

I. Édito

L'ambiguïté du rôle de la commune : l'hypothèse de la procédure d'acquisition de la nationalité belge, entre assistance et ingérence

A l'heure actuelle, lorsque les communes doivent vérifier la recevabilité d'une demande, il n'est pas toujours facile de distinguer ses tâches de celles de l'autorité chargée d'analyser le fond et la loi est rarement claire à ce sujet. Il arrive alors qu'elles empiètent sur la compétence de cette autre autorité en bloquant illégalement des dossiers ou en transmettant des informations incorrectes aux administré.es.

Afin d'éviter cela le temps que le législateur clarifie les zones d'ombre, il est primordial de revenir aux principes fondamentaux encadrant l'action administrative à savoir, le principe d'interprétation restrictive des compétences communales et le respect des principes généraux de bonne administration. La procédure d'acquisition de la nationalité belge illustre parfaitement cette problématique.

Introduction

En Belgique, les administrations communales remplissent de nombreuses tâches et l'étendue de leurs compétences varie d'une matière voire d'une sous-matière à une autre.

Dans le cadre de leurs fonctions, il arrive qu'elles soient chargées de vérifier la recevabilité d'une demande et que l'analyse du fond soit confiée à une autre autorité (l'Office des étrangers, le Procureur du Roi, etc.). La limite de leurs tâches respectives n'étant pas toujours facile à distinguer en pratique, il arrive que la commune sorte de ses compétences et passe d'une analyse censée être de « premier filtre » à une véritable analyse au fond. Il peut alors arriver que des informations incorrectes ou insuffisantes soient transmises aux administré.es concernant la validité ou non d'un document ou qu'un dossier ne soit illégalement pas transmis à l'autorité de fond au prétexte que celui-ci ne serait soi-disant pas recevable.

Les compétences communales n'étant pas toujours clairement et précisément définies, chaque commune développe des pratiques, ce qui semble inévitable évidemment mais ce qui augmente l'insécurité juridique.

Face à ces difficultés, il convient de garder en tête que le principe d'interprétation restrictive des compétences communales et les principes généraux de bonne administration encadrent l'action des communes (point A). Nous verrons toutefois via le cas concret de la procédure d'acquisition de la nationalité belge que la mise en pratique de ces principes est loin d'être évidente et que le recours au juge peut s'avérer utile pour clarifier les choses (point B).

A. Les contours de la compétence des administrations communales

L'article 33 de la Constitution¹ consacre l'adage « pas de compétence sans texte ». Ainsi, la commune ne pourrait pas exercer une compétence attribuée à un autre pouvoir ou à des autorités qui dépendent de ces autres pouvoirs.² En d'autres termes, conformément au principe de la spécialité des personnes morales de droit public³, « compte tenu de sa nature, l'autorité administrative est, (...) instituée à la seule fin de réaliser les missions qui lui sont expressément dévolues »⁴.

La conséquence de ceci est que le texte qui attribue une compétence aux communes doit toujours être interprété de façon restrictive.⁵

¹ « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

² D. RENDERS, « Droit administratif général », Bruxelles, Larcier, 3^e éd., 2019, p. 303.

³ D. RENDERS, *op.cit.*, p. 304.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

« Les missions de la commune ne sont énumérées nulle part »⁶. L'article 41 de la Constitution prévoit simplement que « les intérêts exclusivement communaux (...) sont réglés par les conseils communaux (...), d'après les principes établis par la Constitution ». Elles peuvent également se voir confier des matières qui ne sont pas liées à l'intérêt communal mais qui sont exercées pour le compte d'une collectivité supérieure (exemples : la tenue des registres électoraux, la délivrance des permis de conduire, etc.)⁷. On peut dire alors qu'elles relèvent plutôt de l'intérêt général.

A côté de ce principe, afin que les actes administratifs unilatéraux qu'elles adoptent soient réguliers, les communes doivent respecter un grand nombre de formes et de formalités en particulier lesdits « principes (généraux) de bonne administration » qui lui imposent des véritables lignes de conduite (ou règles de bonne conduite) avant l'adoption d'actes administratifs.⁸

Inspirées du droit néerlandais⁹, ces règles en principe non écrites ont été dégagées et précisées par la jurisprudence belge.¹⁰ Elles sont généralement rattachées aux « principes généraux du droit » qui sont, selon la Cour de cassation, « des normes juridiques fondamentales et générales, non écrites mais virtuellement contenues dans l'ordre juridique »¹¹. Elles s'imposent donc logiquement à l'administration en tant que sources obligatoires du droit et leur violation est susceptible de justifier l'annulation ou la suspension d'un acte administratif.¹² Certains principes généraux de bonne administration ont d'ailleurs un fondement constitutionnel¹³ mais pas tous.

Parmi ces principes généraux de bonne administration, l'on peut citer le **principe de minutie** et le **devoir d'information**.

Le devoir de minutie prévoit qu'afin de « statuer en connaissance de cause, l'autorité compétente doit procéder à une recherche minutieuse des faits, récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et prendre en considération tous les éléments du dossier »¹⁴. Cette recherche doit ainsi être effectuée en recourant si nécessaire aux lumières d'un.e expert.e.¹⁵

S'agissant du devoir d'information, « si aucun texte ne fait peser sur l'administration un devoir général d'information, la jurisprudence déduit, par contre, un certain devoir d'information de l'obligation générale de prudence fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil [ancien] »¹⁶ mais aussi du devoir de collaboration procédurale¹⁷. Ainsi, « le citoyen serait en droit de recevoir non seulement l'information qu'il viendrait à solliciter mais également, dans une certaine mesure, celle qui lui serait utile sans avoir à la solliciter »¹⁸ étant entendu que l'information transmise doit être correcte au risque que la commune puisse en être tenue pour responsable sur le plan civil (au titre d'un

6 D. RENDERS, *op.cit.*, p. 111.

7 D. RENDERS, *op.cit.*, p. 113.

8 « Les exigences de cet ordre sont requises pour assurer la régularité tantôt formelle, tantôt matérielle de l'acte », voyez D. RENDERS, *op.cit.*, p. 328 et s. ; I. VEROUGSTRAETE et A. BOSSUYT, « Le principe (général) (de droit) de bonne administration », *J.T.*, 2020/28, p. 567.

9 I. MATHY, « 1. - Les principes généraux : genèse et consécration d'une source majeure du droit administratif » in S. Ben Messaoud et F. Viseur (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 40.

10 D. RENDERS, *op.cit.*, p. 328 ; voyez par exemples Cass., 10 décembre 2009, R.G. n° F.08.0038.N et Cass., 12 avril 2019, R.G. n° F.18.0062.N.

11 I. VEROUGSTRAETE et A. BOSSUYT, *op.cit.*, p. 567.

12 Voyez par exemple des décisions d'annulation adoptées par le Conseil du contentieux des étrangers en droit des étrangers : CCE, 29 mars 2024, n° 304 182 (devoir de minutie et motivation formelle) et CCE, 28 mars 2024, n° 304 084 (droit d'être entendu).

13 Par exemple : le principe d'égalité garanti par l'article 10 de la Constitution.

14 P. MARCHAL, « Section 11. - Le principe général du droit de bonne administration (« *behoorlijk bestuur* ») » in *Principes généraux du droit*, 1^{re} éd., Bruxelles, Bruylants, 2014, p. 141.

15 D. RENDERS, *op.cit.*, p. 343 ; I. VEROUGSTRAETE et A. BOSSUYT, *op.cit.*, p. 571.

16 D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Devoir général de prudence et devoir général d'information de l'administration », *J.T.*, 2013/28, n° 6530, p. 546.

17 « Cette obligation impose notamment à l'administration d'interpréter la demande du requérant dans un sens qui est susceptible d'avoir pour lui l'effet qu'il recherche ou du moins de l'inviter à introduire une demande en bonne et due forme, ou de lui signaler en quoi son dossier est incomplet, de l'aider à rectifier les manquements procéduraux qu'il aurait commis, ou encore de l'informer sur les procédures à suivre, spécialement lorsque celles-ci ont été modifiées », P. GOFFAUX, in *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 191-192.

