Cour de cassation sur ce point. Elle rappelle, par ailleurs, la jurisprudence contraire de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle le législateur ne peut adopter une loi interprétative pour la seule raison qu'il trouve la jurisprudence inopportune.

A.3.5. La circonstance que la disposition entreprise frappe tous les litiges en cours ne permettrait pas de la relever de son irrégularité. En effet, il suffirait que la disposition rétroactive ait pour effet d'influencer des litiges pendants pour être critiquable.

A.3.6. La partie requérante considère, en outre, que le litige soumis à la Cour ne concerne pas l'éventuelle discrimination qui existerait entre les étrangers en séjour régulier et ceux qui séjournent irrégulièrement sur le territoire national, mais vise à déterminer si l'effet rétroactif de la disposition attaquée est ou non justifié.

A.4.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime qu'il ne peut être raisonnablement avancé qu'en rejetant les amendements, destinés à insérer dans le texte de l'article 12*bis* la condition de régularité du séjour, la majorité parlementaire ait voulu conférer aux personnes se maintenant illégalement sur le territoire des droits identiques à ceux qui se maintiennent légalement.

La politique en matière d'accès au territoire et de séjour des étrangers serait mise en échec si les étrangers qui séjournent illégalement en Belgique étaient soumis aux mêmes conditions que ceux qui séjournent légalement dans le pays.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, la rétroactivité peut se justifier dans des circonstances très particulières, notamment lorsque le caractère incertain du droit crée une insécurité juridique. Tel serait le cas en l'espèce. L'arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 2004 n'aurait en effet pas mis fin à la controverse judiciaire.

A.4.3. Pour le surplus, le raisonnement de la partie requérante reviendrait à nier le droit constitutionnel du législateur d'interpréter les normes législatives lorsque celles-ci sont appliquées contrairement à sa volonté.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à sa genèse

B.1.1. La disposition attaquée a trait à la procédure d'acquisition de la nationalité belge par déclaration, prévue à l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge.

Tel qu'il a été amendé par la loi du 1er mars 2000 « modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge », cet article dispose :

« § 1. Peuvent acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément au § 2 du présent article, s'ils ont atteint l'âge de dix-huit ans :

1° l'étranger né en Belgique et y ayant sa résidence principale depuis sa naissance;

2° l'étranger né à l'étranger dont l'un des auteurs possède la nationalité belge au moment de la déclaration;

3° l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans, et qui, au moment de la déclaration, a été admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume, ou a été autorisé à s'y établir.

[...] ».

B.1.2. A la suite des interprétations divergentes de l'article 12*bis*, § 1er, 3°, dans la jurisprudence, la Cour de cassation a, dans un arrêt du 16 janvier 2004, rendu sur les conclusions contraires du ministère public, décidé au sujet de cette disposition :

« Attendu qu'en vertu de l'article 12*bis*, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge, peut acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément au paragraphe 2 de cet article, s'il a atteint l'âge de dix-huit ans, l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans et qui, au moment de la déclaration, a été admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume ou a été autorisé à s'y établir;

Attendu que l'arrêt, qui rejette la déclaration de nationalité de la demanderesse par le motif que la résidence principale de celle-ci en Belgique n'est pas ' couverte par des titres de séjour pendant au moins sept ans ', ajoute au texte de la loi une condition que celui-ci ne contient pas et viole la disposition légale précitée » (Cass., 16 janvier 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 98).

B.1.3. Dans la loi-programme du 27 décembre 2004, le législateur a ensuite inséré une section IX, qui énonce :

« Section IX. – Disposition interprétative de l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge

Article 299. L'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge, remplacé par la loi du 1er mars 2000 est interprété en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux étrangers qui peuvent faire valoir sept années de résidence principale couvertes par un séjour légal ».

Il s'agit de la disposition attaquée.

Quant au moyen unique

B.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 8 et 84 et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée n'est pas une disposition interprétative, mais une disposition modificative rétroactive qui vise à influencer l'issue de procédures pendantes et n'est justifiée par aucune circonstance exceptionnelle.

B.2.2. En particulier, la partie requérante fait grief à la disposition attaquée de priver rétroactivement de l'accès à la nationalité belge les personnes qui ont fixé leur résidence principale pendant sept ans en Belgique, sans toutefois disposer d'un titre de séjour légal couvrant la totalité de cette période, et dont la demande est soumise à l'examen du pouvoir judiciaire. La disposition attaquée aurait ainsi pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires.

B.3.1. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée précisent à l'égard de l'arrêt précité de la Cour de cassation :

« Cette jurisprudence donne à l'article 12*bis* du Code de la nationalité [belge] une portée qui excède celle que le Parlement avait entendu lui conférer lors de son adoption. Cette interprétation jurisprudentielle revient en réalité à valoriser le séjour illégal des étrangers en matière d'accès à la nationalité belge, ce qui est non seulement inconciliable avec l'intention clairement exprimée du législateur mais, en outre, difficilement justifiable sur le plan des principes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/001 et DOC 51-1438/001, p. 173).

