

I. Édito

La loi modernisant l'état civil et ses implications inopinées sur le droit international privé familial

Attendue, la réforme visant à moderniser l'état civil belge est enfin entrée en vigueur à la fin du mois de mars. Cette importante refonte du droit des personnes impacte la réception des situations familiales nées à l'étranger par une innovation saluée, celle de la mise en place d'une Autorité centrale de l'état civil. Mais d'une lecture entre les lignes et de l'imbrication d'autres nouveautés apportées par la loi semblent également apparaître des répercussions inattendues susceptibles de remettre en cause certains principes classiques de la reconnaissance des documents étrangers par les autorités administratives.

Ce 31 mars est entré en vigueur le titre II de loi du 18 juin 2018¹ qui vient réformer en profondeur la matière de l'état civil après plus de dix ans de consultations, d'élaboration de rapports et de réflexion au sein de groupes de travail sous la coordination de l'Agence pour la simplification administrative (ASA). Les principales lignes directrices de cette réforme sont l'adoption d'actes de l'état civil électroniques uniformes pour toutes les communes en Belgique et la création d'une banque de données centrale des actes de l'état civil (BAEC), laquelle vient remplacer les registres de l'état civil communaux et rend ainsi directement accessibles les actes de l'état civil quel que soit leur lieu d'établissement².

S'il convient globalement d'approuver ce vaste effort de modernisation et de simplification de l'état civil belge, en ce qu'il sera certainement profitable aux services publics comme aux administrés³, nous voudrions, dans le cadre de cet édito relever les changements qu'il augure en matière de droit international privé familial, en particulier quant à la reconnaître des documents étrangers. Bien que la densité de la réforme ne manquera pas une fois éprouvée de faire émerger d'autres conséquences dans le domaine, pour l'heure, nous pouvons percevoir quatre innovations qui vont impacter directement et indirectement la gestion des situations familiales créées à l'étranger.

Comme nous le verrons, la présentation de ces innovations et l'analyse de leur imbrication nous laissent penser que le législateur n'a pas bien pris la mesure des changements qu'il a opérés, au travers desquels il nous semble pouvoir entrevoir un renversement de certains principes de la reconnaissance des actes publics étrangers.

L'instauration d'une Autorité centrale de l'état civil

Pour ce qui concerne le droit familial international, l'innovation majeure de la réforme est la mise en place d'une Autorité centrale de l'état civil au sein du SPF Justice. Le but de l'instauration d'une telle autorité était en premier lieu de développer et de centraliser l'expertise en Dip afin de pallier au manque de connaissances relatives aux documents et aux législations étrangères. La création d'un tel centre d'expertise devrait ainsi contribuer à limiter l'adoption de décisions contradictoires des autorités belges face à la reconnaissance d'un document étranger, prévenant les possibilités de « shopping » entre les différentes autorités belges auquel pouvaient jusqu'ici s'adonner certains administrés⁴.

A la lecture du nouvel article 31 du Codip, l'Autorité centrale peut être saisie en vue de solliciter un avis⁵ en cas de doute sérieux quant au respect des conditions de reconnaissance d'un acte authentique étranger ou d'une décision étrangère présentée à un officier de l'état civil ou au détenteur du registre de la population, des étrangers ou du registre d'attente. Elle reprend de la sorte la mission d'avis exercée par le Parquet.

1 Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, M.B. 2/07/2018. L'ensemble des instruments relatifs à cette réforme est publié sur la page BAEC du SPF Intérieur : <https://www.ibz.rn.fgov.be/fr/baec/#spfinterieur>.

2 Doc 54 2919/001, p. 5-8.

3 Ex : les personnes sont dispensées de devoir déposer une copie conforme d'un acte dressé dans une autre commune, les changements dans les états civils opérés par l'adoption d'actes de l'état civil entraînent une mise à jour automatique du Registre national et des autres actes de l'état civil relatifs à la personne concernée, certains jugements sont désormais également directement enregistrés dans la BAEC entraînant la modification des actes de l'état civil en lien, in « Directives relatives à l'utilisation du nouveau système de l'état civil », p. 6. <https://www.ibz.rn.fgov.be/fr/baec/#spfinterieur>

4 Doc 54 2919/001, p. 20-21.

5 Au-delà de cette mission d'avis, l'Autorité centrale de l'état civil aura comme tâche d'édicter des directives sur l'état civil.

L'accent est mis sur la notion de « doute sérieux » compte tenu des moyens dont disposera cette autorité. En effet, « *dans un premier temps, en raison de ressources limitées, l'Autorité centrale ne sera pas en mesure de traiter toutes les demandes d'avis* », signale le Ministre de la Justice par voie de Circulaire⁶.

Dans le cadre de cette mission d'avis, l'Autorité centrale peut s'adresser au Parquet et à la police fédérale en vue d'une enquête complémentaire quant à la validité des documents étrangers soumis à son appréciation.

L'avis rendu par l'Autorité centrale de l'état civil n'est pas contraignant et ne vaut pas reconnaissance de l'acte. Ceci aurait pourtant été cohérent au regard des objectifs recherchés de lutte contre les décisions contradictoires et de développement d'une expertise en Dip. Mais le législateur a souhaité maintenir l'autonomie de l'officier de l'état civil dans l'évaluation des documents étrangers en lui laissant l'opportunité de suivre ou non les avis rendus, comme cela se faisait jusqu'ici lorsque le Parquet était sollicité.

Néanmoins, une avancée essentielle est à relever par rapport à la pratique antérieure: le législateur a assorti la compétence d'avis de l'Autorité centrale d'un délai de trois mois, une fois renouvelable. En effet, il n'est pas rare que des personnes voient la reconnaissance de leur mariage en suspend pour examen pendant de nombreux mois, voire années, impactant les autres événements de leur vie familiale telle la naissance d'un enfant et l'établissement automatique de la filiation paternelle par présomption de paternité qui aurait dû être retenue.

Cette avancée serait néanmoins à tempérer en pratique puisque le Parquet, dont la saisine resterait possible pour ce qui concerne les suspicions de fraude⁷, n'est pas tenu de rendre son avis dans un délai imparti. Le délai encadrant l'intervention de l'Autorité centrale se verra ainsi privé d'intérêt pratique dès lors que le document étranger est également transmis au Parquet pour avis quant à l'existence d'une situation de complaisance. Il existe pourtant des délais contraignant l'action du Parquet lorsqu'il est amené à examiner une situation de complaisance lors de la célébration d'un mariage, de l'enregistrement d'une cohabitation légale ou de l'établissement d'une reconnaissance de paternité en Belgique. L'on regrette que le législateur n'ait pas profité de la réforme pour encadrer temporellement l'action du Parquet en se calquant sur le délai accordé à l'Autorité centrale ou du moins, sur la procédure d'enquête lors de la naissance d'une situation familiale en Belgique.

Les différentes formes que prend la reconnaissance d'un document étranger

A l'avenir, la reconnaissance d'un acte authentique étranger ou d'une décision judiciaire ou administrative étrangère présentée à un officier de l'état civil pourra se traduire sous différentes formes : l'établissement d'un acte belge sur base d'un document étranger, la modification d'un acte de l'état civil belge existant ou l'inscription dans les registres de la population, des étrangers ou d'attente.

L'établissement d'un acte belge à partir de l'acte ou de la décision étrangère

Dans certains cas de figure, une fois le document étranger reconnu selon les critères inchangés de l'article 27 du Codip pour les actes authentiques étrangers⁸ et des articles 22 et 25 du Codip pour les décisions étrangères, il est désormais prévu qu'un acte d'état civil belge soit établi sur base du document étranger examiné⁹.