18 D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op.cit.*, p. 546.

quasi-délit)¹⁹. Cette obligation doit toutefois être interprétée de façon raisonnable car l'administration ne pourrait pas être considérée comme une experte juridique.²⁰

A toutes fins utiles, rappelons également que les articles 1 et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la **motivation formelle** des actes administratifs imposent que les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle – c'est le cas des décisions d'irrecevabilité –, soient motivés en la forme. Cette motivation doit être adéquate mais peut être assez succincte si la compétence de la commune est liée^{21,22}.

Lorsque la loi est lacunaire ou imprécise, ces formalités sont une véritable source d'inspiration pour encadrer les démarches de la commune.²³ « La reconnaissance et l'application de ces principes concourent ainsi une application plus souple du droit en accordant une plus grande attention à l'esprit qu'à la lettre de la loi »²⁴. Les communes ne pourraient toutefois pas s'appuyer sur ces principes pour sortir de leur champ de compétences au risque notamment d'empiéter sur celles d'une autre autorité.²⁵

L'interprétation des compétences d'une commune doit donc être effectuée en tenant compte notamment de ces « deux principes » fondamentaux sous peine de s'éloigner de la loi ou de l'esprit de la loi. Si cela paraît évident en théorie, il en va différemment en pratique.

Pour illustrer cette problématique, la procédure encadrant l'acquisition de la nationalité belge est particulièrement éclairante.

B. Illustration : La procédure d'acquisition de la nationalité belge

1. Aperçu de la procédure

Depuis la réforme de 2012²⁶, il existe cinq hypothèses dans lesquelles les non-Belges âgés de 18 ans ou plus peuvent faire une demande auprès de l'administration communale de leur lieu de résidence afin d'acquérir la nationalité belge.

La procédure encadrant cette déclaration est détaillée dans le Code de la nationalité belge (ci-après CNB)²⁷ et prévoit principalement que l'officier de l'état civil (ci-après, OEC) vérifie si l'ensemble des documents requis ont bien été déposés par l'administré.e. S'il considère la demande complète, un récépissé est remis au déclarant/à la déclarante et il transmet pour avis une copie du dossier au Procureur du Roi qui aura quatre mois pour se prononcer sur le fond de la demande. S'il considère la demande incomplète, le/la déclarant.e a deux mois pour compléter son dossier. A défaut, la demande est déclarée irrecevable par l'OEC.²⁸

A première vue, il ressort de cette procédure une claire répartition des tâches : l'examen de la recevabilité d'une déclaration de nationalité revient à l'OEC tandis que le fond même de la demande est analysé par le Procureur du Roi.

19 *Ibidem*.

20 P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 192.

21 Une compétence est dite « liée » lorsque « *la loi ou le règlement ont précisé les conditions de caractère objectif dont la réunion fait naître dans le chef de quiconque y satisfait un droit civil à l'obtention d'un avantage déterminé (subside, prime, agrément, reconnaissance, licence, permis, etc.)* », M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylants, 1989, tome I, p. 482, n° 203 cité par P. COENRAETS, « L'existence d'un droit subjectif comme condition de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire », *J.L.M.B.*, 1997/31, p. 1248.

22 Voyez, *a contrario*, « L'exigence d'adéquation impose, en principe, une motivation plus étayée si la compétence de l'autorité est discrétionnaire que si la compétence est liée ». Voy. not. C.E., s.a. *C.N.I.M.*, 6 février 2006, n° 154.549 et D. RENDERS, *op.cit.*, p. 363.

23 I. VEROUGSTRAETE et A. BOSSUYT, « Le principe (général) (de droit) de bonne administration », *J.T.*, 2020/28, p. 568 ; A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005/39, n° 6201, p. 725.

24 A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005/39, n° 6201, p. 725.

25 « *En règle, l'application de ces principes ne peut toutefois pas justifier de dérogation à la loi* », A. BOSSUYT, *op.cit.*, p. 726.

26 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^{er} janvier 2013.

27 Voyez article 15 CNB.

28 Voyez article 15, § 2, alinéa 1 : « *L'officier de l'état civil examine l'exhaustivité de la déclaration dans les trente jours ouvrables qui suivent le dépôt de celle-ci* » et que « (...) le procureur du Roi peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge lorsqu'il existe un empêchement résultant de faits personnels graves, qu'il doit préciser dans les motifs de son avis, ou lorsque les conditions de base, qu'il doit indiquer, ne sont pas remplies ».

Les travaux préparatoires révèlent que l'objectif de cette répartition des tâches est de désengorger le Procureur du Roi et de renforcer le rôle de l'OEC.²⁹ Appartenant à une administration de proximité, l'OEC et ses fonctionnaires se retrouvent ainsi en première ligne afin d'effectuer le premier filtre des déclarations.³⁰

La Circulaire du 8 mars 2013³¹ énonce que « selon les travaux préparatoires, il n'est pas question que l'officier de l'état civil apprécie la validité des pièces présentées. Il doit uniquement veiller à ce que la déclaration contienne les pièces requises (rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, n° 476/015, pp. 83, 84 et 89) ».

« Cela signifie clairement que le législateur a entendu limiter le rôle de l'[OEC] à la vérification de la présence physique des pièces requises (*instrumentum*) (...), sans qu'il soit autorisé à apprécier le contenu juridique de ces pièces (*negotium*) au regard des conditions légales d'acquisition de la nationalité belge »³².

Pour aider les administrations dans leur travail, l'arrêté royal du 14 janvier 2013³³ prévoit des listes de documents à fournir pour chaque hypothèse de déclaration de nationalité. Ainsi, il « suffirait » que les fonctionnaires s'y réfèrent pour déclarer le dossier complet ou incomplet. En théorie, cela semble aisément. « 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'écarte 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 »³⁴.

La difficulté réside donc dans la compréhension exacte de ce qui est attendu de la part de l'OEC lorsqu'il examine la recevabilité d'un dossier.

2. Blocage et recours

Malgré les réformes, les contours du pouvoir d'appréciation de l'OEC n'ont pas encore été clarifiés et cela peut entraîner des situations de blocage en pratique. Par exemple, lorsqu'une situation respecte *a priori* le prescrit légal mais que le document apporté par l'administré.e pour le démontrer n'est pas repris dans la liste des documents visée dans l'arrêté royal du 14 janvier 2013.

Si l'on adopte une approche purement textuelle, l'on pourrait considérer que ces listes sont fermées³⁵ et que « l'OEC doit se cantonner à une analyse externe »³⁶ des documents. Il convient toutefois de nuancer cette affirmation car la jurisprudence ne semble pas être unanime³⁷ sur ce point. Si elle ne s'est pas expressément prononcée sur le caractère exhaustif ou non des listes, la chambre néerlandophone de la Cour de cassation a tout de même considéré, dans son arrêt du 7 décembre 2020³⁸, que la preuve du séjour légal pouvait être apportée par les citoyen.ne.s européens par d'autres moyens de preuves que ceux listés dans la liste de l'arrêté royal de 2013 (§ 8). Dans la mesure où la jurisprudence constitue une véritable source de droit, les administrations sont aussi tenues de respecter ces positions et d'en tenir compte dans leurs analyses de recevabilité.

29 O. VANDENBOSSCHE, « Quel pouvoir d'appréciation pour l'officier de l'état civil dans les procédures d'acquisition de la nationalité belge ? », *Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, 2018/10, p. 511 ; Ch.-L. CLOSSET et B. RENAULD, « Chapitre I. - Définition et nature de la nationalité » in *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 3^e éd., 2015, n° 829 ; C. APERS, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 16.

30 Ch.-L. CLOSSET, « Chapitre III. - Des actes et registres — De la représentation dans les actes et dans les procédures » in *Traité de la nationalité en droit belge*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 392.

31 Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge, M.B., 14 mars 2013.

32 Trib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 14, disponible sur <http://vreemdelingenrecht.be>.

33 Arrêté royal du 14 janvier 2013 portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge du point de vue de l'immigration, M.B., 21 janvier 2013.

34 O. VANDENBOSSCHE, *op.cit.*, p. 511.

35 O. VANDENBOSSCHE, *op.cit.*, p. 512.

36 Par exemple : « 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 », O. VANDENBOSSCHE, *op.cit.*, p. 514.

37 Voyez O. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 512 qui cite les arrêts suivants : liste exhaustive : Bruxelles (43^e ch.), 29 mars 2018, R.G. n° 2017/FA/583, inédit ; Trib. fam. Bruxelles (105^e ch.), 23 novembre 2017, R.G. n° 13/8133/B, inédit ; liste non exhaustive : Gand (3^e ch.), 21 avril 2016, *Rev. dr. étr.*, R.G. n° 188, 2016, p. 272 (résumé) ; Trib. fam. Namur (2^e ch.), 17 mai 2017, R.G. n° 16/650/B, inédit.

38 Cass., 7 décembre 2020, R.G. n° C.20.0213.N/S.

Face à un document non listé, il n'est pas facile pour l'OEC de décider ce qu'il peut ou ne pas faire puisque les check-lists semblent exhaustives mais ne couvrent vraisemblablement pas toutes les réalités. Ce flou n'étant pas clairement tranché par la loi, la réaction varie d'une commune à une autre.

Lorsque les administrations déclarent une demande irrecevable, la situation peut être particulièrement frustrante pour les administré.e.s car ils n'ont pas l'occasion de recevoir une analyse au fond de la part du Parquet voir même du tribunal de la famille en cas d'avis négatif du premier et de recours introduit devant le deuxième.³⁹

Le CNB prévoit que la décision de la commune déclarant la demande de nationalité irrecevable « peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État⁴⁰ (...) »⁴¹.

A côté de cela, il est également possible d'aller devant les cours et tribunaux en invoquant la protection d'un droit subjectif.

« En vertu de l'article 159 de la Constitution, le Tribunal peut examiner la légalité d'un acte administratif, à la condition que cela soit nécessaire à la protection d'un droit subjectif : le contrôle de légalité confié aux juridictions judiciaires par cette disposition constitutionnelle s'étend en effet aux décisions administratives de portée individuelle. »⁴²

Afin de savoir si le droit invoqué est bien un droit subjectif, il faut recourir à la théorie de « l'objet véritable du recours »⁴³ selon laquelle « une personne est titulaire d'un droit subjectif lorsqu'une règle de droit objectif lui confère le pouvoir d'exiger d'un tiers un comportement déterminé. L'administré ne dispose d'un droit subjectif à l'égard de l'administration qu'autant que la compétence de celle-ci soit complètement liée, tant au niveau des motifs qu'à celui de l'objet de la décision »⁴⁴.

Cet examen a déjà été effectué par le Tribunal de la famille francophone de Bruxelles dans son jugement prononcé le 19 avril 2018⁴⁵.

Dans cette affaire, le Tribunal avait été amené à se prononcer sur la demande d'une ressortissante britannique qui avait introduit une déclaration de nationalité belge. Afin d'apprecier si elle avait bien été en séjour légal la durée requise par la loi, la commune devait vérifier les titres de séjour dont elle avait été titulaire et celui en sa possession le jour de sa déclaration. La demanderesse invoquait dans ce cadre un titre de séjour non repris dans la liste de l'arrêté royal du 14 janvier 2013. Pour cette raison, l'administration communale avait considéré que le dossier devait être complété. Bien que la demanderesse et son conseil aient demandé de transférer le dossier au Parquet afin de lui laisser le soin d'apprecier la validité du séjour pendant la durée requise, l'administration communale avait rendu une décision d'irrecevabilité constatant que le dossier n'avait pas correctement été complété dans les temps.

La requérante avait alors saisi le tribunal de la famille en soutenant que la décision de la commune était illégale puisque celle-ci ne pouvait pas se prononcer sur la validité du titre de séjour concerné et devait de ce fait être écartée. Elle sollicitait aussi « la protection de ce qu'elle présente comme un droit subjectif dans son chef (son droit de voir son dossier transmis par [l'OEC] au ministère public) »⁴⁶ et que le Tribunal enjoigne la défenderesse de transmettre son dossier au Parquet.

39 Voyez article 15, § 5, alinéas 1 et 2 : « *L'intéressé peut inviter l'officier de l'état civil, par lettre recommandée, à transmettre son dossier au tribunal de la famille dans les quinze jours suivant la réception de l'avis négatif visé au paragraphe 3 ou du non-établissement de l'acte de nationalité visé au paragraphe 3, alinéa 4, dernière phrase. Après avoir entendu ou appelé l'intéressé, le tribunal de la famille statue par voie de décision motivée sur le bien-fondé de l'absence d'établissement de l'acte de nationalité visée au paragraphe 3, alinéa 4, dernière phrase ou sur l'avis négatif visé au paragraphe 3.* ».