B.3.2. Les mêmes travaux préparatoires ajoutent, au sujet de la disposition attaquée :

« L'objet de la présente disposition est de consacrer l'interprétation initiale de l'article 12*bis*, telle que reprise dans l'exposé des motifs de la loi, en recourant au mécanisme de l'interprétation authentique prévue par l'article 84 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/001 et DOC 51-1438/001, p. 173);

et :

« Dans un souci de sécurité juridique, il est donc urgent de donner à cette disposition une interprétation uniforme qui est celle qui a été clairement voulue par le législateur, lorsque la loi du 1er mars 2000 est venu modifier cette disposition » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/026, p. 18).

B.4.1. Les travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 commentaient l'article 12bis du Code de la nationalité belge en ces termes :

« La notion de ‘ résidence principale ’ doit s’entendre d’une résidence couverte par un des titres de séjour suivants : soit une autorisation d’établissement, soit une autorisation ou une admission à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée, soit une autorisation à séjourner dans le Royaume pour une durée limitée. Une résidence principale en Belgique qui ne serait pas couverte par un titre de séjour ne pourra donc en aucun cas permettre à l’étranger de faire une déclaration de nationalité. A tout le moins sera-t-il exigé que l’étranger ait bénéficié d’autorisations de séjour provisoires, couvrant toute la durée requise (depuis la naissance dans le cadre du 1° et depuis au moins sept ans dans le cadre du 3°) pour qu’il puisse, sous réserve du respect des autres conditions fixées, introduire une déclaration de nationalité. Il est évident qu’un séjour illégal ne peut être pris en considération » (*Doc. parl., Chambre, 1999-2000, DOC 50-0292/001, pp. 10 et 11*).

« Une résidence principale en Belgique qui ne serait pas couverte par un titre légal de séjour ne pourra donc en aucun cas permettre à l’étranger de faire une déclaration de nationalité.

Il est évident qu’un séjour illégal ne peut être pris en considération » (*Doc. parl., Chambre, 1999-2000, DOC 50-0292/007, p. 7*).

« Si un étranger a sa résidence principale en Belgique sans disposer d’une autorisation de séjour légale, il n’est pas en mesure de faire une déclaration de nationalité. Cette disposition est basée sur l’article 102 du Code civil, sur l’article 36 du Code judiciaire et sur la loi du 19 juin 1991 » (*Doc. parl., Chambre, 1999-2000, DOC 50-0292/007, p. 46, déclaration du ministre compétent*).

« [...] une résidence principale en Belgique qui ne serait pas couverte par un titre légal de séjour ne pourra donc en aucun cas permettre à l’étranger de faire une déclaration de nationalité; il est évident qu’un séjour illégal ne peut être pris en considération » (*Doc. parl., Sénat, 1999-2000, n° 2-308/3, p. 6*).

B.4.2. La volonté du législateur d’exclure qu’un séjour illégal soit pris en considération dans le calcul de la durée de résidence requise ressort également d’autres déclarations faites durant les travaux préparatoires. Le fait que seul un séjour légal soit pris en considération pour obtenir la nationalité belge par déclaration a été considéré comme évident par le ministre de la Justice, si bien qu’il a été estimé superflu de l’inclure explicitement dans le texte. Le ministre a répété à plusieurs reprises que la notion de « résidence principale » doit s’entendre de la façon dont elle a été précisée dans la circulaire du 8 novembre 1991 concernant la

modification du Code de la nationalité belge (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 292/7, pp. 84, 88 et 94). Cette circulaire précise : « Il est évident qu'un séjour illégal ne peut être pris en considération » (*Moniteur belge*, 7 décembre 1991). Cette circulaire renvoie à cet égard à des déclarations faites par le ministre compétent durant les travaux préparatoires de la loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire.

B.5.1. La disposition attaquée a été adoptée parce qu'une partie de la jurisprudence donnait à l'article 12*bis*, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge une interprétation qui ne correspondait pas au sens que le législateur avait entendu lui donner lors de son élaboration.

B.5.2. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

C'est le propre d'une loi interprétative, sous réserve du principe de légalité en matière pénale, de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète. Une loi interprétative est, en effet, celle qui confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir.

Une loi interprétative ne peut toutefois porter atteinte aux décisions de justice passées en force de chose jugée.

La garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une loi ayant un effet rétroactif serait présentée comme une loi interprétative.

B.6. Il résulte de ce qui est exposé en B.3 et en B.4 que la loi entreprise est bien une loi interprétative.

Par ailleurs, les justiciables ne pouvaient avoir l'espoir de continuer à compter sur une jurisprudence qui leur était favorable, mais qui allait à l'encontre de l'intention du législateur.

B.7. Le moyen unique ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior