

# Quel pouvoir d'appréciation pour l'officier de l'état civil dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge ?

**Odile VANDENBOSSCHE**

L'Officier de l'état civil (OEC) joue depuis l'origine un rôle important dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge. Les contours et la portée exacte de la mission de l'OEC ont néanmoins toujours suscité des interrogations, que la dernière grande réforme de 2012 n'a pas éliminées. Le flou relatif qui entoure la mission de l'OEC est, depuis cette réforme, particulièrement regrettable dans la mesure où le candidat à la nationalité belge doit, depuis 2012, démontrer qu'il satisfait à un certain nombre d'exigences liées à l'intégration. L'examen de ces exigences se fait à travers un système probatoire fermé. La pratique révèle que l'ampleur de la mission de l'OEC, qui est appelé à examiner l'exhaustivité et la recevabilité d'un dossier, fait l'objet d'incertitudes. Après avoir mis en lumière l'origine et l'ampleur de cette difficulté, nous proposons une solution en trois étapes. Premièrement, un travail sur le système documentaire trop rigide actuellement mis en place par la loi. Deuxièmement, une définition plus précise du rôle de chaque acteur sur la base d'un échelonnement des contrôles. Et troisièmement, la possibilité pour le juge de s'extraire du cadre strict de la loi via une clause d'exception. Cette solution en trois étapes vise à faire disparaître le flou qui subsiste autour de la mission de l'OEC depuis déjà plus de trente années.

De ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) speelt sinds het begin een belangrijke rol in de procedures ter verkrijging van de Belgische nationaliteit. De contouren en de juiste draagwijdte van de opdracht van de ABS hebben niettemin altijd vraagtekens opgeworpen, die de laatste grote hervorming van 2012 niet heeft weggenomen. De relatieve onduidelijkheid rond de opdracht van de ABS valt, sinds deze hervorming, in het bijzonder te betreuren in zoverre de aanvrager van de Belgische nationaliteit, sinds 2012, moet bewijzen dat hij beantwoordt aan een aantal integratievereisten. Het onderzoek van deze vereisten verloopt door middel van een gesloten bewijsstelsel. De praktijk toont aan dat de omvang

van de opdracht van de ABS, aan wie gevraagd wordt om de volledigheid en de ontvankelijkheid van een dossier te onderzoeken, het voorwerp is van onzekerheden. Nadat we de oorsprong en de omvang van deze moeilijkheid hebben belicht, stellen we een oplossing in drie stappen voor. Een eerste stap houdt een aanpassing in van het te strenge documentatiesysteem zoals nu voorzien door de wet. De tweede stap komt neer op een nauwkeurigere omschrijving van de rol van iedere actor op basis van een spreiding van de controles. De derde stap bestaat tot slot in de mogelijkheid voor de rechter om zich te onttrekken aan het strenge kader van de wet door middel van een uitzonderingsclausule. Deze oplossing in drie stappen heeft tot doel om de onduidelijkheid te doen verdwijnen die al meer dan dertig jaar blijft bestaan rond de opdracht van de ABS.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	507
Section 1 <sup>e</sup> : État des lieux	508
Introduction	508
Des différents modes d'acquisition	508
Vers une procédure commune – Article 15 du CNB	510
Conclusion	512
Section 2 : Une solution en trois étapes	513
Introduction	513
Première étape : un système de preuve documentaire	513
Deuxième étape : un échelonnement des contrôles	514
Troisième étape : une clause d'exception	516
Conclusion	517

## Introduction

L'Officier de l'état civil (OEC) joue, depuis toujours, un rôle dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge. Bien qu'il soit actif dans ces procédures depuis l'adoption du Code de la nationalité belge (CNB) en 1984<sup>1</sup>, c'est seulement suite à la réforme du 4 décembre 2012<sup>2</sup> que le pouvoir de l'OEC est pour

1. Loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 16 août 1984.

2. 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.*, 1<sup>er</sup> janvier 2013.



la première fois expressément consacré à l'article 15 du CNB. Selon cette disposition, l'OEC a la mission de vérifier l'exhaustivité de la déclaration faite par le candidat à la nationalité. Afin de l'aider dans sa tâche, l'article 15 du CNB et le chapitre IV de l'arrêté royal du 14 janvier 2013<sup>3</sup> dressent une liste de documents qui doivent être joints à la déclaration en vue de prouver que le candidat remplit les conditions nécessaires pour pouvoir accéder à la nationalité. L'OEC doit se référer à cette liste de documents dans son examen de l'exhaustivité d'un dossier de déclaration de nationalité déposé entre ses mains.

La question qui est au centre de cette contribution est de savoir quelle est l'ampleur du pouvoir d'appréciation de l'OEC lors de l'examen d'une demande de nationalité. Selon le prescrit de la loi, la tâche de l'OEC est d'examiner l'exhaustivité de la déclaration<sup>4</sup>. Cependant, cette formule permet d'envisager plusieurs interprétations. L'OEC doit-il se borner à vérifier si le dossier est complet ou peut-il procéder à un contrôle approfondi ? Face à cette incertitude, nous allons tenter d'apporter quelques précisions concernant ce qui est attendu de la part de l'OEC<sup>5</sup>. Pour ce faire, nous allons procéder en deux temps. Dans un premier temps, nous nous attarderons sur l'évolution des procédures d'acquisition de la nationalité depuis l'adoption du CNB en 1984 et surtout sur la place de l'OEC dans ces différentes procédures. Ce retour en arrière sera l'occasion de comprendre l'ambition législative et ainsi d'apporter une première clarification quant à la définition de la tâche qui incombe à l'OEC. Dans un deuxième temps, nous proposerons une solution en trois stades successifs visant à définir plus précisément la mission de l'OEC. La première étape se penchera sur le système probatoire existant et sur le caractère exhaustif ou non de la liste des titres de preuve à joindre à la déclaration. La deuxième étape proposera un échelonnement des contrôles, alliant un contrôle externe de la part de l'OEC et un contrôle plein et entier de la part du ministère public. La notion de doute sérieux et la possibilité d'émettre un avis non contraignant seront explorées dans cette deuxième étape. Finalement, une troisième piste proposera la mise en place d'une clause d'exception. Grâce à cette clause, le juge aurait la possibilité de trancher certains cas exceptionnels.

## Section 1<sup>re</sup> : État des lieux

### Introduction

Afin d'appréhender les limites du pouvoir de l'OEC, il est opportun de se pencher sur l'ampleur de son rôle au fil des réformes. Pour ce faire, il convient d'étudier certains modes d'acquisition de la nationalité et leur évolution depuis 1984. Cette étude de l'évolution permettra d'avoir une meilleure compréhension de la loi et de la volonté du législateur. Dans un second temps, l'attention se tournera spécifiquement vers la procédure mise en place à l'article 15 du CNB. Ce dernier consacre expressément, pour la première fois, le pouvoir de l'OEC dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge. En vue d'étudier l'évolution de la loi, nous analyserons les différentes versions du CNB depuis 1984 jusqu'à la dernière grande réforme en 2012. Une utilisation des travaux préparatoires, de la doctrine, de la pratique communale et de la jurisprudence est aussi indispensable pour tenter d'apporter les éclaircissements nécessaires.

### Des différents modes d'acquisition

Depuis 1984, différents modes d'acquisition de la nationalité belge ont coexisté : nous pouvons évoquer ici par exemple la naturalisation, l'attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition, l'acquisition par option<sup>6</sup>, ou encore l'acquisition par voie de déclaration. Certains de ces modes ont évolué avec le temps, d'autres ont disparu<sup>7</sup> et des nouveaux ont été créés. Aux fins de cette recherche, l'acquisition de la nationalité par déclaration mérite de retenir notre attention. En effet, ce mode d'acquisition requiert l'intervention de l'OEC dans sa mise en œuvre. Comme annoncé, nous remonterons jusqu'à la loi du 28 juin 1984 instituant le CNB<sup>8</sup>.

### Attribution de la nationalité belge en raison de la naissance en Belgique – Articles 11 et 11bis du CNB

Dans sa version de 1984, le CNB prévoyait en son article 11 l'attribution de la nationalité belge à un enfant né en Belgique d'un auteur né lui-même en Belgique. Il convient de se pencher sur cet article parce que l'OEC était appelé à jouer un rôle dans sa mise en œuvre. En outre, la procédure de déclaration n'existait pas encore. La procédure en vigueur à l'article 11 précisait que l'auteur devait faire une déclaration

3. Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 précitée, *M.B.*, 18 février 2013, ci-après A.R. de 2013.