L'établissement d'un acte belge sur la base d'un document d'état civil étranger peut se faire à l'initiative de la personne belge concernée par l'acte¹⁰. L'acte belge remplace dans ce cas l'ancien mécanisme de la transcription. Mais l'officier de l'état civil est également tenu de dresser un acte belge lorsqu'il est confronté à un acte ou à une décision étranger au moment de l'élaboration d'un acte de l'état civil en Belgique¹¹, que ce document concerne un Belge ou un ressortissant étranger¹². Ceci représente une grande nouveauté pour

6 Circulaire du 19 mars 2019 relative à la modernisation et l'informatisation de l'état civil, *M.B.* 1/04/2019, p. 47.

7 Doc 54 2919/001, p. 158. Le Parquet peut également être saisi pour avis en cas de doute sérieux quant à l'établissement des actes de l'état civil (art. 37 C. civ.).

8 Une copie intégrale ou un extrait de l'acte peut être présenté (art. 69, § 2 C. civ.).

9 Art. 31, § 1 Codip. Pour ce faire, de nouveaux actes ont été créés tels que les actes de divorce, d'adoption, de changement de nom, de prénom, de changement de sexe,... (art. 42 et svt C. civ.).

10 L'officier de l'état civil compétent pour dresser l'acte belge sur base du document étranger est celui du lieu où l'intéressé est inscrit dans les registres, à défaut, celui du lieu de sa dernière inscription, à défaut d'inscription en Belgique, l'officier de l'état civil de Bruxelles (art. 68, § 1, al. 2 C. civ.).

11 L'officier de l'état civil compétent pour dresser l'acte belge sur base du document étranger est alors celui amené à établir le nouvel acte d'état civil belge (art. 68, § 2 C. civ.).

12 Comme le permet dorénavant la loi du 25 novembre 2018 (*M.B.* 13/12/2018), la personne étrangère non inscrite au Registre

l'administré étranger. Dès lors, s'il doit analyser un acte de naissance, un jugement de divorce étranger,... de l'un des futurs époux dans le cadre d'une célébration de mariage en Belgique, l'officier de l'état civil devra dresser des actes belges sur la base de l'ensemble des documents d'état civil étrangers déposés pour les besoins de la procédure de mariage. Relevons enfin que le Parquet peut lui aussi requérir de l'officier de l'état civil qu'il dresse un acte belge sur la base d'un document étranger que l'intéressé soit belge ou étranger¹³.

Au-delà de la facilité administrative pour les administrés¹⁴, l'objectif est ici de compiler des modèles d'actes et des informations sur les actes étrangers, comme sur les personnes intéressées, pour renforcer la lutte contre les fraudes¹⁵.

L'acte belge ne reprend pas l'ensemble des éléments du document étranger qui lui a servi de base mais uniquement les mentions prévues pour ce type d'acte par le Code civil belge. Par ailleurs, seuls les points du document étranger ayant satisfait au filtre de la reconnaissance sont consignés¹⁶.

Une reconnaissance partielle de l'acte ou de la décision est donc envisageable. Partant, l'officier de l'état civil pourra dresser un acte de naissance belge sur base d'un acte de naissance étranger en reprenant les données de la naissance, sans intégrer la filiation si celle-ci ne satisfait aux conditions de la reconnaissance. Dans le même esprit, il est prévu que des rectifications au contenu de l'acte étranger puissent être apportées au moment de l'établissement de l'acte belge. Il est alors possible de corriger des erreurs matérielles visées à l'article 34 du Code civil¹⁷ ou une mauvaise application du droit applicable (ex : un nom non conforme au droit applicable), comme cela se faisait précédemment par le biais d'une rectification de la transcription de l'acte étranger¹⁸. Afin de garder une traçabilité de ces événements, un scan du document étranger est joint à l'éventuel acte belge créé dans la banque de données des actes de l'état civil avec la mention du statut de la vérification¹⁹ (ex : reconnu, à l'examen ou refusé²⁰), ainsi que l'avis éventuel de l'Autorité centrale.

