

I. Edito

Le contrôle d'exhaustivité du dossier par l'officier de l'état civil : une justesse à trouver afin de garantir l'effectivité des recours !

Assez rapidement après son entrée en vigueur, la mise en œuvre de la réforme du Code de la nationalité a suscité des questions d'interprétation qui se sont posées dès l'examen de la recevabilité du dossier opéré par l'officier de l'état civil. Cette compétence renforcée concédée à l'officier de l'état civil doit s'exercer avec justesse afin de ne priver d'effet utile l'articulation des rôles attribués aux différentes autorités intervenant dans la procédure de nationalité, officier de l'état civil et Parquet, et de laisser l'opportunité au juge d'apporter un éclairage aux différentes zones d'ombre du Code.

Ce mois de janvier 2017 marque les quatre ans d'entrée en vigueur du « nouveau » Code de la nationalité¹. La réforme profonde qui fut opérée a considérablement affermi les conditions d'accès à la nationalité et a également renforcé le rôle de l'officier de l'état civil.

En effet, sous l'ancienne législation l'officier de l'état civil faisait pour l'essentiel office de simple « boîte aux lettres ». Aujourd'hui, le Code lui confère le rôle d'examiner « l'exhaustivité » de la demande de nationalité et de déclarer le dossier irrecevable si la déclaration n'est pas complète, tout en laissant au candidat un éventuel délai de deux mois pour compléter son dossier.

Cette nouvelle mission devait être facilitée par l'instauration d'un mode de preuve documentaire des conditions de la déclaration de nationalité. L'Arrêté royal du 14 janvier 2013² liste les pièces justificatives à déposer au dossier pour satisfaire à chaque condition de la déclaration³. Ce principe offrait également d'objectiver l'examen du respect des conditions, limitant la marge d'appréciation du Parquet. Toutefois, la mise en pratique du nouveau Code a rapidement suscité diverses questions d'interprétation, notamment en raison de l'intégration de concepts appartenant à d'autres domaines juridiques que celui du droit de la nationalité⁴.

Pour n'en citer que les principales, on songe tout d'abord à la notion de séjour et plus particulièrement à l'identification des titres de séjour de plus de trois mois requis dans le cadre d'une demande de nationalité. En effet, les praticiens s'interrogent sur le caractère exhaustif de la liste des titres de séjour reprise dans l'AR du 14 janvier 2013, et se questionnent en ce sens sur la recevabilité d'un titre de séjour non reprise dans cette liste mais répondant pourtant à la notion du séjour de plus de trois mois telle que définie par le Code à l'article 7bis⁵. On peut également se demander si la liste des faits personnels graves publiée dans ce même arrêté complète de manière définitive la liste des faits prévue à l'article 1 du Code de la nationalité, ce qui signifierait que le Parquet ne puisse faire valoir d'autres faits que ceux présents dans ces deux listes pour fonder son avis négatif. Relevons encore les discussions quant à la prise en compte de l'« ancien » parcours d'accueil wallon, réformé depuis⁶, en tant que preuve de l'intégration sociale. Fait également débat, le concept de formation professionnelle, dont le suivi permet de satisfaire à la condition de l'intégration sociale. Pour exemple, bien que reconnues en tant que telles par les autorités compétentes en la matière⁷, les formations en promotion sociale ne sont pas admises par toutes les communes en tant que formation professionnelle.

1 Loi du 4 décembre 2012, M.B. 14 décembre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

2 Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge, M. B., 14/02/2013.

3 A l'exception de la preuve de la participation à la vie de la communauté d'accueil qui s'opère par toutes voies de droit. Il s'agit d'une des conditions de la déclaration de nationalité sur la base des 10 ans de séjour légal. Art. 12bis, §1, 5° du CN.

4 Le Code fait référence à des notions liées au droit des étrangers, au droit social, à la réglementation en matière d'intégration, d'enseignement ou de formation professionnelle.

5 Peut-on prendre en compte le séjour sous une AI de plus de trois mois, le séjour en tant que fonctionnaire européen ou employé diplomatique.?

6 Décret du 28 avril 2016 modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, M.B., 9/05/2016.

7 Les services régionaux compétents en matière de formation professionnelle et d'emploi : le Forem, le VDAB, Bruxelles formation, Arbeitsamt. Circulaire du 8 mars 2013, M.B., 14/03/2013.

Enfin, la référence⁸ choisie pour définir la journée de travail au sens du droit de la nationalité interpelle toujours davantage⁹ et l'on peut s'interroger sur sa pertinence au regard de la volonté explicite du législateur de prendre en considération des journées de travail qui ne répondent pourtant pas en tous points à la définition adoptée. On pense précisément aux agents statutaires de la fonction publique et aux indépendants¹⁰.

