

IV. Recommandations en vue d'optimiser l'effectivité et l'efficience de la loi du 1^{er} mars 2000

1. Remarque préliminaire

Chargés d'évaluer l'effectivité et l'efficience de la loi du 1^{er} mars 2000, nous avons pu constater que l'application de la loi et certaines étapes de la procédure, en particulier en ce qui concerne la déclaration et l'option de nationalité, posent un certain nombre de problèmes qui peuvent être résolus, soit par des arrêtés royaux, soit par des circulaires, soit par des directives. Dans cette optique, les auteurs de cette étude ont formulé les suggestions qui suivent. Il est utile de préciser que ces propositions ne portent que sur l'application de la loi et non sur son contenu, dimension qui ne faisait pas l'objet de cette étude.

2. Précisions relatives au contenu de la loi, des arrêtés royaux et des circulaires qui en découlent

2.1. Précision de certaines notions

2.1.1. La plupart des officiers de l'état civil ainsi que un substitut du procureur du Roi ont exprimé vivement leur souhait de recevoir plus de précisions relatives à la notion de résidence régulière et aux documents de séjour à prendre en compte pour prouver la période de résidence régulière requise par la plupart des articles du Code de la nationalité. Vu les interprétations très divergentes auxquelles prête cette notion de résidence régulière, et ce malgré l'arrêté royal du 4 octobre 2000, il semble nécessaire aux auteurs de cette étude que le Ministre en formule une définition précise accompagnée d'une liste des documents qui peuvent être pris en compte pour l'attester (éventuellement en se référant à la liste des titres de séjour reprise dans l'arrêté royal du 16 avril 2000 concernant les naturalisations¹). La mise en œuvre de cette recommandation pourrait être accompagnée de l'octroi de formations en matière de législation des étrangers (voir plus bas).

¹ MB 27.04.2000, pp. 1337-13318

- 2.1.2. L'absence de définition des situations d'impossibilité de se procurer un acte de naissance authentique, donne lieu à des appréciations et des pratiques très divergentes. Les auteurs de cette étude considèrent que, vu le souhait du législateur de faciliter les démarches du candidat Belge, cette notion a été définie de manière large dans les travaux préparatoires à la loi et dans les circulaires ministérielles. Il convient donc moins de la redéfinir que d'officialiser cette décision et de la diffuser de telle sorte qu'elle soit appliquée de manière homogène par toutes les autorités concernées afin que les candidats Belges bénéficient d'un traitement égal. Il serait également souhaitable que la Commission des Naturalisations de la Chambre, tout en gardant sa souveraineté, adopte une jurisprudence analogue à ce propos. Afin d'uniformiser les pratiques, le candidat Belge qui introduit un acte consulaire pourrait être tenu de remettre à l'officier de l'état civil une déclaration écrite motivant son impossibilité de se procurer un acte de naissance authentique.
- 2.1.3. Une mise au point en matière d'acte consulaire (avec le Ministère des Affaires Etrangères) semble également nécessaire afin que toutes les communes, tous les Parquets (et, dans la mesure du possible et du respect de sa souveraineté, tous les membres de la Commission des Naturalisations) adoptent le même point de vue sur cet acte. Pour ce faire, le cachet du service de légalisation du Ministère des Affaires Etrangères devrait préciser que le document peut constituer un acte d'état civil (selon sa destination)². Si jamais le service de légalisation continuait à indiquer qu'il s'agit d'une attestation et non d'un acte d'état civil, il suffirait probablement qu'il soit signifié à toutes les autorités concernées que l'acte consulaire ainsi légalisé est acceptable pour une demande de nationalité.
- 2.1.4. Une meilleure définition des "attaches véritables avec la Belgique" s'avère nécessaire. La précision de cette notion permettrait d'uniformiser les appréciations des différents procureurs du Roi.
- 2.1.5. Les divers Parquets que nous avons rencontrés se partagent quant à leurs souhaits relatifs à une précision de la notion de "faits personnels graves" par le législateur ou le Ministre. D'un côté on revendique la compétence

² Monsieur Jean Vandervelde, conseiller général du Ministère des Affaires Etrangères ne s'est pas opposé à cette suggestion lors d'un entretien avec l'équipe de recherche le 5 février 2001.

d'interprétation propre au ministère public, de l'autre on préférerait que les textes légaux permettent à tous les Parquets d'harmoniser leur pratique. Des précisions inscrites dans la loi même auraient plus de poids vis-à-vis des tribunaux mais risquent ne pas pouvoir faire face à des situations imprévues, tandis que des précisions au moyen de circulaires s'avéreraient plus flexibles mais ne seraient pas prises en compte par les juges. Ces précisions devraient bien entendu laisser une certaine latitude d'interprétation aux magistrats. Vu les divergences d'interprétations des différents magistrats à ce sujet, les auteurs de ce rapport considèrent que cette notion gagnerait à être mieux définie, à l'aide de critères plus précis de sorte que les motifs d'empêchement à l'acquisition de la nationalité belge soient les mêmes dans tous les arrondissements judiciaires du pays.

2.2. Précision du rôle des instances

2.2.1. Les communes (officiers de l'état civil)

2.2.1.1. Pour les procédures de déclaration et d'option, les officiers de l'état civil pourraient effectuer une première vérification des conditions de fond et n'adresser une demande d'avis à l'Office des Etrangers que pour les candidats Belges dont le statut de séjour ou la durée de résidence pose un problème. Cette procédure offrirait l'avantage d'alléger le travail de l'Office des Etranger (voir plus loin, point 2.2.3).

2.2.1.2. Selon certains Parquets, il faudrait, en matière de naturalisation, systématiser le passage par la commune pour envoyer les demandes de naturalisations à la Chambre. Les fonctionnaires de la Chambre se rallient à cette suggestion puisqu'ils constatent que les dossiers vérifiés par la commune sont en général plus complets que les dossiers composés uniquement par le candidat Belge. Les auteurs de ce rapport soutiennent cette suggestion à condition de laisser au candidat Belge la possibilité d'adresser sa demande de naturalisation directement à la Chambre lorsque l'officier de l'état civil n'interprète pas les conditions de fond de la même manière que lui (ce qui implique que les formulaires soient directement disponibles à la Chambre). Le passage par la commune uniformiserait les procédures, améliorerait la qualité des dossiers et

accélérait la procédure de naturalisation. Elle permettrait en outre de signaler l'introduction de demandes simultanées.

2.2.1.3. Les auteurs suggèrent au Ministre de préciser qui est chargé de constater l'impossibilité de se procurer un acte de naissance authentique et comment celle-ci doit être appréciée. Selon la circulaire du 20 juillet 2000, c'est à l'officier de l'état civil de constater cette impossibilité³ mais cela ne semble pas clair dans la pratique (voir point suivant 2.2.2.1).

2.2.2. Les parquets

2.2.2.1. Les auteurs de ce rapport suggèrent au Ministre de bien préciser le rôle du parquet à propos de la vérification de la complétude du dossier et de la satisfaction des conditions de fond, et plus particulièrement en ce qui concerne la procédure d'acceptation d'un acte consulaire. En effet, c'est à l'officier de l'état civil de constater l'impossibilité de se procurer un acte de naissance mais le parquet pourrait considérer qu'un dossier est incomplet parce qu'il contient un acte consulaire non justifié. Il s'agit donc de préciser qui peut décréter si l'acte consulaire est acceptable.

2.2.2.2. En matière de faits personnels graves, il serait opportun de préciser les sources de renseignements et les démarches à entreprendre pour les consulter afin que les parquets puissent avoir connaissance des poursuites dans les autres arrondissements judiciaires et (éventuellement) des condamnations à l'étranger (voir plus loin, point 3.2.).

2.2.2.3. Afin de préserver la confidentialité de certains renseignements et le respect de la vie privée, les auteurs de ce rapport suggèrent qu'en cas d'avis négatif, le Parquet communique à la commune juste le fait qu'il y ait opposition sans en détailler les motifs, ceux-ci étant signifiés uniquement au candidat Belge.

2.2.3. L'Office des Etrangers

2.2.3.1. L'avis de l'Office des Etrangers ne pourrait être requis que pour les candidats Belges dont la commune (le parquet ou le Chambre) considère que le statut de

séjour et/ou la période de séjour posent un problème. Cette procédure aurait l'avantage d'alléger le travail de l'Office des Etrangers, la procédure serait ainsi accélérée et le respect des délais légaux facilité. Cette recommandation n'a de sens que si les parquets ont accès aux poursuites dans les autres arrondissements judiciaires autrement que par l'Office des Etrangers et si une instance est chargée de recueillir des informations sur les condamnations à l'étranger (voir 3.2.).

2.2.4. Suggestion générale sur le rôle des instances concernées

2.2.4.1. Les auteurs de cette étude ont le sentiment qu'une meilleure répartition des rôles des différentes instances et une définition plus précise des matières sur lesquelles chaque autorité doit se prononcer permettrait d'alléger considérablement la procédure et par là de l'accélérer afin que les délais impartis soient plus aisés à respecter. Ceci renforcerait également la qualité du travail. En effet, le Registre National pourrait n'être consulté que par l'officier de l'état civil chargé de délivrer le certificat de résidence et l'extrait du registre de population; l'Office des Etrangers pourrait n'être appelé à se prononcer que sur les séjours considérés comme incertains par la commune (le parquet ou la Chambre); et la Sûreté de l'Etat sur les menaces pour l'ordre public. Le Parquet pourrait alors se contenter de ne vérifier que l'existence de faits personnels graves et d'émettre ensuite un avis global basé sur les avis des autres instances sans effectuer les mêmes vérifications qu'elles. Il est utile de rappeler que suite à la présomption d'intégration, l'enquête de police ne devrait plus porter que sur la vérification de l'effectivité de la résidence (à l'exclusion de toute autre demande du parquet, en particulier les critères d'intégration); pour les informations de police, le Bulletin de Renseignements devrait suffire. L'inconvénient d'un tel mode de fonctionnement réside cependant dans l'absence de recoupement de l'information qui offrait des garanties, tant au candidat Belge qu'à l'Etat.

3. Moyens pour la mise en œuvre de la loi

³ MB 27.07.2000, p. 25996.

3.1. Ressources humaines et matérielles

3.1.1. Toutes les instances concernées par les différentes procédures d'acquisition de la nationalité belge se plaignent de leur manque de moyens pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes provoquée par les nouvelles dispositions légales. Bien que l'on sache que le nombre important de demande de nationalité introduites lors du premier trimestre suivant l'entrée en vigueur de la loi était exceptionnel, il semble également aux auteurs de cette étude qu'une telle législation ne pourrait être adoptée sans le déploiement des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Il conviendrait donc d'allouer aux administrations communales, aux Parquets, à l'Office des Etrangers, à la Sûreté de l'Etat et au Service des Naturalisations de la Chambre les moyens requis pour remplir leur rôle en matière de déclaration, d'option et de naturalisation.

3.2. Sources de renseignements

- 3.2.1. Les auteurs de cette étude suggèrent que les administrations communales soient invités à systématiser l'encodage de tous les titres de séjour (avec si possible, en remarque leur caractère limité ou non) dans le Registre National afin de simplifier les procédures et d'uniformiser les pratiques.
- 3.2.2. Afin d'éviter les confusions entre le Cire à durée déterminée et le Cire à durée indéterminée, les auteurs de ce rapport encourage l'Office des Etrangers à créer (comme il le propose) un nouveau document différent du Cire pour les autorisations de séjour illimité. Cela nécessite une réforme de la loi du 15 décembre 1980.
- 3.2.3. Les auteurs encouragent par ailleurs l'accélération de la mise sur pied d'une banque de données fédérale reprenant l'ensemble des poursuites et instructions en cours dans tous les arrondissements du pays. Ce fichier, dont la gestion pourrait être confiée au Parquet Fédéral récemment institué, serait accessible à tous les Parquets et permettrait d'accélérer leur travail. Le parquet fédéral pourrait peut-être y encoder les condamnations à l'étranger s'il développe des moyens pour en prendre connaissance.

