

Numéro du rôle : 3948
Arrêt n° 19/2007 du 25 janvier 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à 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 »), posée par le Tribunal de première instance de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, 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 A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 21 mars 2006 en cause de Chota Khomasouridze, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 mars 2006, le Tribunal de première instance de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2004, deuxième édition), qui dispose que ' L'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge 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 ', viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il limite cette explication interprétative au seul article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, précité, du Code de la nationalité belge et ne la déclare pas applicable aux conditions relatives à la ' résidence ' et à la ' résidence principale ', telles que celles-ci sont également prévues aux articles 11, 11*bis*, 13, 14, 16, 19, 24 et 28 du Code de la nationalité belge en ce qui concerne les autres procédures d'obtention de la nationalité belge ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Chota Khomasouridze, demeurant à 8400 Ostende, Overvloedstraat 92A;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 5 décembre 2006 :

- a comparu Me G. Ninane *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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. *Les faits et la procédure antérieure*

L'intéressé, de nationalité géorgienne, séjourne depuis le 14 décembre 1997 en Belgique, où il a introduit une demande d'asile le 15 décembre 1997. Sa demande d'asile a été déclarée recevable le 6 janvier 1998 et, par suite de cette déclaration, il s'est vu délivrer une carte d'immatriculation A. Sa demande a toutefois été rejetée sur le fond, le 29 août 2003, par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Il a interjeté appel de cette décision devant la Commission permanente de recours des réfugiés.

Le 7 mars 2005, la situation de séjour de l'intéressé a été définitivement régularisée par l'Office des étrangers et un certificat d'inscription au registre des étrangers lui a été remis. Par suite, l'intéressé s'est désisté de son recours.

Le 13 octobre 2005, l'intéressé a fait une déclaration devant l'officier d'état civil d'Ostende en vue d'acquérir la nationalité belge, conformément à l'article 12*bis*, § 1er, 3°, du Code de la nationalité belge. Le procureur du Roi près le Tribunal de première instance de Bruges a rendu un avis négatif concernant la déclaration de choix de la nationalité parce que l'intéressé ne possède pas sept années ininterrompues de résidence principale légale en Belgique. Cet avis négatif a été signifié le 15 décembre 2005, à la suite de quoi l'intéressé (partie demanderesse devant le juge *a quo*) a demandé que son dossier soit transmis au Tribunal de première instance.

III. *En droit*

- A -

A.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir que 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 ») viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que son champ d'application est limité à l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge et n'est pas étendu aux conditions relatives à la « résidence » et à la « résidence principale », telles que celles-ci sont également prévues dans les autres procédures d'acquisition de la nationalité belge, visées aux articles 11, 11*bis*, 13, 14, 16, 19, 24 et 28 du Code de la nationalité belge.

A.2.1. Le Conseil des ministres situe tout d'abord la disposition en cause dans le cadre de la jurisprudence des cours et tribunaux, de celle de la Cour de cassation, et de la loi-programme.

Les articles 11 et 11*bis* portent sur l'attribution de la nationalité belge en raison de la naissance en Belgique. Les articles 13 et 14 portent sur l'acquisition de la nationalité belge par option. L'article 19 concerne la naturalisation. Les articles 24 et 28 règlent le recouvrement de la nationalité belge après la perte de celle-ci, d'une part, et le cas particulier des personnes nées ou domiciliées sur le territoire de la République du Congo qui souhaitent acquérir la nationalité belge, d'autre part.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, et ce pour deux raisons.

Premièrement, il résulte de la nature d'une disposition interprétative qu'elle ne crée pas de nouvelles dispositions législatives. La disposition interprétative donne à la disposition interprétée le sens qu'elle est réputée avoir toujours eu. Ce faisant, une disposition interprétative ne saurait, en soi, avoir d'effets discriminatoires et une éventuelle inégalité de traitement injustifiée ne découlerait pas de l'article 299 de la loi-programme, mais de l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge.