4. Art. 15, § 2, CNB.

5. Cette question est d'autant plus importante si l'on tient compte des voies de recours qui s'ouvrent au candidat à la nationalité. Selon l'article 15, § 2, alinéa 6, du CNB, ce dernier peut faire un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre une déclaration d'irrecevabilité de l'OEC. Cependant, le Conseil d'État ne dispose nullement d'un contrôle de pleine juridiction en cette matière. D'un autre côté, face à une décision du procureur du Roi, le candidat à la nationalité

a la possibilité de faire un recours devant le tribunal de première instance. Son dossier pourra alors être traité sur le fond, il s'agira d'un contrôle plein et entier. Cet accès à deux voies de recours différentes accentue la nécessité de délimiter clairement les contours du pouvoir de l'OEC.

6. L'acquisition de la nationalité belge par option était prévue aux articles 13 à 15 de la loi du 28 juin 1984 précitée.

7. Ainsi, par exemple, l'acquisition de la nationalité belge par option telle que prévue aux articles 13 à 15 de la loi du 28 juin 1984 précitée disparaîtra lors de la réforme de 2012.

8. Loi du 28 juin 1984 précitée.



devant l'OEC de la résidence principale de l'enfant<sup>9</sup>. La circulaire du 6 août 1984<sup>10</sup> exigeait à ce sujet que l'OEC vérifie s'il existait un lien de filiation valablement établi entre l'enfant mineur candidat à la nationalité et son auteur<sup>11</sup>. La circulaire précisait toutefois qu'il n'était pas en son pouvoir de vérifier si la condition d'autorité parentale était effectivement remplie<sup>12</sup>. S'il semblait opportun de préciser en quoi consistait l'action de l'OEC, nous pouvons en déduire que l'OEC possédait bel et bien un certain pouvoir. Cependant, la portée exacte de sa mission n'était pas formulée dans les instruments législatifs. Un premier constat peut dès lors être dressé : dès 1984 un certain flou entourait ce qui était exactement attendu de la part de l'OEC. Le législateur devait préciser la loi à l'aide d'instruments *ad hoc*. Les commentateurs ont, eux aussi, pris la peine de préciser les contours de la loi. Faisant référence au CNB de 1984, M. VERWILGHEN rappelait que l'OEC devait se conformer aux directives données<sup>13</sup>. M. DE PAGE précisait en outre qu'une déclaration ne pouvait être soumise à aucun pouvoir d'appréciation législatif, judiciaire ou administratif<sup>14</sup>. Concernant la procédure de déclaration au profit d'un enfant mineur, M. DE PAGE ajoutait que l'OEC devait « se borner à vérifier si les conditions d'âge, de naissance en Belgique, et de résidence en Belgique [étaient] réunies, [et en aucun cas, il ne pouvait] procéder à d'autres vérifications, qui porteraient par exemple sur la volonté d'intégration »<sup>15</sup>. Nous pouvons constater que, dès 1984, les contours du pouvoir de l'OEC n'étaient pas clairement définis. Bien que le législateur ait pris la peine d'ajouter quelques précisions nécessaires dans une circulaire, des incertitudes quant à la portée exacte de sa mission persistaient. Ces incertitudes portent notamment sur le fait de savoir si l'OEC avait la possibilité de procéder à un examen approfondi portant tant sur le droit que sur les faits ou s'il pouvait se contenter d'un examen en surface. Les commentateurs avaient en conséquence ressenti la nécessité de se positionner sur la question du pouvoir d'appréciation de l'OEC.

En 1991<sup>16</sup>, l'article 11 du CNB est entièrement modifié et prévoit notamment que l'enfant né en Belgique d'un auteur né lui-même en Belgique obtient automatiquement la nationalité belge. Il n'est plus nécessaire de faire une déclaration devant l'OEC. Le CNB de 1991 ajoute cependant un article 11*bis*, lequel prévoit la possibilité pour un enfant né en Belgique d'obtenir la nationalité belge moyennant une déclaration faite devant l'OEC par son auteur, né à l'étranger, avant

que l'enfant n'ait atteint l'âge de douze ans. L'article 11*bis*, § 3, du CNB précise que la déclaration doit se faire devant l'OEC de la résidence principale et qu'il doit immédiatement en communiquer une copie au parquet du tribunal de première instance. Les réformes de 1995 et de 1998 n'apportent aucune modification aux articles 11 et 11*bis* du CNB. Plusieurs éléments dans le texte de la loi en 1991 permettent de penser que l'OEC a un rôle très limité, que l'on peut comparer à celui d'un « réceptionniste ». Le texte précise notamment que : « (...) une copie de la déclaration est communiquée immédiatement par l'[OEC] au parquet du tribunal de première instance »<sup>17</sup>, ou « (...) [s]'il estime ne pas devoir s'y opposer, [le Procureur du Roi] envoie une attestation de non-opposition à l'[OEC]. La déclaration est immédiatement inscrite (...) »<sup>18</sup>, ou encore « [l]'acte d'opposition doit être motivé. Il est notifié à l'[OEC] »<sup>19</sup>. Selon le texte en vigueur en 1991, l'OEC reçoit les dossiers, pour les transmettre immédiatement et informer les acteurs en présence – nulle part dans le texte il n'est mentionné que l'OEC doit prendre position quant au dossier.

La réforme de 2012 va amener un changement principalement cosmétique, l'article 11*bis* du CNB est supprimé et le contenu des deux articles est repris sans modification dans un nouvel article 11 du CNB contenant deux paragraphes. En ce qui concerne la procédure et le rôle de l'OEC, le nouvel article 11 du CNB renvoie à l'article 15 du CNB. Avec ce renvoi à l'article 15 du CNB, quelques problèmes de cohérence apparaissent. Selon la procédure mise en place, le procureur du Roi a la possibilité d'émettre un avis négatif lorsqu'il constate un empêchement résultant de faits personnels graves ou lorsque les conditions de base ne sont pas remplies. La possibilité pour le procureur du Roi de se pencher sur la notion de faits personnels graves est pertinente lorsqu'il fait face à une demande d'acquisition de la nationalité de la part d'un adulte, notamment sur la base de l'article 12*bis* du CNB. Cependant, est-il réellement approprié que le procureur du Roi puisse s'opposer à une demande émanant d'un enfant de moins de douze ans pour un tel motif<sup>20</sup> ?

En 2018, lors d'une dernière réforme<sup>21</sup>, l'article 11*bis* réapparaît dans le CNB. Avec cette modification, la procédure existant avant 2012 est à nouveau en place et une certaine cohérence revient. Dorénavant, le CNB comporte un article 11 traitant de l'acquisition automatique de nationalité pour les enfants nés en Belgique, et un article 11*bis* permettant

9. Art. 11, § 2, de la loi du 28 juin 1984 précitée.

10. Circulaire du 6 août 1984 concernant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 14 août 1984.

11. Art. 3M de la circulaire du 6 août 1984 précitée.

12. *Ibid.*

13. M. VERWILGHEN, *Le code de la nationalité belge, Loi du 28 juin 1984*, Bruxelles, Bruylant, 1985, n° 560, p. 311.

14. H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. II, « Les personnes », Bruxelles, Bruylant, 1990, par J.-P. MASSON, n° 210, p. 221.

15. *Ibid.*

16. Loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire, *M.B.*, 1<sup>er</sup> janvier 1992.

17. Art. 11*bis*, § 3, de la loi du 13 juin 1991 précitée.

18. Art. 11*bis*, § 3, al. 2, de la loi du 13 juin 1991 précitée.

19. Art. 11*bis*, § 4, de la loi du 13 juin 1991 précitée.

20. Voir notamment à ce sujet B. RENAULD, « Le Code de la nationalité, version 2013 », *Rev. dr. étr.*, 170, 2012, p. 556.

21. Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, *M.B.*, 2 juillet 2018.



l'acquisition de la nationalité, par le biais d'une déclaration, pour les enfants nés en Belgique de parents étrangers.

## Acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité – Article 12bis du CNB

Lors de la réforme du 13 juin 1991, une section I<sup>er</sup> intitulée « Acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité » est insérée dans le CNB. Un nouvel article 12bis permettant l'acquisition de la nationalité belge par un étranger né en Belgique, et y ayant sa résidence principale depuis sa naissance, est aussi ajouté. L'article 12bis du CNB met en place la procédure à suivre par le candidat à la nationalité : outre le fait que la déclaration doit obligatoirement se faire devant l'OEC de la résidence principale, « une copie de la déclaration est immédiatement communiquée par l'[OEC] au parquet du tribunal de première instance du ressort »<sup>22</sup>. La version de l'article 12bis telle qu'elle existait en 1991 ne prévoit aucune action particulière de la part de l'OEC mise à part celle de réceptionner la copie et de la transmettre au parquet.

En 1998<sup>23</sup>, la mission de l'OEC se voit quelque peu précisée dans les procédures de déclaration<sup>24</sup>. En vue d'éclairer la mission de l'OEC, le législateur ajoute, dans l'article 12bis, la mention « pour avis » entre les mots « communiquée » et « par l'[OEC] »<sup>25</sup>. L'ajout de ce terme reflète la volonté que l'avis émane du procureur du Roi et non de l'OEC. En effet, tel que précisé dans les travaux parlementaires, « [à] défaut de prévoir que le Procureur du Roi vérifie ces conditions lorsqu'il est appelé à émettre un avis, cette vérification incombera au seul [OEC]. Or celle-ci peut, contrairement à celle prévue à l'article 12bis, § 1<sup>er</sup>, s'avérer relativement délicate »<sup>26</sup>. Ce subtil ajout apporte un éclairage important sur la question du rôle de l'OEC : l'avis doit être rendu par le ministère public et non par l'OEC. Cette nouvelle formulation sera maintenue dans toutes les réformes successives et est toujours présente dans la procédure commune mise en place par l'article 15 du CNB<sup>27</sup>. Nous pouvons en déduire que la portée de cet ajout n'a pas été modifiée depuis lors et qu'il incombe au parquet et non à l'OEC d'émettre un avis.

La réforme de 2000<sup>28</sup> étend la possibilité d'acquisition de la nationalité par déclaration à « l'étranger né à l'étranger dont l'un des auteurs possède la nationalité belge au moment de la déclaration » et à « l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans » et qui dispose d'un permis de séjour légal. La procédure prévue alors à l'article 12bis, § 2, du CNB de 2000 demeure inchangée par rapport à celle prévue en 1998. Lors de l'adoption de la loi de 2000, la difficulté de produire un acte de naissance pour certaines personnes a été mise en exergue<sup>29</sup>. L'article 5 du CNB prévoit en conséquence que « les personnes qui sont dans l'impossibilité de se procurer un acte de naissance [...] peuvent produire un document équivalent délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires de leurs pays de naissance ».

La réforme de 2012<sup>30</sup> va modifier considérablement l'article 12bis. Les exigences de preuve de séjour légal, de connaissance d'une des trois langues nationales, d'intégration sociale, de participation économique, ou encore de participation à la vie de la communauté d'accueil sont désormais posées. L'article 12bis décrit les titres de preuve requis pour prouver l'intégration sociale et la participation économique. En ce qui concerne la procédure et le rôle de l'OEC, l'article 12bis précise que la déclaration est effectuée conformément à l'article 15 du CNB. Il convient d'aborder plus en détail cette procédure.

## Vers une procédure commune – Article 15 du CNB

Lors de la réforme de 2012, une procédure commune en vue d'acquérir la nationalité belge par voie de déclaration a été mise en place par l'article 15 du CNB. Avant modification, cet article visait la procédure d'acquisition de la nationalité par option<sup>31</sup> ; ce mode d'acquisition de la nationalité a disparu lors de la réforme de 2012<sup>32</sup>. L'article de référence en matière de procédure pour l'acquisition de la nationalité par voie de déclaration devient donc l'article 15 du CNB dans sa version de 2012. Il n'est pas utile de s'attarder sur les versions antérieures puisque celles-ci ne traitaient pas de la thématique qui nous occupe. Avec ce nouvel article clé au niveau procédural, le rôle de l'OEC est pour la première fois expressément repris dans le

22. Art. 11bis, § 3, et 12bis, § 2, de la loi du 13 juin 1991 précitée.  
 23. Loi du 22 décembre 1998 modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, *M.B.*, 1 septembre 1999.  
 24. Art. 12bis de la loi du 22 décembre 1998 précitée.  
 25. Voir dans la version du CNB de 1998 l'article 12bis, § 2 : « La déclaration est faite devant l'officier de l'état civil du lieu où le déclarant a sa résidence principale ; une copie de la déclaration est immédiatement communiquée pour avis par l'officier de l'état civil au parquet du tribunal de première instance du ressort. »  
 26. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1334/7, p. 13.  
 27. Voir en ce sens, l'article 15, § 2, alinéa 8, du CNB : « L'officier transmet, pour avis, une copie de l'intégralité du dossier au Procureur du Roi du tribunal de première instance du ressort, au plus tard dans les cinq jours ouvrables de la délivrance du récépissé ».

28. Loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mai 2000.  
 29. Projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, *Doc. parl.*, 1999-2000, n° 50 0292/001, p. 7.  
 30. Loi du 4 décembre 2012 précitée.  
 31. Voir à ce sujet l'article 383 de la Loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), *M.B.*, 7 janvier 2007.  
 32. L'acquisition de la nationalité belge par option était prévue aux articles 13 à 15 de la loi du 28 juin 1984 précitée. À ce sujet, la circulaire de 1984 demandait aux OEC de se conformer aux directives reçues par les autorités judiciaires ; voir à ce sujet l'article 4M de la circulaire du 6 août 1984 précitée. De plus, les OEC étaient priés de veiller à une application correcte des règles du CNB, voir à ce sujet les articles 8 à 11 et 29 de la circulaire du 6 août 1984 précitée. La volonté de préciser et de délimiter les contours du pouvoir de l'OEC dans une circulaire montre une nouvelle fois que la loi en elle-même ne suffisait pas.



CNB. L'adoption de cet article découlait notamment de la volonté d'alléger le travail du parquet.

### Un acteur de première ligne

Pour notre investigation, différents éléments de l'article 15 du CNB méritent de retenir l'attention. La première phrase de l'article 15 du CNB dispose que : « [l']étranger fait la déclaration devant l'[OEC] de sa résidence principale ». Le candidat à la nationalité se trouve donc dans l'obligation de passer devant l'OEC en vue de déposer sa demande. L'administration communale se voit conférer un pouvoir de première ligne et représente un premier filtre destiné à désengorger les parquets. Les commentateurs s'entendent sur le but de la réforme et l'adoption d'une procédure commune à l'article 15 du CNB : le désengorgement du ministère public<sup>33</sup> et le renforcement du rôle de l'OEC via un examen de recevabilité des demandes<sup>34</sup>. MM. Jadot et Van Hecke avaient exprimé, lors des débats parlementaires, le désir que le rôle de l'OEC soit limité à celui de guichet et non de contrôle<sup>35</sup>. Ils soutenaient en outre que l'OEC ne pouvait nullement entraver l'envoi du dossier au parquet<sup>36</sup>. Bien que ces opinions apportent quelques éclaircissements pour notre propos, il s'agissait cependant d'une opinion minoritaire et les amendements proposés en ce sens n'ont pas été acceptés lors de l'adoption du texte final.

### Examen de l'exhaustivité

L'article 15, § 2, du CNB précise que : « [l'OEC] examine l'exhaustivité de la déclaration (...). Lorsqu'une déclaration est incomplète, l'[OEC] offre au demandeur la possibilité de réparer l'oubli (...). L'[OEC] indique (...) quelles sont les pièces qui font défaut dans la déclaration ». L'OEC a donc bien comme mission de vérifier si tous les documents nécessaires sont présents dans le dossier et d'indiquer un éventuel manquement au candidat à la nationalité. L'OEC doit orienter le candidat à la nationalité quant aux documents manquants et lui laisser un délai de deux mois afin de réparer son oubli. Si le candidat à la nationalité n'apporte pas les éléments manquants, la déclaration sera irrecevable. Nous pouvons tirer deux conclusions de ce passage. Premièrement, un dossier incomplet est un dossier dans lequel des pièces font défaut ; deuxièmement, un dossier incomplet est irrecevable. Déterminer si un dossier est complet ou non paraît, au premier regard, être une tâche aisée. De manière similaire à une « *check-list* », cela revient à vérifier si tous les documents nécessaires, tels que décrits dans la loi et l'A.R. de 2013, sont joints à la

déclaration. Ainsi, tout dossier contenant un document qui s'écarterait de ce qui est prescrit dans la liste, ou dans lequel un document serait manquant, serait systématiquement écarté par l'OEC. La pratique montre cependant que cette tâche *a priori* simple ne l'est qu'en apparence.

Se positionner quant à la recevabilité d'un dossier semble être un exercice plus mystérieux. En effet, que faut-il entendre par un « dossier recevable » ? Un dossier complet est-il d'office recevable ? Lors des débats parlementaires, M. Maingain avait lui aussi soulevé la problématique et la nécessité de définir en quoi consiste l'examen de recevabilité auquel doit procéder l'OEC<sup>37</sup>. L'utilisation de cette terminologie n'est-elle pas en soi un moyen de donner une certaine marge d'appréciation à l'OEC ? Selon le prescrit de l'article 15, § 2, du CNB, « [s]il n'est pas ou pas suffisamment fait usage de la possibilité de réparer l'oubli, la déclaration est déclarée irrecevable » et *a contrario* « si la déclaration est complète et recevable et si le droit d'enregistrement [...] a été acquitté, l'[OEC] délivre un récépissé ». Il peut être déduit de ce passage de l'article 15 du CNB qu'une déclaration incomplète est d'office irrecevable tandis qu'une déclaration complète peut être jugée soit recevable, soit irrecevable. L'OEC dispose d'un délai imparti pour informer le candidat du caractère incomplet de sa demande ou pour délivrer un récépissé en cas de déclaration jugée complète et recevable. Si l'OEC ne respecte pas les délais, la déclaration sera réputée complète. Il est intéressant de relever les commentaires repris dans le rapport au Roi fait par la Ministre de la Justice Mme Turtelboom relatifs à l'A.R. de 2013 qui précisent que : « [l]a loi renforce le rôle de l'[OEC] dans les procédures actives d'acquisition de la nationalité belge introduites par des personnes majeures. L'[OEC] est désormais tenu d'examiner l'exhaustivité de la déclaration de nationalité. Il pourra, le cas échéant, déclarer irrecevable la déclaration de nationalité faite devant lui si l'intéressé n'a pas complété son dossier nonobstant le délai lui [étant] accordé pour ce faire »<sup>38</sup>. Il convient toutefois de ne pas oublier que le texte actuel met en place une présomption que le dossier est complet lorsque l'OEC ne respecte pas les délais<sup>39</sup>.

### Une liste et la nécessité de remplir certaines conditions

Comme déjà évoqué, le nouvel article 12*bis* du CNB exige de la part du candidat à la nationalité qu'il

33. Ch.-L., CLOSSET et B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 2015, n° 829, p. 500 ; C. APERS, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 16.

34. Ch.-L., CLOSSET et B. RENAULD, *op. cit.*, n° 829, p. 500 ; C. APERS, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, *op. cit.*, p. 16.

35. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, amendements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53 0476/007, amendement n° 90, pp. 4 et 5.

36. *Ibid.*

37. Proposition de loi portant modification du Code de la nationalité belge, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Christian Brocorme, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53 0476/015, pp. 83 et 84.

38. Rapport au Roi relatif à l'A.R. de 2013, commentaire par article, art. 5 à 10.

39. Voir en ce sens l'article 15, § 2, alinéa 6, du CNB : « Si le récépissé ou le caractère incomplet de la déclaration n'a pas été notifié dans les délais, la déclaration est réputée complète ».



remplisse certaines conditions telles que la connaissance d'une des langues nationales ou la possession d'un titre de séjour légal. Afin de fournir la preuve que les conditions nécessaires sont remplies, la loi énonce les titres probatoires que le candidat peut joindre à son dossier. Ainsi, l'article 15, § 2, alinéa 7, du CNB précise que « les actes et justificatifs à joindre à la demande pour apporter la preuve que les conditions sont réunies et que le dossier a été jugé complet » sont déterminés par arrêté royal. L'A.R. de 2013<sup>40</sup> énumère les documents qui peuvent servir de titres de preuve. Un premier exemple suffit à montrer l'ambiguïté de ce système. Soit un ressortissant étranger maîtrisant manifestement le français, mais ne pouvant apporter un document attestant de sa connaissance de la langue. Son dossier peut-il être écarté au motif qu'un document est manquant alors même que la condition de connaissance de la langue est effectivement remplie ? À titre de deuxième exemple, la preuve de la participation économique pourra être établie si le candidat démontre avoir travaillé au moins 468 journées au cours des cinq années précédant le dépôt de son dossier<sup>41</sup>. Qu'en est-il si certaines des périodes de travail invoquées par le candidat posent difficulté ? Tel pourrait être le cas, par exemple, d'un candidat ne pouvant plus mettre la main sur son contrat de travail mais dont l'ancien employeur affirme qu'il était effectivement sous sa direction pendant la période invoquée. La circulaire du 8 mars 2013 précisait à ce sujet qu'« il n'est pas question que l'[OEC] apprécie la validité des pièces présentées. Il doit uniquement veiller à ce que la déclaration contienne les pièces requises »<sup>42</sup>. La circulaire précisait en outre qu'« un [OEC] ne saurait accepter des documents faisant incontestablement état d'un nombre de jours sensiblement inférieur à la période requise de 468 jours »<sup>43</sup>. L'OEC est donc tenu de vérifier que le candidat a effectivement travaillé 468 jours et qu'il est en mesure d'en présenter la preuve. Il pourrait dès lors ne pas accepter le dossier, au motif qu'un document est manquant, bien que le candidat ait effectivement travaillé 468 jours.

Si nous nous basons sur une approche purement textuelle, à l'aide des travaux préparatoires, nous pouvons en déduire que la liste de l'A.R. de 2013 possède un caractère exhaustif ou fermé. En effet, nous pouvons déduire des termes utilisés à l'article 15, § 2, alinéa 7, du CNB : « [l]e Roi détermine (...) les actes et justificatifs à joindre à la demande », et ceux utilisés à l'A.R. de 2013 : « [l]es actes et justificatifs à joindre à la déclaration (...) sont »<sup>44</sup>, que la liste des documents probatoires est fermée. En conséquence, l'OEC

est lié par ce qui est prescrit dans la loi et aucun écart de sa part n'est toléré. Certaines décisions récentes confirment le principe d'exhaustivité de la liste des documents<sup>45</sup>.

## Une transmission « pour avis »

L'article 15, § 2, alinéa 6, du CNB continue comme suit : « [l'OEC] transmet, pour avis, une copie de l'intégralité du dossier au Procureur du Roi du tribunal de première instance du ressort. (...) [l'OEC] en transmet également une copie à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'État ». Le choix de maintenir les termes « pour avis » dans la nouvelle version de l'article du 15 du CNB n'est pas anodin. Les raisons qui avaient poussé à ajouter ces mots en 1998 sont toujours d'application : seul le ministère public est en mesure de transmettre un avis sur le dossier et non l'OEC<sup>46</sup>. L'expression « pour avis » est décisive pour la question qui nous occupe. Ces deux mots suffisent à limiter l'ampleur du pouvoir d'appréciation de l'OEC. Cependant, l'inclusion de cette expression en 1998 et son maintien en 2012 n'a pas suffi à clarifier définitivement les contours du pouvoir d'appréciation de l'OEC.

## Un rôle de « réceptionniste »

Les différentes formules utilisées dans la suite de l'article 15 du CNB reflètent bien le rôle de « réceptionniste » qui est octroyé à l'OEC. Ainsi, nous pouvons relever les formulations suivantes : « [l]a déclaration est immédiatement inscrite », « [n]otification de l'inscription est faite à l'intéressé par l'[OEC] », ou encore « [l]'intéressé peut inviter l'[OEC], par lettre recommandée, à transmettre son dossier au tribunal de première instance ». Le texte tel qu'il apparaît à l'article 15, §§ 3 à 6, du CNB ne prête guère à confusion : aucune démarche proactive n'est attendue de la part de l'OEC.

## Conclusion

Une analyse purement textuelle de la loi permet de tirer quelques conclusions. Tout d'abord, bien que le CNB ait fait l'objet de nombreuses réformes, le législateur n'a pas saisi l'occasion d'apporter les clarifications nécessaires à propos de l'ampleur du pouvoir de l'OEC. Depuis l'adoption du CNB, l'OEC joue un rôle de première ligne dans la réception du dossier et dans la communication avec le ministère public et le candidat à la nationalité. Le législateur a tout de même pris la peine de préciser dans la version de 1998 ainsi

40. Art. 5 à 11 de l'A.R. de 2013.

41. Pour plus de précision, voir l'article 7, 5°, a), de l'A.R. de 2013.

42. Point 3.2, 1°, de la circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 précitée, *M.B.*, 14 mars 2013.

43. Point 1.2, 3°, b.3, de la circulaire du 8 mars 2013 précitée.

44. Art. 5 de l'A.R. de 2013.

45. Voir notamment : Bruxelles (43° ch.), 29 mars 2018, inédit, 2017/FA/583 ; Trib. fam. Bruxelles (105° ch.), 23 novembre 2017, inédit, n° 13/8133/B. Il

convient cependant de préciser que d'autres décisions n'ont pas reconnu le caractère exhaustif de la liste ; voir notamment : Gand (3° ch.), 21 avril 2016, *Rev. dr. étr.*, 188, 2016, p. 272 (résumé) ; Trib. fam. Namur (2° ch.), 17 mai 2017, inédit, n° 16/650/B.

46. Voir à ce sujet l'explication donnée lors des débats parlementaires telle qu'évoquée précédemment.



que pour les versions postérieures que seul le parquet peut émettre un avis et non l'OEC. Nous aurions pu espérer que la consécration du rôle de l'OEC dans le CNB avec l'adoption d'un nouvel article 15 aurait quelque peu éclairé les contours du pouvoir de l'OEC. Cependant, ce nouvel article semble avoir amené plus de questions que de réponses. En effet, cette procédure commune invoque un contrôle d'exhaustivité et renvoie à une liste mais laisse subsister un flou quant au caractère exhaustif ou non de celle-ci. De plus, l'OEC est appelé à prendre une décision de recevabilité ou d'irrecevabilité mais le texte ne définit pas ce qui doit être attendu par un tel examen. La deuxième partie de cette contribution proposera quelques pistes qui pourraient répondre aux problèmes relevés.

## Section 2 : Une solution en trois étapes

### Introduction

Dans une tentative de clarification de l'ampleur du pouvoir d'appréciation de l'OEC, cette deuxième section va proposer une solution en trois étapes successives. La première piste se concentre sur le système probatoire mis en place et sur le caractère exhaustif de la liste énonçant les titres probatoires. Si nous parvenons à préciser la portée de cette liste, certains scénarios pourront être résolus. Pour les scénarios qui ne peuvent être résolus suite au premier raisonnement, la deuxième étape propose un échelonnement des contrôles. Ainsi, l'OEC pourra procéder à un contrôle externe, un contrôle portant sur l'apparence d'un dossier complet. En cas de doute sérieux, il pourra émettre un avis non contraignant. Le parquet demeurera cependant l'instance décisionnelle. Enfin, pour les situations ne pouvant être résolues via les deux premières pistes, la troisième étape propose, en dernier ressort, de mettre en place une clause d'exception octroyant au juge le pouvoir de trancher des cas exceptionnels.

### Première étape : un système de preuve documentaire

Une personne qui fait une déclaration en vue de l'acquisition de la nationalité doit rassembler un certain nombre de documents afin de fournir la preuve que les conditions requises sont remplies. Il s'agit d'un système de preuve documentaire dans lequel est attendu un contrôle d'exhaustivité. La mission de l'OEC s'inscrit dans ce système, c'est-à-dire qu'il doit vérifier si le candidat à la nationalité est en

possession des documents nécessaires pour prouver que les conditions sont remplies. Dans un tel système de preuve documentaire – ou système fermé – les documents requis sont clairement définis et aucun écart n'est en principe toléré.

S'inscrivant dans ce système, l'A.R. de 2013 précise les titres de preuve qui sont acceptés dans le cadre d'une procédure d'acquisition de la nationalité sur la base de l'article 15 du CNB. Pour qu'un tel système de preuve documentaire soit efficace, il faut que toutes les possibilités soient couvertes. Le législateur doit avoir pensé à toutes les situations. Or, une première lecture de la loi permet de pointer des situations qui pourraient s'apparenter à des oublis ou des manquements. Par exemple, les contrats dits « Article 60 » de la loi sur le CPAS<sup>47</sup> ne sont pas repris comme titres probatoires d'une participation économique. Ce type de contrat s'apparente pourtant à un emploi rémunéré pour certains allocataires du CPAS. La liste de l'A.R. de 2013 ayant un caractère exhaustif<sup>48</sup>, ces contrats ne peuvent donc pas être pris en considération<sup>49</sup>. Nous pouvons dès lors constater que cela crée des tensions et une rupture d'égalité. Il y a donc une incongruité dans la loi en ce que certaines personnes sont dans l'impossibilité de prouver leur participation économique bien qu'étant professionnellement actives. Un deuxième exemple, dévoilant des lacunes dans la liste des documents, concerne les titres de preuve invoqués pour prouver le séjour légal. Si l'on se réfère à la liste de l'A.R. de 2013, un titre de séjour spécial<sup>50</sup> ne peut pas être pris en compte pour justifier la durée du séjour légal. Il s'agit pourtant de personnes en séjour légal sur le territoire belge mais qui, sur base d'un système documentaire fermé, ne peuvent invoquer leur titre de séjour comme un titre de séjour légal au sens de l'article 7bis CNB<sup>51</sup>. En effet, le titre de séjour spécial n'apparaît pas dans la liste reprise à l'A.R. de 2013 comme titre probatoire d'un séjour légal. Ces deux exemples illustrent parfaitement les dangers d'un système documentaire trop rigide.

Nous pouvons constater qu'une tension existe entre le souhait affiché par le pouvoir législatif de mettre sur pied un système fermé, exhaustif, et la réalité qui est plus complexe et fait ressortir des situations non envisagées. Une première tentative de solution pour surmonter cette tension pourrait être de compléter la liste de l'A.R. de 2013 afin de la rendre effectivement exhaustive. Le but serait que la liste couvre l'entière des titres de preuve admissibles. Cependant, il faut être réaliste, l'exhaustivité est difficile à atteindre : comme illustré précédemment, le risque est réel que

47. Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'actions sociales, *M.B.*, 5 août 1976.

48. Une jurisprudence récente confirme que la liste des documents repris dans l'A.R. de 2013 est exhaustive, voir en ce sens : Bruxelles (43° ch.), 29 mars 2018, inédit, n° 2017/FA/583 et Trib. fam. Bruxelles, 8 mai 2018, inédit, n° 16/3653/B.

49. Une jurisprudence récente a cependant accepté les contrats couverts par l'article 60 de la loi sur le CPAS comme preuve de participation

économique, voir à ce sujet : Trib. Hainaut, 11 janvier 2017, *Revue@dipr.be*, 2017/1, p. 78.

50. Titre de séjour spécial délivré par le Service public fédéral Affaires étrangères conformément à l'arrêté royal du 30 octobre 1991 relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers, *M.B.*, 27 décembre 1991.

51. Voir en ce sens : Bruxelles (43° ch.), 29 mars 2018, inédit, n° 2017/FA/583 et Trib. fam. Bruxelles, 8 mai 2018, inédit, n° 16/3653/B.



certaines situations particulières ne soient pas couvertes.