3.3. Méthodes de travail

- 3.3.1. Pour les demandes d'avis adressées par les officiers de l'état civil à l'Office des Etrangers et à la Sûreté de l'Etat, l'envoi d'une copie du dossier complet ne paraît pas de la plus grande utilité, d'autant plus si les rôles de chaque instance se spécialisent, tel que proposé plus haut. Une simple lettre de demande d'avis, reprenant les coordonnées du candidat Belge avec, en plus, un numéro de référence commun (voir ci-dessous 3.3.2), à l'instar de ce qui est pratiqué par le Service des Naturalisations de la Chambre, devrait suffire. Cela allégerait considérablement le travail des fonctionnaires communaux (et réduirait, en outre, les frais de photocopies non négligeables pour les communes où le nombre de demandes est élevé).
- 3.3.2. Certains Parquets se plaignent du fait que depuis qu'ils n'adressent plus eux-mêmes les demandes d'avis à l'Office des Etrangers et à la Sûreté de l'Etat, ils ne peuvent plus se baser sur leur numéro de référence pour classer ces avis dans les dossiers correspondant. Cela ralentit leur travail. Les auteurs de cette étude proposent que tous les courriers et documents manipulés lors des procédures d'acquisition de la nationalité fassent référence à un même numéro d'identification du candidat, par exemple le numéro S.P. du dossier à l'Office des Etrangers⁴.
- 3.3.3. Les officiers de l'état civil sont confrontés à un problème lié à la gratuité de la procédure de la naturalisation pour laquelle la loi établit que tous les documents à produire sont exemptés de timbres tandis que pour une déclaration ou option, l'application du timbre fiscal n'est réglée que par circulaires (du reste sujettes à interprétations divergentes). D'une part, cela complique leur travail et n'est pas toujours facile à respecter car lorsque les candidats Belges se rendent aux autres guichets de la commune pour se procurer les documents nécessaires, ils ne savent pas toujours préciser selon quelle procédure ils demandent la nationalité. D'autre part, cela crée une situation d'inégalité entre requérants. Les auteurs de cette étude estiment qu'il serait préférable, si nécessaire, de modifier la loi portant sur les timbres

⁴ Pour les demandes introduites à l'étranger, le Service Nationalité du Ministère des Affaires Etrangères devrait chaque fois demander un numéro S.P. à l'Office des Etranger, et ce avant de transmettre le dossier.

fiscaux pour les procédures de déclarations ou d'options, comme cela a été fait pour les procédures de naturalisation.

3.4. Formation

- 3.4.1. Une partie du personnel des communes ou des Parquets semble ne pas maîtriser les diverses conditions de séjour des candidats Belge, faisant preuve d'une faible maîtrise de la loi du 15 décembre 1980, soit qu'ils s'en plaignent soit que cela ait été constaté lors des entretiens. Les auteurs de cette étude estiment utile d'octroyer aux employés des Parquets et des communes une meilleure formation en matière de législation des étrangers afin de les familiariser avec les différents documents de séjour à prendre en compte dans les procédures d'acquisition de la nationalité.
- 3.4.2. Certains officiers de l'état civil et les fonctionnaires du Service des Naturalisations de la Chambre ont exprimé leur souhait d'une plus grande stabilité de la législation en matière de nationalité. Selon les auteurs de cette étude, ce souhait reçoit encore plus de légitimité s'il est lié à la suggestion précédente (3.4.1) : suite à des formations du personnel des instances concernées, il s'agirait de maintenir une certaine stabilité des dispositions légales sans quoi de nouvelles formations serait régulièrement nécessaires.

3.5. Coordination

- 3.5.1. Les auteurs de cette étude recommandent fortement la tenue de réunions de coordination des Parquets au niveau fédéral afin d'uniformiser les pratiques et la jurisprudence, notamment vis-à-vis des faits personnels graves à prendre compte. Le Parquet général de Mons, chargé, par le Collège des procureurs généraux, des questions de nationalité, semble tout désigné pour l'organisation de rencontres inter-arrondissements.
- 3.5.2. La jurisprudence de la Commission des Naturalisations a été transmise au Ministre de la Justice (cf. annexe 9). Les auteurs de ce rapport jugent opportun que cette jurisprudence soit diffusée au sein du ministère public afin que les Parquets s'en inspirent pour leurs avis dans la procédure de naturalisation.

Vu les conditions de réalisation de l'étude (objet de la commande et délais impartis), ces propositions ne sont pas exhaustives.