40 Voyez par exemples : C.E., 31 janvier 2019, n° 243.571 et C.E., 14 avril 2016, n° 234.391.

41 Art. 15, § 2, alinéa 6 CNB.

42 Trib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 9, disponible sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

43 Cass., 8 mars 2013, R.G. n° F-20130308-4 (C.12.0424.F).

44 J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, Le Conseil d'État de Belgique, tome 1, Bruylants, Bruxelles, 2012, n° 233, p. 490

45 Trib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 9, disponible sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

46 *Ibidem*.

Le Tribunal avait confirmé que la compétence de l'OEC est entièrement liée en ce qui concerne la transmission de la déclaration de nationalité au Parquet, lorsque la déclaration est complète et avait précisé que « pour pouvoir constater l'existence d'un droit subjectif en l'espèce, il suffit donc de vérifier si le dossier de nationalité de la demanderesse est complet »⁴⁷.

En l'espèce, la demanderesse était en droit de bénéficier d'une dispense⁴⁸ selon laquelle elle ne devait pas produire les titres de séjours prévus par la liste de l'arrêté royal de 2013. Puisque tous les autres documents requis avaient bien été déposés, l'OEC devait simplement joindre physiquement l'historique de ses titres de séjour sans examiner la légalité des titres de séjour mentionnés dans cet historique. La candidate à la nationalité n'avait « en ce qui concerne ses titres de séjour, rien à faire »⁴⁹.

Puisque cela avait été fait, le juge a considéré que le dossier était complet, devait être transmis au Procureur du Roi et a rappelé que l'OEC ne disposait pas d'une marge d'appréciation pour le faire. La décision d'irrecevabilité de l'OEC étant illégale, elle devait être écartée en application de l'article 159 de la Constitution. Afin de cesser l'atteinte portée au droit subjectif reconnu en l'espèce, le Tribunal avait également enjoint la commune à transférer le dossier de la requérante au Parquet pour avis.

3. Qu'en est-il des principes de bonne administration ?

Si la commune est tenue d'exercer ses compétences de manière stricte et dès lors de limiter son interprétation des documents lors de l'appréciation de la recevabilité de dossiers de nationalité, elle doit le faire en respectant les principes de bonne administration.

Dans l'hypothèse qui nous occupe, nous les avons déjà définis plus haut, nous pensons principalement au **principe de minutie** et au **devoir d'information**⁵⁰.

A notre sens, la commune devrait se renseigner sur la position actuelle des différents acteurs impliqués dans l'examen au fond d'une demande de nationalité – à savoir le Procureur du Roi mais également les cours et tribunaux – concernant, par exemple, la prise en compte ou non de certains documents pour démontrer le respect des conditions légales. Des démarches similaires pourraient également être faites auprès de professionnels pertinents du domaine de la nationalité (tels que, par exemple, l'Autorité centrale en matière de nationalité créée au sein du SPF Justice⁵¹) qui pourraient ainsi clarifier certains aspects de la loi. L'on pourrait même suggérer aux communes de partager leurs connaissances ou expériences de façon plus systématique.

Disposant de points de vue variés et actuels, les communes seraient ainsi en mesure d'augmenter la qualité des informations transmises aux citoyen.nes et que celles-ci soient suffisamment claires et complètes. Ceux-ci seraient alors davantage en mesure de comprendre les difficultés éventuelles de leur dossier et de décider en connaissance de cause de continuer ou non. Ces recherches internes permettraient également à la commune d'augmenter la qualité de la motivation de leurs décisions d'irrecevabilité et d'être en mesure de réorienter le cas échéant les intéressé.es.

Les communes devraient toutefois faire attention à ne pas décourager de façon excessive les administré.es ou à automatiquement adopter une décision d'irrecevabilité si elles savent que le dossier a peu de chance d'aboutir positivement au risque de commettre une ingérence dans la compétence au fond du Parquet.

47 Trib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 10, disponible sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

48 Voyez l'article 14, § 1 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 qui prévoit que le candidat à la nationalité inscrit dans les registres est dispensé de déposer une copie de ses titres de séjour mais c'est à l'OEC de joindre au dossier un historique des séjours.

49 rib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 13, disponible sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

50 Notez que, dans la mesure où le devoir d'information est dégagé d'autres principes tels que le devoir de prudence et le devoir de collaboration procédurale, ces derniers pourraient également à notre sens être invoqués dans notre hypothèse.

51 Notez toutefois que son champ d'action reste pour l'heure limité car, voyez l'article 24ter, § 1, alinéa 2 : « *Sauf dans les matières où le présent Code ou la loi accordent des compétences au procureur du Roi, l'Autorité Centrale en matière de nationalité rend des avis non contraignants, à la demande de l'officier de l'état civil ou du détenteur du registre de la population, du registre des étrangers ou du registre d'attente, en cas de doute sérieux sur la manière d'appliquer une ou plusieurs dispositions du présent Code* ».

Cette recherche minutieuse permettrait par ailleurs aux communes de se rendre compte que leur point de vue n'est pas une stricte vérité et qu'en cas de doute⁵² il est peut-être préférable de transmettre les dossiers au Procureur du Roi – en joignant, par exemple, un avis non contraignant pour déblayer le terrain ou en « avertissant » les administré.es.⁵³

Dans le jugement d'avril 2018 analysé plus haut, le juge constatait que la requérante déplorait que sa commune ne se soit pas alignée sur les autres qui s'étaient bornées « à attirer l'attention du candidat à la nationalité belge sur le fait que ce titre de séjour pourrait être considéré comme insuffisant par le parquet ou en faisant signer audit candidat une décharge de responsabilité »⁵⁴.

Si le juge n'a pu condamner le comportement de l'OEC, il n'a pas manqué de souligner que « cette pratique d'autres communes semble concilier de manière heureuse les obligations imposées par l'arrêté royal du 14 janvier 2013 à l'[OEC], la compétence légale du ministère public en matière de vérification de la légalité du séjour et le droit subjectif du candidat à la nationalité belge de voir son dossier complet transmis au parquet »⁵⁵.

Cette recherche et cette transmission d'informations adéquates doivent aussi évidemment concerner la validité des documents, leur traduction éventuelle et leur légalisation, par exemples.

Cette obligation pour les communes d'assister et d'informer les citoyen.nes dans le cadre des démarches d'obtention de la nationalité belge a ainsi été examinée par le Tribunal de la famille de Namur dans son jugement du 4 novembre 2020⁵⁶. Dans celui-ci, il s'était prononcé sur l'avis négatif rendu par le Parquet relativement à une déclaration de nationalité belge introduite par une ressortissante congolaise dans la mesure où celle-ci n'avait pas produit un acte de naissance valable.

Après avoir confirmé que l'acte de naissance déposé n'était effectivement pas conforme et que ce motif était suffisant pour fonder l'avis négatif du Parquet, le Tribunal a considéré que « déclarer le recours non fondé pour ce motif est évidemment excessif, dès l'instant où l'officier de l'état civil aurait dû voir la difficulté et inviter la partie demanderesse à régulariser la situation »⁵⁷.

En effet, pour le juge « il est clair que l'officier de l'état civil ne peut se contenter de prendre acte, passivement, de la déclaration de nationalité, sans même vérifier si les actes et justificatifs qui doivent y être annexés le sont bien et, dans la négative, sans faire usage de la possibilité prévue légalement de permettre une régularisation de celle-ci »⁵⁸.

Dans le cas d'espèce, aucune information n'avait été transmise en ce sens à la partie demanderesse. Et le Tribunal de conclure finalement que « la partie demanderesse ne peut, en pareil contexte, subir une conséquence aussi dure que celle de l'irrecevabilité de sa déclaration et donc du non-fondement de son recours, alors que pèse sur les épaules de l'officier de l'état civil une obligation précise et renforcée devant précisément amener à la régularisation des difficultés éventuelles: en l'espèce, l'obstacle pouvait très aisément être levé puisqu'il suffisait

52 Lors des débats parlementaires en 2012, « certains commentateurs avaient en outre appelé à la prudence et à l'humilité dans le chef de l'administration communale et à la nécessité de transférer le dossier au parquet en cas de doute » voyez C.-L. CLOSSET, *op.cit.*, pp. 392-393 ; O. VANDENBOSSCHE, *op.cit.*, p. 515 qui fait référence à 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, pp. 2 à 4 ; C. APERS, *La loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité*, Waterloo, Kluwer, 2014, pp. 132 à 136 et 330 et Ch.-L. CLOSSET et B. RENAULD, *op.cit.*, n° 830.