Il convient aussi d'ajouter que ce qui importe réellement dans la pratique, ce n'est pas le type de document utilisé mais bien les informations qu'il contient. Or, dans un système de preuve documentaire, l'OEC a la tâche de vérifier si le document reçu est bien le même que celui exigé par la loi ou l'A.R. de 2013. En ce sens, l'OEC doit donc se borner à vérifier qu'une copie d'acte de naissance a été donnée plutôt que de vérifier si les informations contenues dans l'acte de naissance sont correctes. Un système de preuve documentaire tel que présenté ci-dessus laisse très peu de marge de manœuvre à l'OEC, lequel peut se retrouver dans l'impossibilité de remplir sa mission. Sur base de ce système probatoire rigide, l'OEC doit se cantonner à une analyse externe. Cependant, son champ d'action *in casu* se voit trop restreint, ce qui pourrait avoir pour conséquence de bloquer certains dossiers. Imaginons, par exemple, un candidat à la nationalité qui est manifestement bien intégré dans la société mais qui ne peut prouver cette intégration par l'un des documents énumérés à l'article 12*bis* du CNB. Face à un tel cas, l'OEC a donc l'obligation de rejeter la demande car celle-ci ne répond pas aux conditions mises en place par le système documentaire fermé. Afin d'éviter ce genre de situation, on pourrait envisager de permettre une flexibilité de cette analyse externe. En ce sens, une piste pourrait être de préciser que la liste est exemplative et non limitative<sup>52</sup>. Cependant, cette approche nous semble incertaine car l'OEC se verrait octroyer une marge de manœuvre importante qui pourrait entraîner une insécurité juridique. C'est pourquoi une deuxième solution peut être envisagée qui pourrait faire face au système fermé. L'idée serait que l'OEC puisse accepter des documents similaires – bien que non identiques – à ceux visés par l'A.R. de 2013. Il pourrait s'agir d'un raisonnement par équivalence comme on en connaît en droit international privé.

## Deuxième étape : un échelonnement des contrôles

Un des buts de la loi est que le travail de l'OEC serve à alléger la mission du parquet. En ce sens, il est primordial que le rôle de chaque acteur soit bien défini. Malheureusement, comme exposé dans la première partie de cette contribution, un flou existe autour de la mission de l'OEC. Une deuxième piste pourrait dès lors être de repenser l'échelonnement des contrôles. Cela permettrait de répondre à l'objectif de désengorgement du parquet tout en assurant un partage clair et

sans équivoque de la charge de travail entre les différents acteurs.

Comme développé en amont, le principe est que l'OEC n'a aucun pouvoir d'appréciation et que sa mission s'inscrit dans le système documentaire tel que décrit dans la première étape. Il se peut néanmoins que la loi n'offre pas de solution ou ne couvre pas le cas d'espèce. Il s'agira alors d'une situation qui n'a pas été envisagée telle que la reconnaissance des contrats dits « Article 60 » ou la reconnaissance de certains titres de séjour. Il serait peu opportun que l'OEC refuse de prendre en considération ce type de dossier, compte tenu de la fragilité inhérente au système documentaire. Certes, formellement ils ne répondent pas aux conditions, mais on a vu la faiblesse et la précarité du système fermé. Dans ces situations plus difficiles, permettre à l'OEC de considérer que le dossier est incomplet pourrait aboutir à des résultats iniques. Dès lors, une deuxième étape peut être envisagée qui met en place un système d'échelonnement des contrôles pour les situations qui ne trouveraient pas de solution dans la première piste envisagée.

Un échelonnement des contrôles tel que nous l'envisageons peut être assimilé à une sorte d'évolution progressive de l'ampleur du pouvoir d'appréciation de l'OEC. L'idée serait que l'OEC ait un rôle de plus en plus actif en fonction de la difficulté du dossier. Cet échelonnement s'étalant progressivement du plus difficile au plus facile, ou du moins évident au plus évident. Ainsi, le premier échelon serait qu'en cas de doute, l'OEC reste passif et ne procède à aucun contrôle particulier. Le deuxième échelon s'activerait en cas de doute sérieux ; l'OEC pourrait alors procéder à un contrôle externe et aurait la possibilité d'émettre un avis non contraignant à l'attention du ministère public. Enfin, le troisième échelon serait la possibilité pour l'OEC de rejeter toute demande qui serait manifestement non conforme et abusive. Nous allons maintenant décrire plus en détail ce système d'échelonnement des contrôles.

Le premier échelon, qui se base sur un rôle passif de l'OEC, serait de faire jouer la présomption de dossier complet en cas de non-respect des délais<sup>53</sup>. En ce sens, l'OEC qui fait face à un doute pourrait se contenter d'attendre la fin du délai afin que le dossier passe d'office devant le parquet. Il lui suffirait d'attendre pour débloquer un dossier<sup>54</sup>. Cette solution ne peut être généralisée. En effet, il serait très mal venu que l'OEC procède à un tel détournement de la loi. De plus, cette option pourrait allonger les délais de traitement de dossiers. Cette conséquence n'est pas

52. Cependant, nous ne sommes pas certains qu'une telle piste serait conforme à l'intention du législateur.

53. Voir en ce sens, l'article 15, § 2, alinéa 6, du CNB qui dispose que « [s]i le récépissé ou le caractère incomplet de la déclaration n'a pas été notifié dans les délais, la déclaration est réputée complète ».

54. En ce sens, ne pourrait-on pas dès lors admettre que tout manquement de l'OEC produirait une présomption de dossier complet ? Il resterait cependant à déterminer ce qui est entendu par un « manquement » de l'OEC.



dans l'intérêt du candidat à la nationalité ou d'une administration qui se veut efficace.

Ainsi, nous proposons de nous tourner vers le deuxième échelon, acceptant un rôle plus actif de la part de l'OEC. Ce dernier se verrait alors octroyer un pouvoir de contrôle externe. Il aurait la possibilité de rendre un avis non contraignant, à l'attention du parquet, en cas de doute sérieux face à un dossier. Cette option avait d'ailleurs été proposée par les OEC eux-mêmes<sup>55</sup>. En effet, lors des débats parlementaires, les représentants des OEC, ont exprimé le désir d'une simplification du CNB et d'une diminution du nombre de procédures<sup>56</sup>. Ils ont aussi plaidé en faveur d'une analyse objective des dossiers de déclaration et de la possibilité d'émettre un avis non contraignant à destination du parquet<sup>57</sup>. Certains commentateurs avaient en outre appelé à la prudence et à l'humilité dans le chef de l'administration communale<sup>58</sup> et à la nécessité de transférer le dossier au parquet en cas de doute<sup>59</sup>. Nous pourrions, par exemple, nous inspirer de la procédure prévue dans le règlement sur la suppression de la légalisation d'actes dans les États membres de l'Union européenne<sup>60</sup>. Selon la procédure en vigueur dans cet instrument, lorsqu'une autorité a un doute face à l'authenticité d'un document, elle a la possibilité de faire une demande d'information. De manière similaire, lorsqu'un OEC aurait un doute sérieux face à la validité d'un document, il aurait la possibilité de demander des informations additionnelles ou d'émettre un avis non contraignant à l'attention du parquet invoquant les raisons qui justifient son doute. Un tel doute peut notamment porter sur l'authenticité de la signature, la qualité du signataire, l'identité du sceau ou encore l'éventuelle falsification d'un document<sup>61</sup>. Cette approche de la définition du « doute » peut tout à fait être reprise pour traiter les cas de demandes d'acquisition de nationalité.

Avec cette proposition d'avis non contraignant en cas de doute sérieux, le parquet garderait le dernier mot mais l'OEC pourrait faire connaître sa position. Un premier contrôle serait effectué au niveau de l'administration communale, ce qui préparerait déjà le terrain pour le parquet et soulagerait ainsi son travail. La volonté de premier tri serait de ce fait respectée

mais le pouvoir de l'OEC resterait subordonné à la supervision du parquet. Le ministère public, dans un deuxième temps, effectuerait alors un contrôle plein et entier du dossier. L'esprit de la loi serait ainsi respecté en ce sens que la tâche du parquet serait allégée car il pourrait s'appuyer sur la première analyse faite par l'OEC. Le contrôle externe reposerait entièrement sur l'OEC tandis que le contrôle plein et entier reposerait sur le parquet. Ce partage des contrôles avait en quelque sorte été soutenu lors des débats parlementaires par Mme Van Cauter. En effet, cette dernière avait notamment demandé que l'OEC se borne à vérifier si les documents sont présents<sup>62</sup>, qu'il effectue une analyse de forme et non de fond<sup>63</sup>. La doctrine semble aussi pencher en faveur d'un contrôle externe de la part de l'OEC. Ainsi, Mme Apers estime que l'OEC n'a pas la tâche d'examiner la conformité d'un document qui serait repris dans l'A.R. de 2013<sup>64</sup>. Prenons le cas dans lequel un candidat à la nationalité fait manifestement preuve d'un séjour légal mais invoque un titre de preuve non repris dans l'A.R. de 2013. L'OEC aurait la possibilité de transmettre le dossier au parquet, en joignant un avis non contraignant, attirant son attention sur le fait que le séjour du candidat à la nationalité est un séjour légal, mais que le titre probatoire n'est ni repris dans la législation en vigueur, ni considéré comme un document équivalent tel que définis sous la première étape. Avec cette solution, un dossier qui serait voué à être bloqué par l'OEC en vertu du système fermé pourrait être traité et transféré au procureur du Roi. Ce dernier resterait l'acteur principal pour l'examen final de la demande de nationalité.