Deuxièmement, le juge *a quo*, même en cas de réponse affirmative de la Cour à la question préjudicielle posée, devra encore appliquer l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge, en tenant compte de la volonté expresse du législateur formulée dans la travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0292/001, pp. 9-10). La réponse de la Cour ne pourra dès lors sortir aucun effet utile pour la solution du litige au fond dont est actuellement saisi le juge *a quo*.

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres répète son point de vue. En outre, la Cour, dans son arrêt n° 102/2006) du 21 juin 2006, a jugé que l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 est une loi interprétative, ce qui confirme la position du Conseil des ministres.

- B -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.1. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle est irrecevable pour deux raisons.

Premièrement, il résulterait de la nature d'une disposition interprétative qu'elle ne crée pas de nouvelles dispositions législatives. La disposition interprétative donne à la disposition interprétée le sens qu'elle est réputée avoir toujours eu. Ce faisant, une disposition interprétative ne saurait, en soi, avoir d'effets discriminatoires et une éventuelle différence de traitement injustifiée ne découlerait pas de l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004, mais de l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge.

Deuxièmement, le juge *a quo*, même en cas de réponse affirmative de la Cour à la question préjudicielle posée, devrait encore appliquer l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge, en tenant compte de la volonté expresse du législateur formulée dans les travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-292/001, pp. 9-10). La réponse de la Cour ne pourrait dès lors sortir aucun effet utile pour la solution du litige dont est saisi le juge *a quo*.

B.2.1. Concernant la première exception, il convient d'observer que, même s'il était établi que l'article 299 de la loi-programme est une disposition interprétative, la Cour ne serait pas pour autant dispensée d'en examiner la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La première exception est rejetée.

B.2.2. En affirmant qu'une éventuelle réponse positive à la question préjudicielle posée concernant le champ d'application limité de l'article 299 de la loi-programme ne saurait avoir pour effet que le juge *a quo* appliquât l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge dans

l'interprétation qui lui a été donnée par la Cour de cassation, parce que le juge *a quo* devrait tenir compte de la volonté expresse du législateur, le Conseil des ministres soulève une exception dont l'examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

Quant au fond

B.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 299 de la loi-programme viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que son champ d'application est limité au seul article 12*bis*, § 1er, alinéa 1er, précité, du Code de la nationalité belge et n'est pas applicable aux articles 11, 11*bis*, 13, 14, 16, 19, 24 et 28 dudit Code.

B.4. La disposition en cause interprète par voie d'autorité l'article 12*bis* du Code de la nationalité belge, qui a trait à la procédure d'acquisition de la nationalité belge par déclaration.

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.5.1. A la suite des interprétations divergentes de l'article 12*bis*, § 1er, alinéa 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 12bis, § 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.5.2. 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 12bis, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code de la nationalité belge

Article 299. L'article 12bis, § 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 en cause.

B.6.1. Pour les motifs mentionnés dans l'arrêt n° 102/2006 du 21 juin 2006, la Cour a reconnu que l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 avait été adopté parce qu'une partie de la jurisprudence donnait à l'article 12bis, 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.

Selon les travaux préparatoires de la loi-programme :

« Cette jurisprudence donne à l'article 12bis 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);

et :

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

enfin :

« 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 venue modifier cette disposition » (*Doc. parl., Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/026, p. 18*).

B.6.2. Quant aux travaux préparatoires de la loi du 1er mars 2000, ils commentaient l'article 12bis du Code de la nationalité belge comme suit :

« 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.6.3. La Cour a jugé que l'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 est bien une disposition interprétative et que les justiciables ne peuvent espérer continuer à compter sur une jurisprudence qui leur était favorable, mais qui allait à l'encontre de l'intention du législateur.

B.7. C'est au législateur qu'il appartient de décider s'il y a lieu de donner, ou non, la signification qu'il a conférée à la disposition en cause à d'autres dispositions de la loi (voir les articles 382 et 384 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *Moniteur belge*, 28 décembre 2006).

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 299 de la loi-programme du 27 décembre 2004 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 janvier 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts