



Étranger en sa commune



MyriaDoc 7

Septembre 2018

INTRODUCTION

1.	DROIT DE VIVRE EN FAMILLE.....	3
	Un formalisme exagéré.....	3
	Des conséquences disproportionnées pour les personnes concernées	4
2.	LIBRE CIRCULATION, MIGRATION ÉCONOMIQUE ET ÉTUDIANTS	6
	Longs temps d'attente pour l'inscription des citoyens européens et de leur famille.....	6
3.	RÉGULARISATION DE SÉJOUR.....	8
	La responsabilité des communes en matière de régularisation de séjour	8
4.	NATIONALITÉ	9
	Étranger en sa commune, y compris lorsqu'on souhaite devenir Belge.....	9
	Refus de reconnaître la nationalité obtenue par effet collectif avant 2013	9
	Informations erronées.....	10
	Refus d'acter une déclaration d'attribution de nationalité avant les 5 ans de l'enfant.....	10
	Refus d'aménagement raisonnable pour une personne incapable de signer en raison d'un handicap	11

En octobre 2018 se tiennent les élections communales en Belgique. A cette occasion, Myria a souhaité consacrer un court Myriadoc aux enjeux spécifiques de ce niveau de pouvoir. Cela est souvent négligé : la commune est très souvent le principal et premier guichet pour les citoyens, et cela est aussi valable pour les étrangers. Pouvoir de proximité, la commune remplit des fonctions essentielles liées au séjour des étrangers, dans tous les domaines (protection internationale, droit de vivre en famille, séjour pour raisons de travail ou d'études, régularisation, nationalité). La commune est donc à la fois un acteur et un poste d'observation de premier plan.

Myria est quotidiennement en contact avec des étrangers dont les dossiers concernent des contacts avec la commune. Notre permanence juridique, mais aussi nos contacts avec nos partenaires associatifs, nous permettent de relever les principales difficultés auxquelles sont confrontés les étrangers en quête du respect de leurs droits : lenteurs, formalisme excessif, application différenciée de la réglementation selon les communes... Dans le présent Myriadoc, nous illustrons ces difficultés avec une série de cas pratiques. Sur cette base, nous proposons d'analyser ces difficultés et nous formulons des recommandations permettant, à notre sens, d'améliorer certaines pratiques.

Si la loi est censée être la même pour tous, force est de constater que son application sur le terrain peut varier selon la commune où l'étranger habite (et parfois même selon la personne qui le reçoit au guichet). Certaines administrations locales font des efforts importants et montrent un vrai professionnalisme dans l'accueil des étrangers. Dans certaines autres communes, les étrangers sont confrontés à des difficultés administratives importantes qui font obstacle à leur intégration. Ce sont inévitablement celles-ci qui figurent dans les pages qui suivent. Les éventuels manquements constatés ici ne doivent évidemment pas occulter les initiatives positives prises par ailleurs. Pour éviter toute stigmatisation, les communes concernées ne sont pas identifiées dans ce rapport.

Nous espérons que ce travail pourra s'avérer utile pour toutes les communes. Myria reste à la disposition de toute commune souhaitant optimiser son accueil et ses services en termes de respect de droits fondamentaux des étrangers.

François De Smet
Directeur

1. DROIT DE VIVRE EN FAMILLE

Un formalisme exagéré de la part des communes

Lorsque des membres d'une même famille arrivent en Belgique par le biais d'un visa de regroupement familial, ils rencontrent, auprès de certaines communes, des difficultés lors de leur inscription ou lors de l'enregistrement de leur lien de filiation ou matrimonial. Voici trois situations différentes décrites par Myria :

4 semaines de retard pour obtenir un titre de séjour provisoire (annexe 15)

Des enfants d'une femme Somalienne arrivent en Belgique grâce à un visa de regroupement familial et souhaitent s'inscrire dans une grande ville flamande. Normalement, ils devraient recevoir immédiatement **une annexe 15** en attendant l'obtention d'une carte A. Cependant, ils étaient contraints d'attendre 4-5 semaines avant de recevoir cette annexe. Sans celle-ci, ils n'ont droit ni à une aide sociale, ni aux allocations familiales et ils ne peuvent pas s'affilier à une mutuelle,... Par ailleurs, la date indiquée sur l'annexe 15 est essentielle. Ce n'est en effet qu'à partir de cette date-là que le délai de cinq ans, après lequel un séjour illimité et inconditionnel peut être octroyé, commence à courir. C'est également cette date qui détermine le commencement du décompte du délai de 5 ou 10 ans en vue d'obtenir la nationalité belge.

Une famille syrienne privée de ses droits à cause d'un cachet manquant

Les parents, frères et sœurs d'un MENA syrien reconnu comme réfugié arrivent en Belgique avec un visa de regroupement familial. Une importante commune bruxelloise refuse d'attribuer un **numéro de registre national** aux membres de la famille. La raison invoquée serait que le cachet de l'ambassade belge de Turquie ne figurait pas sur les attestations de naissance (bien que l'ambassade compétente pour la légalisation soit Beyrouth).

La famille signale ne pas être en mesure de faire légaliser les documents. La légalisation des documents syriens est, en effet, particulièrement difficile et coûteuse, comportant quatre étapes (légalisation du document original par le Ministère des Affaires Étrangères en

Syrie, puis par l'ambassade à Beyrouth, ensuite par le Ministère des Affaires Étrangères du Liban à Beyrouth, et enfin par l'ambassade belge à Beyrouth).

À cause du refus de l'inscription, ils rencontrent différents problèmes, comme la violation de leur droit d'accès aux soins de santé, à une assurance-maladie, aux allocations et prestations familiales. Par ailleurs, la mère ne peut pas s'inscrire auprès d'Actiris pour trouver un travail.

Enfant privé d'allocations familiales parce que la commune ne reconnaît pas sa filiation

Un MENA irakien, appartenant à la minorité religieuse des Yezidi, a été reconnu comme réfugié. Ses parents, frères et sœurs ont introduit une demande de regroupement familial fin 2016. Ils ont introduit la demande à Ankara en raison des itinéraires à risque et de l'impossibilité d'introduire la demande à Amman. Tout comme pour les Syriens, la procédure de légalisation pour Irakiens se déroule en quatre étapes. La légalisation s'avérait pour la famille impossible dès la seconde étape. Quoi qu'il en soit, l'ambassade à Amman est la seule et unique compétente pour la dernière étape et non celle à Ankara où la demande a été introduite. Les demandes ont été accordées par le bureau du regroupement familial de l'OE qui avait considéré les liens familiaux comme fondés et qui avait accepté l'impossibilité de légaliser les documents. Arrivés en Belgique, une commune de Flandre Orientale a **pourtant refusé de reconnaître le lien de filiation** entre les enfants et les parents, ainsi que le **lien d'alliance** entre les parents.

La famille a proposé d'aller chercher des copies certifiées auprès de l'ambassade irakienne de Bruxelles avant de les faire légaliser par le ministère belge des affaires étrangères à Bruxelles, ce qui a été refusé. La commune accepte uniquement des documents provenant du pays d'origine, légalisés par l'ambassade belge compétente. En raison du fait que le lien de filiation n'est pas établi, la famille indique qu'ils n'ont pas droit aux allocations familiales.

Cette dernière situation est la plus récurrente au sein des différentes communes belges. Un grand nombre de membres appartenant à une même famille proviennent ces dernières années de pays où la légalisation est extrêmement difficile, voire impossible. Les membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale en Belgique sont souvent concernés. S'il ne fait ainsi aucun doute qu'obtenir une légalisation de documents

somaliens, et depuis peu yéménites¹, est impossible, la légalisation de documents syriens et irakiens continue en pratique à systématiquement apporter son lot de problèmes. Certaines communes refusent également de

prendre l'acte en compte lorsque les légalisations datent de plus de 6 mois. Par ailleurs, certaines ambassades exigent à leur tour que la légalisation d'un document réalisée par les autorités du pays d'origine ne soit pas antérieure à quelques mois (p.ex. ambassade en RDC), pour pouvoir eux aussi le légaliser.

Un grand nombre de membres appartenant à une même famille proviennent ces dernières années de pays où la légalisation est extrêmement difficile, voire impossible.

Rem. : même les membres d'une famille pouvant introduire leur demande de regroupement familial à la commune (principalement les membres d'une famille de citoyens de l'Union et les Belges) éprouvent des difficultés à cette occasion. Nous n'approfondirons pas ce sujet dans ce Myriadoc. Nous vous invitons à vous reporter au rapport « La Migration en chiffres et en droits » qui traite entre autres des problèmes encourus lors de l'inscription de citoyens de l'Union et les membres de leur famille.

Des conséquences disproportionnées pour les personnes concernées

Certains droits essentiels sont mis en péril lorsque les membres d'une famille ne sont pas inscrits au registre ou lorsque le lien de parenté ou d'alliance ne peut être enregistré. Le droit d'accès aux soins de santé, à une assurance-maladie, à la prime de naissance, aux allocations et prestations familiales, au congé de paternité² et autre assistance familiale n'est plus garanti. Par ailleurs, cela engendre des problèmes pour les adultes concernant l'accès au travail (inscription VDAB/Forem/Actiris, demande de permis de travail,...). Une filiation non enregistrée peut également engendrer des problèmes sur le plan du droit successoral et de la responsabilité parentale... Tout ceci est loin de favoriser l'intégration des

membres d'une même famille. Plus fondamentalement, l'état civil, les données d'identification d'une personne touchent à l'ordre public.

En pratique, cela est souvent dû à un défaut de légalisation, moyennant quoi le fonctionnaire de l'état civil signale ne pas être en mesure de procéder à l'inscription ou de reconnaître l'acte. Toutefois et principalement dans ces cas où il s'avère *impossible* de satisfaire la condition de légalisation de l'article 30 du CDIP, engendrant un cas de force majeure, une gestion raisonnable exige qu'une solution soit prévue pour remédier à cette impasse juridique afin de permettre aux personnes concernées de pouvoir exercer leurs droits fondamentaux, tout en gardant à l'esprit que la légalisation ne permet que de vérifier la validité formelle d'un document. Il n'informe en rien sur le contenu du document et n'offre que peu de protection contre la fraude.

Un refus de **délivrance d'une annexe 15 ou d'inscription dans le registre** porte atteinte aux dispositions du droit national³. Par ailleurs, l'intérêt supérieur de l'enfant⁴ exige qu'il soit inscrit dès sa naissance, qu'il habite chez ses parents et n'en soit pas séparé, comme le stipule la Convention internationale relative aux droits de l'enfant⁵.

1 Voir www.agii.be/nieuws/geen-legalisatie-meer-mogelijk-van-somalische-en-jemenitische-documenten-noch-afgifte-van-negatieve « Le SPF Affaires Etrangères a fait savoir qu'en raison de la situation chaotique régnant dans ces pays, il est actuellement impossible de garantir l'exactitude de contenu et de forme des pièces et signatures présentées. Une certaine confusion étant apparue concernant les attestations négatives, le SPF Affaires étrangères n'en délivrera plus. Bien que de telles attestations aient pour objectif d'attester l'impossibilité d'une légalisation, elles ont parfois été interprétées comme une sorte de légalisation de manière erronée. » (traduction libre).

2 Voir e.a. www.agii.be/nieuws/gewaarborgde-gezinsbijslag-problematiek-niet-geregistreerde-afstammingsband-in-het-rijksregister.

3 Lorsqu'une personne dispose d'un visa, son inscription devient obligatoire selon l'article 25/3, §2 AR du 8 octobre 1981 : « Si l'étranger qui vient en Belgique est en possession d'une admission de séjour en vertu de l'article 10 de la loi, l'administration communale l'inscrit au registre des étrangers et lui délivre un certificat d'inscription à ce registre. » Pour l'inscription de membres d'une famille de citoyens de l'Union, voir l'article 52, §1 AR du 8 octobre 1981.

Voir également l'art. 6 §1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité : « La commune délivre aux Belges et aux étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume une carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population. », ainsi que l'article 11, 5° de l'AR du 16 juillet relative aux registres de la population et aux registres des étrangers : « L'inscription aux registres s'effectue sur la base : (...) 5° de la décision prise conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui admet ou autorise le séjour ou l'établissement. La date d'inscription est celle mentionnée dans les décisions et documents précités ou celle déterminée en application de la constatation de la réalité de la résidence (...) ».

Ainsi que l'article 119 de l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : « L'administration communale est tenue de remettre un document conforme au modèle figurant à l'annexe 15, chaque fois qu'elle se trouve dans l'impossibilité, soit de procéder immédiatement à l'inscription de l'étranger qui se présente, soit de délivrer le titre de séjour ou d'établissement ou tout autre document de séjour. Ce document atteste que l'étranger s'est présenté à l'administration communale et couvre provisoirement son séjour ; sa durée de validité ne peut dépasser (quarante-cinq jours) ».

4 Article 3 de la CIDE, article 24 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, et article 22 bis, 4e alinéa de la Constitution : « Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale ».

5 Articles 7 (droit d'être inscrit), 8 (droit à une identité) et 9 (droit de ne pas être séparé de ses parents), article 26 (droit de bénéficier de la sécurité sociale) de la CIDE du 20 novembre 1989.

Concernant la reconnaissance des actes étrangers prouvant la **filiation ou le mariage**, le principe de *reconnaissance de plein droit* comme résumé dans l'article 27§1 du CDIP implique en effet que, si l'OE a effectivement reconnu les liens familiaux dans le cadre du regroupement familial, ces mêmes liens de filiation ou de mariage ne sont pas nécessairement reconnus par la commune (et vice-versa). Lors de l'enquête sur les liens familiaux, l'OE peut s'appuyer sur le système en cascade légalement intégré et *doit* également tenir compte 'd'autres preuves valables' (ou documents non légalisés), et *peut* donc passer à l'entretien ou à l'analyse ADN, par exemple. Cette possibilité n'est toutefois pas explicitement prévue dans les modalités concernant l'officier de l'état civil.

L'article 24, §2 du Code de droit international privé (ci-après: CDIP) prévoit par contre que dans certains cas, il est possible de déroger à la présentation de certains documents : « *A défaut de production des documents mentionnés au paragraphe premier, le juge peut impartir un délai pour les produire ou accepter des documents équivalents ou, s'il s'estime suffisamment éclairé, en dispenser.* » Alors que cette disposition parle de juge, l'on peut également considérer qu'elle s'applique à l'officier de l'état civil.

Une reconnaissance de l'acte par voie judiciaire est particulièrement chronophage. Elle n'est pas non plus souhaitable, risquant d'encore plus surcharger le système judiciaire, dans une situation pour laquelle l'officier de l'état civil peut finalement faire preuve de souplesse. Une légalisation par le ministre des Affaires étrangères

de Belgique peut satisfaire aux conditions de légalisation de l'article 30 du CDIP, même si cela suppose que l'acte a déjà été légalisé en première instance par les autorités du pays d'origine⁶.

Une certaine souplesse dans l'acceptation par l'officier de l'état civil de tels documents (et donc d'actes non légalisés) est par conséquent nécessaire pour agir conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits cités plus

haut, ou à d'autres droits fondamentaux internationaux, tels que le droit à une vie privée et familiale⁷.

Ne perdons surtout pas de vue que les membres de la famille d'un bénéficiaire de protection internationale présentent souvent eux aussi un besoin de protection internationale. L'on ne peut donc attendre d'eux qu'ils contactent leur propre autorité en vue d'obtenir des documents ou une légalisation de ces documents. Une demande d'asile introduite par le membre de la famille, suivie d'une demande de documents auprès du CGRA suite à une reconnaissance en tant que réfugié est souvent bien trop chronophage. Il n'est par conséquent pas possible de mettre de côté les droits essentiels pendant toute cette période. Les personnes bénéficiant de protection subsidiaire font par ailleurs face aux mêmes problèmes, puisque ne pouvant pas non plus obtenir de documents auprès du CGRA.

L'officier de l'état civil devrait donc également tenir compte de modalités pertinentes concernant les réfugiés pour mettre la souplesse à l'ordre du jour. Il existe par exemple plusieurs dispositions dans la Convention de Genève⁸, ainsi que ces conclusions du Comité exécutif du UNHCR⁹. Dans une affaire dans laquelle l'acte de mariage d'un couple syrien n'avait pas été légalisé, le tribunal de la famille de Liège s'est entre autres appuyé sur l'article 12 de la Convention de Genève et a fait valoir ceci « *De plus, il y a lieu de rappeler que le statut d'époux de [...] fait partie de son statut personnel et que son statut de réfugié doit conduire l'État belge à faire preuve de souplesse administrative, les contacts avec la Syrie ne pouvant être que très réduits suite à la reconnaissance du statut de réfugié* »¹⁰.

Recommandation

Myria recommande aux communes de prendre toutes les mesures nécessaires afin de délivrer immédiatement un accusé de réception lors de la demande d'inscription ou lors de l'inscription des membres de la famille.

Une reconnaissance de l'acte par voie judiciaire est particulièrement chronophage. Elle n'est pas non plus souhaitable, risquant d'encore plus surcharger le système judiciaire, dans une situation pour laquelle l'officier de l'état civil peut finalement faire preuve de souplesse.

6 Tribunal de première instance de Gand, 15 décembre 2016, 16/1452/B.

7 Articles 8 de la CEDH et 7 de la Charte de l'UE (droit à une vie familiale), articles 12 de la CEDH et 9 de la Charte de l'UE (droit de se marier et de fonder une famille), article 34 de la Charte de l'UE (droit à une sécurité sociale et aide sociale).

8 Se rapportant au statut personnel (art. 12 de la Convention de Genève), à l'assistance administrative (article 25 de la Convention de Genève) et à la législation sur le travail et l'assurance sociale (art. 24).

9 Conclusion Excom N°24 sur le Regroupement Familial, Conclusion Excom Conclusion N°111 sur l'enregistrement à l'état civil et Conclusion Excom N°104 sur l'Intégration locale.

10 Tribunal de la famille de Liège, 27 janvier 2017, 16/1959/B.

2. LIBRE CIRCULATION, MIGRATION ÉCONOMIQUE ET ÉTUDIANTS

Longs temps d'attente pour l'inscription des citoyens européens et de leur famille auprès des communes

La directive 2014/54/UE¹¹ vise à faire disparaître les obstacles à la libre circulation et les discriminations fondées sur la nationalité pour les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille dans divers domaines. Elle stipule dans son article 3 que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs de l'Union contre tout traitement ou toute conséquence défavorable.

L'inscription des citoyens européens dans certaines villes et communes ne fait pas à proprement parler l'objet de la directive. L'acquisition d'un domicile importe toutefois dans différents domaines. Les temps d'attente sont parfois très longs pour pouvoir s'inscrire et entre-temps, les citoyens européens et les membres de leur famille ne reçoivent aucun titre de séjour (temporaire), ce qui risque de compliquer l'exercice de leur droit à la libre circulation, notamment l'ouverture d'un compte en banque, l'inscription à une mutuelle, l'accès à un travail...

4 mois d'attente pour obtenir une inscription

Une dame espagnole a envoyé un e-mail à l'administration communale de son lieu de résidence pour avoir un rendez-vous en vue de son inscription (procédure recommandée par l'administration). Après trois mois, elle n'avait toujours pas reçu de réponse. Lorsque les services communaux ont été contactés, ils ont affirmé ne pas avoir de trace de l'e-mail. Il aura donc fallu attendre quatre mois pour qu'elle obtienne un rendez-vous et une annexe 19. Son inscription comme chercheuse d'emploi aura également été du coup retardée de quatre mois.

D'aussi longs délais d'inscription à la commune constituent une atteinte au droit à la libre circulation du citoyen de l'UE. Ce droit assure au citoyen de l'UE le droit de chercher du travail dans un autre État membre de l'Union européenne, d'y travailler sans permis de travail, de résider dans le pays dans lequel il travaille, d'y demeurer même s'il n'y travaille plus et de bénéficier du même traitement que les citoyens du pays, en ce qui concerne l'emploi, les conditions de travail et autres avantages sociaux et fiscaux¹². Conformément à l'article 6 de la directive libre circulation¹³, il ouvre un droit de séjour de maximum trois mois. Les citoyens de l'UE ne doivent répondre à aucune autre condition ni formalité, excepté l'obligation d'être en possession d'une carte d'identité valable.

D'aussi longs délais d'inscription à la commune constituent une atteinte au droit à la libre circulation du citoyen de l'UE.

La directive libre circulation oblige cependant le citoyen de l'UE et sa famille à s'inscrire auprès des autorités s'ils séjournent plus de trois mois dans un État membre. Ils peuvent le faire au moyen de leur carte d'identité. Ils doivent ensuite présenter certains documents, en fonction de leur statut. En dehors de ceux-là, aucun autre document ne peut être demandé. La directive stipule expressément que les autorités doivent délivrer **immédiatement** une attestation d'enregistrement, qui mentionne le nom et l'adresse de la personne inscrite, ainsi que la date de l'inscription¹⁴.

En Belgique, un citoyen de l'UE et sa famille doivent se présenter à la commune dans les dix jours de leur arrivée, s'ils comptent séjourner moins de trois mois dans le pays. La commune délivrera une annexe 3ter (Déclaration de présence).

Si un citoyen de l'UE et sa famille comptent rester plus de trois mois en Belgique, ils doivent demander une « attestation d'enregistrement » à la commune. Ils doivent le faire dans les trois mois de leur arrivée. La demande d'attestation d'enregistrement peut être effectuée dès le premier jour de l'arrivée du citoyen de l'UE et de sa famille sur le territoire belge. La commune délivre alors respectivement une annexe 19 ou 19ter (pour le membre de la famille d'un pays tiers). Cette **annexe 19 ou 19ter** constitue une **demande d'attestation d'enregistrement**. La commune les inscrit alors au registre d'attente. Elle doit ensuite effectuer un contrôle de résidence. Si ce dernier

11 Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

12 Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

13 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avril 2004 (ci-après : directive libre circulation).

14 Article 8, *Ibid.*

s'avère positif, la commune transfère l'inscription du citoyen de l'UE et des membres de sa famille du registre d'attente vers le registre des étrangers. Le citoyen de l'UE doit présenter les documents requis dans les trois mois qui suivent la remise de l'annexe 19. S'il remplit toutes les conditions, il reçoit une carte électronique E. Les membres de sa famille ressortissants de pays tiers reçoivent une carte électronique F.

Dans la pratique, certaines communes belges mettent plusieurs mois à délivrer l'attestation d'enregistrement. Faute de personnel, elles ne sont pas en mesure de délivrer immédiatement une annexe 19 ou 19ter. Même après la remise de l'annexe 19 ou 19ter, la délivrance des cartes électroniques E et F semble également prendre du temps. Les contrôles de résidence, exercés par des agents de quartier, prennent souvent du temps. Il en résulte que l'enregistrement des citoyens de l'UE à la commune peut entraver l'exercice du droit à la libre circulation. Il est souvent demandé au citoyen de l'UE ou aux membres de sa famille de présenter une attestation d'enregistrement ou un titre de séjour électronique. Cela est entre autres le cas pour l'ouverture d'un compte en banque, l'inscription à une mutuelle, le travail... Le fait de ne pas disposer de ces documents limite directement l'exercice de leur droit.

Recommandations

À la lumière de la directive 2014/54, Myria recommande aux communes de respecter les délais et de délivrer immédiatement une annexe 19 ou une annexe 19ter lorsque le citoyen de l'UE et les membres de sa famille se présentent à la commune pour leur inscription.

Myria demande de soumettre les procédures d'enregistrement des citoyens de l'UE à une étude d'efficacité, afin qu'elles constituent un moins gros obstacle à la libre circulation des personnes au sein de l'UE.

3. RÉGULARISATION DE SÉJOUR

La responsabilité des communes en matière de régularisation de séjour

Même si elles n'ont pas de pouvoir sur l'autorisation du séjour, les communes jouent un rôle non négligeable en matière de régularisation. Premièrement, les demandes de régularisation humanitaire sont envoyées au bourgmestre, qui doit faire procéder à une enquête de résidence par la police locale avant de transmettre cette demande à l'OE. S'il ressort de l'enquête que l'étranger ne réside pas à l'adresse indiquée dans sa demande, celle-ci n'est pas prise en considération et ne sera jamais examinée par l'OE. Dans ce cas, la redevance fédérale de 350 euros et l'éventuelle taxe communale auront été payées en pure perte par la personne. La pratique montre que les enquêtes de résidence ne sont pas toujours menées avec la minutie requise.

Monsieur V. a introduit une demande de régularisation sur base de l'ancien article 9 §3 de la loi sur les étrangers en décembre 2003. Plus de 12 ans et demi plus tard, l'OE lui demande de confirmer son adresse par courrier. Son avocat renvoie le formulaire complété en mentionnant son adresse début août 2016. Ensuite, l'OE envoie une lettre à l'administration communale demandant que l'adresse de Monsieur V. soit vérifiée. Le 22 août 2016, l'agent de quartier chargé de ce contrôle renvoie le même courrier de l'OE en écrivant manuscritement « Plus à l'adresse, inconnu du voisinage ». Sur base de ces quelques mots écrits par l'agent de quartier, l'OE va déclarer sa demande de régularisation « sans objet » presque 13 ans après son introduction (novembre 2016). Le 30 mai 2017, le CCE annule cette décision¹⁵. Le CCE reproche à l'OE d'avoir repris à son compte les conclusions de ce « rapport » de police, sans chercher à savoir sur base de quels éléments précis l'agent de quartier avait conclu que Monsieur V. n'habitait plus à cette adresse et était inconnu du voisinage. Vu la gravité des conséquences d'une demande déclarée « sans objet », l'OE n'aurait pas dû se contenter d'une information aussi lapidaire de l'agent de quartier.

Recommandation

Myria rappelle sa recommandation aux communes d'adopter des règlements clairs en matière de contrôle de résidence¹⁶ sur base de l'article 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, qui ne pénalisent pas les étrangers en situation précaire.

15 CCE, 30 mai 2017, n°187 728 cité dans ADDE, *Newsletter n°133, juillet 2017*.

16 Myria, *La migration en chiffres et en droit 2015*, p.216.

4. NATIONALITÉ

Étranger en sa commune, y compris lorsqu'on souhaite devenir Belge

Myria est fréquemment consulté par des personnes souhaitant devenir Belges qui se heurtent à diverses difficultés pour faire reconnaître leur nationalité ou pour introduire une déclaration de nationalité auprès de leur commune.

La loi limite le rôle des officiers de l'état civil de la commune à vérifier « l'exhaustivité de la déclaration », avec la possibilité de demander au demandeur de compléter son dossier dans un délai de 2 mois et de déclarer la demande irrecevable si le dossier n'est pas complété dans ce délai¹⁷. Ce filtre opéré par les communes est souvent utilisé dans l'intérêt des personnes : l'employé local les aide à préparer leur dossier, vérifie si toutes les conditions sont remplies pour éviter qu'un dossier qui n'a aucune chance d'aboutir encombre le bureau du magistrat du parquet. Ces vérifications permettent aussi d'éviter le paiement des 150 euros en pure perte. Pourtant, Myria observe, comme d'autres acteurs¹⁸, que certaines communes font du zèle au détriment des candidats à la nationalité belge. En effet, dans beaucoup de communes, les agents interprètent parfois les conditions à leur manière, souvent dans un sens trop restrictif et refusent de transmettre le dossier au parquet lorsqu'ils ont un doute sur l'une ou l'autre condition. Pour Myria, ce type de blocage n'est pas conforme à la loi¹⁹ : seul le parquet du Procureur du Roi est compétent pour rendre un avis sur le respect des « conditions de base » et l'existence de « faits personnels graves ».

Refus de reconnaître la nationalité obtenue par effet collectif avant 2013

Lorsqu'une personne majeure acquiert volontairement la nationalité belge, l'article 12 du Code attribue automatiquement la nationalité belge à ses enfants mineurs, à condition qu'elle exerce l'autorité parentale à leur égard. Depuis 2013, les enfants doivent avoir leur résidence principale en Belgique au moment où leur parent devient Belge. Toutefois, les enfants dont un parent est devenu Belge avant 2013 sont Belges, s'ils prouvent que les conditions suivantes étaient réunies au moment où ce parent est devenu Belge :

- un parent a acquis ou recouvré volontairement la nationalité Belge avant 2013 ;
- le lien de filiation avec ce parent est établi ;
- le parent devenu Belge exerce l'autorité parentale sur son enfant ;
- l'enfant est mineur.

Si ces conditions étaient réunies au moment où le parent est devenu Belge avant 2013, ces personnes sont actuellement Belges même si elles résidaient à l'étranger à ce moment-là (ou résident à l'étranger actuellement) et même si elles n'ont actuellement aucun séjour légal en Belgique. Ceci est expliqué dans la circulaire ministérielle de 2013²⁰. Ces personnes sont automatiquement belges par l'effet de la loi et aucune procédure n'est nécessaire. Les communes et postes diplomatiques concernés doivent délivrer un document d'identité belge après avoir vérifié les conditions. En cas de doute un avis peut être demandé au service nationalité du SPF Justice. Pourtant, beaucoup de communes l'ignorent encore, comme en témoigne la situation ci-dessous.

Un an d'attente pour une carte d'identité alors qu'il était belge depuis 10 ans

Monsieur C. est né en 1988 en Tanzanie²¹ et rejoint son père en Belgique en 2003. En 2006, son père devient Belge. Celui-ci décide que Monsieur C. retournera en Tanzanie pour y poursuivre son éducation. Contrairement à son

17 Art. 15 §2 du Code de la nationalité belge.

18 Voir par exemple Caroline 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, n°127, janvier 2017 ; Question de Nahima Lanjri au ministre de la Justice sur « les problèmes constatés lors de l'interprétation des critères relatifs à la nouvelle législation sur la nationalité » (n°23974), Commission de la Justice, 7 mars 2018, pp.3-6 ; Djordje Sredanovic, « Uniformity is difficult. The application of nationality legislation in Belgium », article à paraître.

19 Voir aussi Charles-Louis Closset et Bernadette Renauld, *Traité de la nationalité en droit belge*, Larcier, 3ème éd., 2015, p.276, n°433.

20 Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la 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, point III. C. 2. (M.B., 14 mars 2013).

21 Les noms des personnes et des lieux de toutes les situations évoquées dans ce chapitre ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

frère resté en Belgique, Monsieur C. ne recevra pas de carte d'identité belge car il se trouve en Tanzanie au moment où son père acquiert la nationalité belge. En 2009, Monsieur C. revient en Belgique vivre avec son père et son frère belges. L'OE lui accorde un séjour sur base du regroupement familial. Monsieur C. perdra son séjour en 2012 après avoir quitté le foyer parental. Il sera alors considéré comme un « sans-papier » et recevra plusieurs OQT. Il tentera de régulariser son séjour par des procédures de regroupement familial et de régularisation humanitaire mais sans succès. Jusqu'au jour où il consulte un service juridique spécialisé qui lui apprend qu'il est en réalité belge. Ce service envoie un courrier expliquant en détail la situation et fournit des preuves que les quatre conditions décrites ci-dessus sont remplies. L'échevin de l'état civil de la commune du Brabant flamand refuse au motif que Monsieur C. n'a pas de séjour légal en Belgique. Monsieur C. est entretemps devenu père et souhaiterait pouvoir travailler pour subvenir aux besoins de sa famille. Impossible tant qu'il n'a pas de carte d'identité belge. Se trouvant dans une situation précaire, Monsieur C. fait appel au CPAS, qui lui refuse toute aide au motif que son séjour est illégal. Appelée par Myria, l'employée communale semble ignorer la législation et le rôle du SPF Justice en matière de nationalité belge, se limitant à envisager un contact avec l'OE, qui n'a aucune compétence en matière de nationalité belge. Finalement, le SPF Justice, sollicité par le service juridique spécialisé, rendra un avis considérant que Monsieur C. est bien belge. La commune lui délivrera enfin une carte d'identité belge. Monsieur C. aura été belge sans le savoir pendant près de 10 ans et aura attendu sa carte d'identité pendant plus d'un an.

Informations erronées

Les personnes désirant devenir Belge reçoivent souvent des informations erronées de la part des employés au guichet de l'administration communale. Voici un exemple parmi d'autres.

La commune exige le parcours d'intégration, la loi ne n'exige pas

Madame Y. séjourne légalement en Belgique depuis 11 ans en tant que citoyenne de l'UE. Son séjour est couvert par une carte E+ et elle souhaite devenir Belge. Dans sa situation, la loi exige qu'elle remplisse trois conditions²² : 10 ans de séjour légal, la preuve de la connaissance

d'une des trois langues nationales et la preuve de sa participation à la vie économique et/ou socioculturelle de la communauté d'accueil. Mme Y. travaille depuis de longues années et participe donc à la vie économique. Elle remplit les autres conditions. La loi précise bien que la preuve de cette participation à la vie économique ou socioculturelle se fait « par toutes voies de droit »²³. Il n'est donc pas absolument nécessaire d'avoir suivi un parcours d'intégration reconnu par l'autorité compétente. Pourtant, sa commune (de la région bruxelloise) refuse d'acter sa demande. L'employé au guichet lui dit qu'elle doit suivre un parcours d'intégration et qu'elle ne peut pas introduire sa demande sans l'attestation de réussite de ce parcours.

Refus d'acter une déclaration d'attribution de nationalité avant les 5 ans de l'enfant

Myria a connaissance de plusieurs dossiers de parents belges d'enfants nés à l'étranger qui n'ont pas pu faire attribuer la nationalité belge à leur enfant, alors qu'il ne s'agit en principe que d'une simple formalité. Voici un cas parmi d'autres.

Victime d'AVC obligée de retourner en Afrique pour corriger un acte: le délai est dépassé

Monsieur Albert Akitani est belge d'origine togolaise²⁴, marié à une Togolaise et père d'un enfant né au Togo. D'après la loi, son enfant est belge si Monsieur, qui était belge lorsque son fils est né, « fait dans un délai de cinq ans à dater de la naissance une déclaration réclamant, pour son enfant, l'attribution de la nationalité belge »²⁵. En principe, cette déclaration est une pure formalité. Il suffit de présenter la preuve du lien familial et la preuve que le parent était belge au moment de la naissance.

23 Selon l'article 10, 4°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, l'étranger apportera la preuve de l'intégration dans sa communauté d'accueil par une déclaration accompagnée le cas échéant de pièces justificatives. Il peut s'agir par exemple du suivi des formations mises en place dans le cadre des parcours d'accueil et d'intégration des communautés mais aussi du suivi de scolarité en Belgique ou d'une formation professionnelle, d'une implication active dans la vie associative belge, l'exercice d'une activité professionnelle depuis de nombreuses années en Belgique... (Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la 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., 14 mars 2013).

24 Les noms propres et noms de lieu ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

25 Art. 8 §1er, 2° b) du Code de la nationalité belge.

22 Art. 12bis §1, 5° du Code de la nationalité belge.

Pourtant, lorsque Monsieur Akitani se présente au guichet de sa commune, on refuse d'acter sa déclaration. Motif: l'acte de naissance a interverti le nom et le prénom du père. Monsieur propose de produire une attestation d'individualité de l'ambassade du Togo certifiant que « Albert Akitani » est bien la même personne que « Akitani Albert », mentionnée sur l'acte de naissance. La commune refuse et exige qu'il retourne au Togo pour faire corriger cette erreur sur place en produisant un nouvel acte de naissance. Monsieur, victime d'un accident vasculaire cérébral (AVC), éprouve de grandes difficultés pour se déplacer. Il ne peut pas faire ce voyage rapidement. Le temps passe, son fils grandit et fête ses cinq ans sans avoir la nationalité belge à laquelle il avait droit. Après l'âge de cinq ans, aucune procédure ne lui permet de devenir Belge. Ce n'est pas sans conséquences pratiques pour la famille. Selon son médecin, Monsieur Akitani a grand besoin de l'assistance de son épouse en raison de son état de santé. Pour obtenir un visa, il devrait à présent prouver des ressources de 1.429 euros (alors que son indemnité d'incapacité de travail est d'environ 1.200 euros). Si son fils avait la nationalité belge, il pourrait rejoindre son père, accompagné par sa mère sans condition de ressources.

par l'officier de l'état civil avec comme objectif de rendre la procuration gratuite pour que Monsieur B. ne soit pas discriminé par son handicap ? Cette demande est aussi faite auprès du service nationalité du SPF Justice et d'un substitut du parquet de Bruxelles en charge des dossiers de nationalité. Celui-ci lui répond le 7 février qu'une procuration n'est pas nécessaire et qu'il suffit que Monsieur B se présente devant l'officier de l'état civil de sa commune, qui devrait recevoir la déclaration sans la faire signer mais en visant la dispense de signature dont il bénéficie. Le 14 février, Monsieur B se rend donc à la commune avec son accompagnante pour y introduire sa demande, muni de tous les documents dont le courriel contenant la réponse du parquet. La responsable du service refuse de les rencontrer et de prendre les différents documents présentés au guichet. L'employé leur demande d'envoyer ces documents directement par mail à l'échevine de l'état civil, ce qui est fait le jour même. Le 6 mars, celle-ci répond par recommandé « qu'elle a sollicité l'avis du Procureur du Roi quant à cette demande de déclaration orale », un avis - favorable - déjà donné par son premier substitut, qui lui avait été transmis le 14 février.

Refus d'aménagement raisonnable pour une personne incapable de signer en raison d'un handicap

Monsieur B. souffre d'un handicap moteur qui l'empêche totalement d'écrire et de signer le moindre document. Il a d'ailleurs obtenu une dispense de signature pour sa carte d'identité pour cette raison. Monsieur B. se rend au service de l'état civil de sa commune (de la région bruxelloise) fin novembre 2017 pour s'informer des conditions d'accès à la nationalité belge en expliquant clairement que sa situation de handicap l'empêche de signer un document. A ce moment-là, cela ne semble pas poser de problème. Le 4 janvier 2018, Monsieur B. retourne au service de l'état civil avec l'ensemble des documents nécessaires. On lui dit alors que ce n'est pas possible de procéder à sa demande s'il ne peut pas écrire. On lui indique qu'il doit avoir recours à une procuration spéciale et authentique réalisée par un notaire. Le 25 janvier 2018, l'accompagnante de l'ASBL Transition (Service d'accompagnement pour personnes en situation de Handicap) de Monsieur demande par courriel un aménagement raisonnable à l'échevine de l'état civil de sa commune. Serait-il possible d'introduire sa déclaration de nationalité par une procuration établie

Recommandations

Myria n'est pas toujours en mesure d'identifier si les difficultés qui lui sont rapportées proviennent d'une maîtrise insuffisante d'une législation parfois complexe ou bien d'une volonté délibérée de limiter l'accès à la nationalité belge. Toutefois, l'effet est le même : des personnes souhaitant devenir Belges renoncent à introduire une demande ou se voient privées de leur nationalité, et des éventuels avantages liés à celle-ci (accès à certains emplois publics, intégration de facto facilitée sur le marché de l'emploi,...) alors qu'elles remplissent pourtant les conditions fixées par la loi.

Myria recommande que :

- des agents communaux traitant des dossiers de nationalité suivent des formations spécifiques sur l'accès à la nationalité belge et les procédures ;
- les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation ;
- des aménagements raisonnables soient systématiquement accordés aux personnes incapables de signer ou d'écrire sur le formulaire de déclaration de nationalité.

COLOPHON

MyriaDoc 7 Étranger en sa commune en 2018

La rédaction de cette analyse a été clôturée le 20 Août 2018, et reprend les sections sur les communes du rapport « La migration en chiffres et en droits » de Myria publié en juin 2018.

Éditeur et auteur :

Myria

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T: 02 212 30 00

F: 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

.....
Rédaction : Alexandra Büchler, Astrid Declercq,
Carolina Grafé, Margot De Vuyst, Mathieu Beys

Mise en page de la couverture : Myria

Cartoon photo : © Belga

Éditeur responsable : François De Smet

.....
Deze publicatie is ook beschikbaar in het Nederlands
op de website van Myria: www.myria.be.

.....
Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.