Enfin, le troisième échelon, dans le même esprit, pourrait être de laisser à l'OEC le pouvoir de refuser toute demande qui serait manifestement non conforme et abusive<sup>65</sup>. Cette option avait aussi été soutenue dans les travaux préparatoires. Mme Van Cauter avait en effet rappelé le souhait du ministère public que l'OEC puisse refuser les demandes indues<sup>66</sup>. Selon Mme Van Cauter, une demande induue s'entend d'une « demande qui ne satisfait manifestement pas à la durée de séjour requise, une demande qui ne satisfait pas aux conditions de forme, une demande lors de laquelle l'identité porterait à confusion ou encore lors

55. Avis GAPEC (Groupement agents population état civil) du 18 janvier 2011.  
56. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, amendements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53 0476/008, amendement n° 102, p. 8.  
57. Avis GAPEC précité.  
58. C. APERS, « Le contrôle d'exhaustivité du dossier par l'officier de l'état civil : une justesse à trouver afin de garantir l'effectivité des recours ! », *Newsletter ADDE*, janvier 2017, n° 127, Édito, pp. 2 à 4 ; C. APERS, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, op. cit., pp. 132 à 136 et 330.  
59. Ch.-L. CLOSSET et B. RENAULD, op. cit., n° 830, p. 500 ; Voir aussi circulaire du 8 mars 2013 précitée.  
60. Art. 14 du règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentations de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, *J.O.U.E.*, L.200/1, 26 juillet 2016.

61. Art. 14(2) du règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 précité.  
62. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, déposée par Mme Carina Van Cauter et consorts, *Doc. parl.*, 2010-2011, n° 53 0476/001, p. 14.  
63. *Ibid.*  
64. C. APERS, « Le contrôle d'exhaustivité du dossier par l'officier de l'état civil : une justesse à trouver afin de garantir l'effectivité des recours ! », op. cit., p. 4.  
65. Voir la proposition faite par Mme Van Cauter dans la proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, amendements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53 0476/008, amendement n° 107, p. 12.  
66. *Ibid.*



de l'absence des documents nécessaires et/ou de documents suffisamment probants »<sup>67</sup>. Dans un tel cas, la volonté de désengorgement du parquet serait aussi respectée puisque toute demande manifestement abusive serait écartée en amont.

En vue de la mise en œuvre de cette deuxième étape, il faudrait que les notions de doute, de doute sérieux et de demande manifestement abusive soient clairement déterminées dans la loi. En effet, tant que ces notions ne seront pas clairement définies, un problème persistera avec cette proposition. L'OEC conserverait une marge de manœuvre pour déterminer si une demande est manifestement abusive ou si un doute sérieux existe. S'il conserve une telle marge d'appréciation, le risque d'insécurité juridique et le flou autour de sa mission persistent.

### Troisième étape : une clause d'exception

Pour couronner ce mécanisme, on peut également envisager d'inclure une clause d'exception dans la loi ou dans l'A.R. de 2013. Cette clause ne serait d'application que dans des cas exceptionnels, là où l'application stricte de la loi et l'échelonnement des contrôles auraient échoué. Avec cette clause, le pouvoir serait donné au juge de s'extraire du cadre strict du système documentaire. L'expérience a montré que les juridictions se sont déjà octroyé un tel pouvoir ; certains juges acceptent désormais de prendre en compte des dossiers qui ne répondent pas aux critères de l'A.R. de 2013<sup>68</sup>. Dans le même esprit, il est arrivé que le juge décide qu'une formation professionnelle ne soit pas exigée afin de justifier l'intégration sociale<sup>69</sup>, ou qu'une attestation d'immatriculation soit acceptée comme preuve de séjour légal<sup>70</sup>, ou encore que des prestations réalisées dans le cadre d'un contrat dit « Article 60 » puissent être prises en compte comme justificatifs d'une participation économique<sup>71</sup>. Une clause d'exception permettrait d'encadrer juridiquement ce pouvoir du juge.

Cette clause pourrait s'appuyer sur l'idée que l'acquisition de la nationalité est un droit subjectif et que seul le pouvoir judiciaire peut se positionner sur le refus de l'OEC d'accepter une déclaration<sup>72</sup>. À ce sujet, M. Houyet précisait que l'OEC ne crée aucun droit dans le chef du demandeur mais ne fait qu'en reconnaître l'existence<sup>73</sup>. Il convient de rappeler que le ministre de la Justice est le gardien du droit de la

nationalité et que l'intervention de l'OEC se fait donc potentiellement sous son contrôle.

À nouveau, cette étape présente différentes variantes. La première variante, déjà envisagée dans la pratique, est que le juge puisse écarter l'A.R. de 2013 sur la base de l'article 159 de la Constitution<sup>74</sup>. Ainsi, lorsque l'A.R. de 2013 apparaîtrait comme non conforme à une autre loi, il pourrait être écarté par le juge. La Cour d'appel de Bruxelles a, sur cette base, écarté l'article 4 de l'A.R. de 2013 aux motifs qu'il créait une différence de traitement non justifiée entre des candidats à la nationalité détenteurs d'un titre de séjour légal repris dans l'A.R. de 2013 et ceux détenteurs d'un titre de séjour légal non repris dans l'A.R. de 2013<sup>75</sup>. L'article 4 de l'A.R. de 2013 était donc en violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution<sup>76</sup> et n'était pas conforme à l'article 7*bis* du CNB. Cette variante est très intéressante et permettrait au juge d'écarter l'A.R. de 2013 lorsqu'il apparaîtrait comme non conforme au CNB. Le défaut de cette variante est que la procédure prévue à l'article 159 de la Constitution est un mécanisme transversal qui n'est pas propre au droit de la nationalité. Il pourrait être opportun de penser à une procédure propre au droit de la nationalité qui permettrait de régler certaines situations particulières.

En conséquence, nous pourrions envisager une seconde variante, qui n'aurait vocation à s'appliquer qu'en dernier ressort, pour certaines situations exceptionnelles – la clause d'exception. Imaginons le cas d'un ressortissant suisse ayant suivi toute sa scolarité en français en Suisse. Ce dernier remplit toutes les conditions requises dans la loi afin de prétendre à la nationalité belge. Il ne fait aucun doute que le candidat à la nationalité est bien intégré en Belgique : parfaite connaissance du français, entourage familial et amical belge, excellente intégration économique, propriétaire d'un bien immobilier en Belgique. Cependant, le candidat ne possède pas les documents requis à l'article 12*bis*, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, d), du CNB afin de prouver son intégration sociale. Bien que le candidat rencontre objectivement toutes les conditions pour prétendre à la nationalité belge, une application de la loi telle qu'en vigueur actuellement mènerait à un rejet de sa demande aux motifs que les documents demandés n'ont pas été présentés. C'est face à une telle situation qu'il serait opportun de créer une échappatoire. La Justice belge a déjà été confrontée à des cas similaires<sup>77</sup> ;

67. *Ibid.*

68. Voir en ce sens : Bruxelles (43<sup>e</sup> ch.), 29 mars 2018, inédit, n° 2017/FA/583.

69. Trib. fam. Brabant Wallon, 21 mai 2017, Revue@dipr.be, 2017/3, p. 107.

70. Trib. fam. Namur, 17 mai 2017, Revue@dipr.be, 2017/3, p. 115.

71. Trib. Hainaut, 11 janvier 2017, Revue@dipr.be, 2017/1, p. 78.

72. Voir en ce sens Y. HOUYET, « Objet véritable du recours et autorité administrative : Le Conseil d'Etat est-il compétent pour annuler le refus d'un officier de l'Etat civil à l'inscription d'une déclaration de nationalité ? », *C.D.P.K.*, 2004, n° 30, p. 547.

73. *Ibid.*, n° 13, p. 540.