53 « 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. (...) 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 reposeraient entièrement sur l'OEC tandis que le contrôle plein et entier reposeraient sur le parquet », O. VANDENBOSSCHE, *op.cit.*, p. 515.

54 rib. fam. Bruxelles (105^e ch. civile), 19 avril 2018, p. 17, disponible sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

55 *Ibidem*.

56 Trib. fam. Namur, div. Namur (2^e ch.), 4 novembre 2020, *R.T.D.F.*, 2022/1, p. 35-39, disponible aussi sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

57 Trib. fam. Namur, div. Namur (2^e ch.), 4 novembre 2020, *R.T.D.F.*, 2022/1, p. 37, disponible aussi sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

58 Trib. fam. Namur, div. Namur (2^e ch.), 4 novembre 2020, *R.T.D.F.*, 2022/1, p. 38, disponible aussi sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.

d'inviter la partie demanderesse à mener la procédure lui permettant d'obtenir la délivrance d'un acte de notoriété, ou à se faire délivrer une copie conforme de son acte de naissance, sans préjudice évidemment des autres difficultés posées par celui-ci (...). Ces considérations amènent le tribunal de céans à faire ce que l'officier de l'état civil aurait dû faire, soit à inviter la partie demanderesse à faire usage de la procédure en délivrance d'un acte de notoriété, prévue à l'article 5 du CNB »⁵⁹.

Ainsi, un subtil équilibre doit être trouvé par les administrations pour accompagner adéquatement les administré.e.s tout en évitant de commettre une ingérence dans la compétence au fond du Parquet.

Conclusion

Le principe d'interprétation restrictive des compétences des communes vise à éviter que celles-ci jouent un rôle qu'elles ne se sont pas vu attribuer par le législateur. En pratique, le risque d'empiéter sur la compétence d'autres autorités est réel car les contours des missions confiées aux communes sont souvent très flous.

Une lecture trop formelle de la loi ne permet pas d'y voir plus clair et peut entraîner des situations de blocage comme nous l'avons vu plus haut. En effet, il convient de rester pragmatique : il n'est pas possible pour le législateur d'envisager toutes les situations existantes tant les situations varient et les réglementations connexes au Code de la nationalité évoluent rapidement.

En attendant que le législateur clarifie les choses, afin que les administré.es ne pâtissent pas de la situation et puissent être clairement et correctement informés de leurs droits, il est donc primordial de remettre le respect des principes généraux de bonne administration au centre des attentions. Ceci implique notamment de la part des communes d'effectuer une recherche minutieuse en amont et/ou en cours d'analyse de la recevabilité des dossiers afin de rester au courant des nouveautés et des pratiques, de pouvoir informer correctement leurs administré.es et de motiver adéquatement leurs actes.

On l'a vu via la procédure d'acquisition de la nationalité belge, il n'y a qu'un pas à franchir entre défaillance ou ingérence et assistance.

Gaelle Raymaekers, avocate chez Casalegal

II. Actualité législative (avril 2024)

- ◆ [Loi du 18 avril 2024](#) modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires de l'Office des étrangers (1), *M.B.*, 29/04/2024, vig. 1/04/2025 (sauf art. 3 vig. 29/04/2024).
- ◆ [Décret du 14 mars 2024](#) modifiant la Partie 2 du Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères (1), *M.B.*, 24/04/2024, vig. à l'entrée en vigueur de son arrêté d'exécution.
- ◆ [Ordonnance du 4 avril 2024](#) portant assentiment à l'accord de coopération du 7 mars 2024 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale (1), *M.B.*, 22/04/2024, vig. 2/05/2024.

59 Trib. fam. Namur, div. Namur (2^e ch.), 4 novembre 2020, *R.T.D.F.*, 2022/1, p. 39, disponible aussi sur <http://www.vreemdelingenrecht.be>.