De notre pratique, nous constatons que ces questions sont soulevées dès l'examen de la recevabilité du dossier par l'officier de l'état civil. Les administrations sont en effet les premières confrontées aux difficultés d'interprétation de la réglementation. Si cela peut se justifier pour certaines, telles que celle de l'acceptation d'un titre de séjour non repris dans la liste de l'Arrêté royal, on se demande si l'officier de l'état civil ne fait pas œuvre d'interprétation et n'excède pas dès lors son champ d'action lorsqu'il est question par exemple de la prise en considération de certaine formation ou journée de travail.

Ceci révèle la délicatesse de la tâche désormais dévolue à l'officier de l'état civil qui est celle d'examiner l'exhaustivité du dossier sans entamer la phase de l'examen du respect des conditions confiée au Parquet. Ce qui nous amène à nous interroger sur les contours et les limites de cette mission.

L'articulation des compétences du Parquet et de l'officier de l'état civil présente, en théorie, une délimitation claire de la mission de ce dernier. Ainsi, le Code précise que le Parquet peut émettre un avis négatif quant à l'acquisition de la nationalité d'un candidat lorsqu'il existe un empêchement résultant d'un fait personnel grave ou lorsqu'il constate que les conditions de base pour accéder à la nationalité ne sont pas remplies¹¹. Or, en conséquence du choix du législateur pour un système de preuve documentaire, le respect des conditions est à vérifier à partir des seuls documents déposés au dossier. Quel serait dès lors la plus-value de l'avis du Parquet au regard de l'examen d'exhaustivité de l'officier de l'état civil s'il ne visait pas l'appréciation de la pertinence des pièces soumises et si ce rôle était déjà rempli par l'officier de l'état civil ?

Cette répartition des rôles entre la recevabilité et l'appréciation au fond du dossier est soutenue par la nature des voies de recours qui y sont liées. La déclaration d'irrecevabilité du dossier prononcée par l'officier de l'état civil peut faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Ce recours n'est pas un recours de pleine juridiction mais tend à obtenir l'annulation de la décision de l'officier de l'état civil pour violation de formes, excès ou détournement de pouvoir¹². Le recours au Conseil d'Etat ne permet dès lors pas de vider la question de la validité du document au regard de la condition qu'il est censé démontrer, mais seulement de considérer si, en refusant de prendre en compte un document, l'officier de l'état civil n'excède pas son pouvoir d'examiner le caractère complet du dossier. En raison de sa nature propre et au vu de la longueur de ce contentieux, cette voie de recours n'a, à notre connaissance, encore jamais été empruntée. Contre l'avis négatif du Parquet est organisé un recours plus fondamental auprès du tribunal de première instance chargé de vérifier le bien-fondé de l'avis négatif. C'est donc à lui qu'il revient d'apprécier la pertinence d'un éventuel document litigieux écarté par le Parquet.

8 L'art. 1, §2, 7° du CN renvoie à la définition de la journée de travail et des journées y assimilées prévue par la réglementation sur le chômage, art. 37 et 38 de l'AR du 25 novembre 1991.

9 L'on constate que selon la définition de la journée de travail de l'article 37 de l'AR du 25 novembre 1991, les interruptions de carrière, tel le congé parental, ne pourraient être prises en compte car l'allocation dont elles font l'objet ne donne pas lieu à des retenues pour la sécurité sociale, secteur chômage, bien que la personne demeure sous contrat de travail pendant la durée de son congé. Il en est de même pour le travail des fonctionnaires européens.

10 Les fonctionnaires nommés ou les indépendants, ne cotisant pas pour la sécurité sociale secteur chômage, ne répondent pas non plus à la définition de l'article 37 de l'AR du 25 novembre 1991. Or, ils sont pourtant explicitement cités par le Code de la nationalité comme emplois à prendre en compte dans le cadre d'une demande de nationalité (ex : art. 1, §2, 7°, art. 12bis, §1, 2° d du CN). A l'inverse, les journées ayant donné lieu au paiement d'une indemnité dans le cadre de l'assurance chômage sont assimilées, selon l'article 38, à une journée de travail et dès lors pourraient être prises en considération dans le cadre d'une demande de nationalité.

11 Art. 15, §3 Code du C.N.

12 Art. 14, §1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Depuis 2013, le tribunal de première instance a apporté des éclaircissements sur certaines questions d'interprétation posées. Ainsi, le caractère exhaustif de la liste des documents de séjour reprise à l'AR du 14 janvier 2013 a été ébranlé. En effet, l'effet déclaratif de la carte F et du statut de réfugié a été reconnu par différentes décisions permettant de comptabiliser la durée du séjour passée sous annexe 25, 26, 19^{ter} et sous AI¹³. Certaines décisions ont également admis le séjour sous carte spéciale des fonctionnaires européens pourtant non citée par la liste de l'AR de 2013¹⁴. Par ailleurs, les juges ont recadré à plusieurs reprises la pratique des Parquets concernant l'interprétation souvent extensive du concept de fait personnel grave en rappelant l'existence des deux listes émises par la réglementation¹⁵.