74. L'article 159 de la Constitution porte que : « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

75. Bruxelles (43<sup>e</sup> ch.), 29 mars 2018, inédit, n° 2017/FA/583.

76. Ces dispositions assurent l'égalité de traitement des étrangers se trouvant sur le territoire belge.

77. Civ. Bruxelles (7<sup>e</sup> ch.), 6 juin 2014, inédit, 13/722/B.



le juge belge avait alors considéré « *au regard de l'ensemble des éléments exposés ci-avant que le requérant rempli[ssait] bien la condition d'intégration sociale au sens voulu par le législateur* »<sup>78</sup>. Le juge a donc senti la nécessité de s'écarter du prescrit de la loi afin d'assurer une certaine cohérence. Ainsi, avec une clause d'exception, la loi permettrait expressément au pouvoir judiciaire de s'en écarter face à certaines situations exceptionnelles. En ce sens, nous pourrions insérer, à la fin de l'article 15 du CNB, une clause d'exception propre au droit de la nationalité. C'est ce que propose cette deuxième variante. Une telle clause d'exception existe à l'article 19 du Code de droit international privé<sup>79</sup>. Nous pourrions nous en inspirer en vue de proposer d'adopter la clause d'exception suivante :

*Lorsque, à titre exceptionnel, il résulte de l'ensemble des circonstances de la cause qu'un candidat à la nationalité remplit effectivement les conditions requises dans la procédure de déclaration d'acquisition de la nationalité belge sur la base de l'article 12bis du CNB mais qu'il ne peut en apporter la preuve matérielle, les cours et tribunaux pourront accorder la nationalité belge au candidat qui remplit les conditions au sens voulu par le législateur.*

Une clause d'exception pourrait être intégrée grâce à une modification de la loi ou via un instrument *ad hoc*. Ceci représenterait une solution d'ultime recours pour traiter les dossiers les plus délicats. Une analyse au cas par cas pour des dossiers problématiques entraîne une grande insécurité juridique, c'est pourquoi cette dernière étape ne doit s'appliquer que pour les cas exceptionnels après avoir d'abord envisagé une solution sur la base de la première et de la deuxième étape.

## Conclusion

L'OEC est un acteur de première ligne dans les procédures d'acquisition de la nationalité, notamment dans la procédure de déclaration de nationalité. Selon l'article 15 du CNB, l'OEC a la mission d'examiner l'exhaustivité de la déclaration déposée par un candidat à la nationalité. Malheureusement, les contours exacts de sa mission ne sont pas clairement définis par les instruments législatifs. Il n'est pas opportun de maintenir un tel flou juridique. En effet, les conséquences qui en découlent ne sont pas négligeables pour la personne en attente de traitement de son dossier. Certains dossiers se voient – à cause de ce

flou – inutilement bloqués sans aucune chance pour le candidat à la nationalité de faire valoir ses droits : absence de recours plein et entier, risque d'arbitraire dans le chef de l'OEC, ...

Face à tant d'incertitude, une disparité commence indéniablement à apparaître dans la pratique<sup>80</sup>. En l'absence d'une réglementation claire, certaines communes acceptent pour l'instant toutes les demandes sans exception, d'autres exigent des conditions supplémentaires<sup>81</sup>. Par exemple, une observation de la pratique montre que les communes ne prennent pas toutes la même position concernant les dates de validité des copies d'actes de naissance. Ainsi, certaines communes exigent que la copie n'ait pas plus d'une année, d'autres acceptent que la copie ait deux ans, et d'autres encore acceptent des copies qui ont plusieurs années<sup>82</sup>. Face à ce constat, et en attendant de pouvoir apporter les changements qui s'imposent, il est nécessaire d'encourager les différentes administrations à collaborer et à communiquer. En échangeant leurs pratiques respectives, les communes rendront des avis plus éclairés, lesquels seront certainement mieux acceptés par le candidat à la nationalité.

Dans cette contribution, nous avons identifié certains éléments qui pourraient expliquer la raison de cette incertitude autour de la mission de l'OEC. Le premier point qui nous semble critiquable est la mise en place d'un système documentaire fermé par le CNB et l'A.R. de 2013. Un système trop rigide n'est pas adapté pour couvrir l'entière des situations qui pourraient tomber sous le spectre des règles régissant l'accès à la nationalité. Un deuxième élément qui a retenu notre attention est le fait que le partage des rôles entre le parquet d'une part et l'OEC d'autre part n'est pas clairement délimité. Hormis l'insertion de la notion « pour avis » dans la loi en 1998, le législateur ne précise nulle part ce qui est attendu de la part de ces deux acteurs. Cet ajout en 1998 est primordial pour notre propos. En effet, il reflète sans aucun doute la volonté du législateur que l'avis émane du parquet et non de l'OEC. Si l'on se base sur les textes de loi, l'OEC se voit clairement attribuer un rôle de « réceptionniste ». Cependant, comme illustré par certains exemples dans cette contribution, l'OEC outrepassé parfois, à tort ou à raison, les pouvoirs qui lui sont attribués par la loi.

Au vu des défauts que nous avons pu identifier dans la première partie, une deuxième partie propose d'apporter une solution en trois étapes successives. Le premier stade se concentre sur le système probatoire fermé mis en place par le CNB et l'A.R. de 2013. Un

78. *Ibid.*, p. 4.

79. Loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé, *M.B.*, 27 juillet 2004.

80. Cette disparité dans la pratique n'est pas nouvelle, voir à ce sujet : M.-Cl. FOLETS, R. FOUQUÉ et M. VERWILGHEN, *Devenir belge : 1 an d'application du nouveau code de la nationalité belge (loi du 1 mars 2000)*, Bruxelles, Bruylant, 2002, n° 62, p. 177.

81. A.S.B.L. Objectif, Memorandum, mars 2014, [www.allrights.be](http://www.allrights.be).

82. Voir à ce sujet, Groupe de travail sur l'accès à la nationalité (Myria, A.S.B.L. Objectif, et autres), compte-rendu de la réunion de 14 novembre 2016. Pour plus d'exemples relatifs à la disparité dans la pratique, voir A.S.B.L. Objectif, [www.allrights.be](http://www.allrights.be).



système probatoire trop rigide peut, en effet, ne pas être adapté pour faire face à la réalité et couvrir la diversité de situations. C'est pourquoi, cette première étape propose de compléter la liste des documents acceptés comme titres de preuve en vertu de l'A.R. de 2013, afin de la rendre effectivement exhaustive. Avec cette première piste, le risque que certains cas ne soient pas couverts est présent. Une autre proposition est que l'OEC puisse s'écarter légèrement du système probatoire fermé et puisse accepter des documents dits équivalents à ceux repris dans la loi.

La deuxième étape, qui ne s'appliquerait que si la première étape ne permet pas d'apporter une solution satisfaisante, met en place un échelonnement des contrôles. L'objectif de cette étape est de respecter la volonté du législateur et son souhait de désengorger le parquet à l'aide d'un partage du travail clair et précis entre l'OEC et le parquet. Cette étape aurait vocation à s'appliquer lorsqu'un OEC aurait un doute sérieux quant à la manière de traiter un dossier. Ainsi, l'OEC pourrait soit faire jouer la présomption de dossier complet, soit émettre un avis non contraignant en cas de doute sérieux, soit écarter d'office toute demande qui serait manifestement abusive. L'OEC pourrait ainsi exercer un contrôle externe tandis que le procureur du Roi conserverait un contrôle interne.

Enfin, la troisième étape ne vise que les situations exceptionnelles et ne s'appliquerait que lorsque les deux premières étapes n'auraient pas pu fournir une réponse satisfaisante. Cette étape émet la possibilité que le juge écarter l'A.R. de 2013 si son application ne lui apparaît pas pertinente. Le juge peut déjà aujourd'hui écarter les règles de l'A.R. de 2013 sur la base de l'article 159 de la Constitution qui permet d'écarter des arrêtés non conformes aux lois. Il s'agit cependant d'une solution externe au droit de la nationalité et ne tenant pas compte de toutes les spécificités de celui-ci. Une deuxième variante est alors envisagée. Celle-ci consiste en la rédaction d'une clause d'exception au sein de la loi sur la nationalité qui permettrait au juge d'écarter la loi pour adopter la solution qui lui semble la plus adaptée au cas d'espèce.

Comme nous pouvons malheureusement le constater, le travail qui doit être fait afin de définitivement clarifier la mission exacte qui incombe à l'OEC est laborieux mais nécessaire. En effet, maintenant que les défauts du système ont été pointés du doigt, nous ne pouvons plus maintenir un flou qui subsiste déjà depuis plus de trente années.