Quant aux travaux préparatoires du Code, ils ne sont guère prolixes sur la mission de l'officier de l'état civil mais leur lecture vient affiner quelque peu les contours de celle-ci. On nous dit que la volonté du législateur soutenue dans le renforcement de cette compétence était d'éviter que des dossiers *manifestement* non fondés soient soumis au Parquet, déjà surchargé¹⁶. Le contrôle opéré par l'officier de l'état civil doit dès lors rester *marginal*. Déjà lors des discussions autour de l'élaboration de la loi qui a remanié le Code de la nationalité, certains s'interrogeaient de savoir ce que recouvrait précisément la notion d'examen d'exhaustivité de la déclaration et si l'officier de l'état civil devait se « limiter à examiner si l'ensemble des pièces requises sont réunies » ou s'il pouvait « également vérifier la validité des pièces présentées par le demandeur » et le cas échéant, était autorisé à « d'initiative écarter certaines pièces ? »¹⁷. A ces questions, l'un des auteurs de la proposition de la loi a répondu qu'au sujet de la tâche confiée à l'officier de l'état civil d'examiner l'exhaustivité de la déclaration, « il n'est nullement question d'apprécier la validité des pièces jointes à la déclaration »¹⁸.

Au vu de ce qui précède, s'il est essentiel, dans le cadre du principe de collaboration procédurale, que l'officier de l'état civil informe le candidat de la position de son Parquet ou des éléments du dossier susceptibles de susciter un avis négatif, il doit définitivement veiller à une certaine prudence lors de son appréciation du caractère exhaustif du dossier. A notre avis, il n'est certainement pas envisageable pour l'officier de l'état civil d'examiner la conformité du document lorsque celui-ci rentre dans la catégorie des documents repris dans les différentes listes énumérées par l'Arrêté royal. Pour les autres situations, il nous semble que l'officier de l'état civil doit faire œuvre d'humilité dans l'exercice de sa compétence lorsqu'il est confronté à un document dont la pertinence fait l'objet de discussion par les praticiens. Ceci vaut d'autant plus si la jurisprudence s'est déjà positionnée sur la question. Un excès à ce stade porte à conséquence sur la possibilité pour le candidat à la nationalité de faire valoir son droit à un recours sur le fond accessible uniquement après la transmission du dossier au Parquet et empêche les zones d'ombre du Code de bénéficier d'une interprétation jurisprudentielle nécessaire à sa mise en pratique.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence, d'efficacité du mode de preuve documentaire instauré en matière de nationalité et de clarification de la mission de l'officier de l'état civil, nous en appelons au législateur afin qu'il précise certains concepts clés et au gouvernement pour qu'il adapte les listes de documents reprises à l'Arrêté royal du 14 janvier 2013, tout spécialement celle reprenant les titres de séjour valable, en conformité aux écueils constatés par la pratique et à l'évolution de la jurisprudence.

Caroline Apers, juriste ADDE a.s.b.l., caroline.apers@adde.be

13 Sur l'effet déclaratif du statut de réfugié, voyez Civ. Liège, div. Verviers, 23 février 2015, et la note de P. Wautelet, « Acquisition de la nationalité belge et caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié », <http://www.kruispuntmi.be>, 2016/2, p. 112. Sur l'effet déclaratif de la carte F, voyez Civ. Hainaut, div. Mons, 29 septembre 2014, *Newsletter ADDE*, novembre 2014 ; Civ. Anvers, 11 juin 2015, <http://www.kruispuntmi.be>, Civ. Gant, 21 avril 2016, *Newsletter ADDE*, juillet 2016 et C. Apers, « Quand l'effet déclaratif du droit de séjour 'naturalise' le séjour sous AI ! », édito *Newsletter ADDE*, février 2016.

14 Civ. Brabant wallon, 18 juillet 2014, *Newsletter ADDE*, octobre 2014 ; Civ. Bruxelles, 13 avril 2016, *Newsletter ADDE*.

15 Voyez Bruxelles, 2015/QR/20, 5 novembre 2015 ; Civ. Bruges, 26 octobre 2015 ; Civ. Anvers, 8 janvier 2015, <http://www.kruispuntmi.be>.

16 Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 2010-2011, Doc. 53 0476/015, pp. 72-92.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.