Le document étranger est ainsi introduit dans l'ordre juridique belge par un type d'acte d'une nature jusqu'ici inconnue : un acte de l'état civil belge créé à partir d'un acte ou d'une décision étrangère. Selon les travaux préparatoires, cet acte de l'état civil a la même valeur que les actes directement établis en Belgique²¹. Dès lors, il a en principe force probante jusqu'à inscription de faux²², ce qui signifie qu'il ne pourra être remis en cause que par une procédure judiciaire²³. La force probante du document étranger, valant jusqu'à preuve du contraire selon le Code de droit international privé²⁴, s'en trouve de la sorte renforcée lors de sa « transformation » en acte belge. Par ailleurs, l'acte belge créé au départ de l'acte étranger aurait également pour avantage que la personne qu'il concerne ne devra plus, pour un usage ultérieur, demander une nouvelle copie auprès des autorités du pays émetteur mais pourra présenter la copie conforme ou l'extrait de l'acte belge²⁵.

national se voit attribuer un numéro bis afin de pouvoir être identifiée dans la BAEC (Doc 54 2919/001, p. 99). Un nouveau registre des non-résidents est créé à cet effet (voir les Directives relatives à l'utilisation du nouveau système de l'état civil (version 25/03/2019), *op. cit.*, p. 7).

13 Art. 68, § 1, al. 3 C. civ.

14 Autorisés à l'avenir à présenter une copie conforme de l'acte belge en lieu et place de celle du document de l'état civil étranger.

15 Doc 54 2919/001, p. 17 et 121.

16 Art. 69, § 1, al. 1 C. civ. FAQ BAEC, *op. cit.*, p. 32.

17 Art. 69, § 1, al. 2 C. civ. L'article 34 cite : une faute d'orthographe ou une faute de frappe dans les noms et prénoms; une erreur relative à la date, le lieu ou l'heure du fait juridique ou de l'acte juridique établi par l'acte.

18 Circ. 19 mars 2019, *op. cit.*, p. 47.

19 Art. 31, § 2, al. 2 Codip.

20 Notons qu'en cas de refus de reconnaissance, aucun acte belge n'est créé, seul le scan du document étranger est enregistré dans la BAEC avec le statut de sa vérification. L'officier de l'état civil en informe le Parquet et comme par le passé, un recours est ouvert sur base de l'article 23 du Codip auprès du tribunal de la famille du domicile ou de la résidence habituelle des parties. Le tribunal peut notamment proposer les rectifications adéquates qui devront être portées dans l'acte belge dressé sur base de l'acte étranger (art. 31, § 4, al. 1 et 2 Codip).

21 Doc 54 2919/001, p. 122.

22 Art. 24 C. civ.

23 A côté de la procédure en inscription de faux en écriture, la rectification (art. 35 C. civ.) ou l'annulation de l'acte peut être demandée, notamment lorsqu'une erreur a été commise dans l'appréciation des règles de dip. La requête est introduite auprès du tribunal de la famille du lieu où l'acte a été dressé (art. 627, 7° C. jud.) à la demande de l'intéressé, de l'officier de l'état ou du Parquet, garant du contrôle de la BAEC (art. 40 C. civ.). Voyez aussi les Directives relatives à l'utilisation du nouveau système de l'état civil (version 25/03/2019), p. 30, <https://www.ibz.rm.fgov.be/fr/baec/#spfinterieur>

24 Art. 26 et 28 Codip.

25 Pour la forme de la copie d'un acte belge établi sur la base d'un acte étranger, voyez l'art. 28, § 3 C. civ.

La modification d'un acte de l'état civil belge

Lorsque le document étranger est déposé en vue de modifier un état civil inscrit dans un acte belge existant, l'officier de l'état civil²⁶, après avoir vérifié les conditions de reconnaissance et éventuellement créé un acte belge sur base du document étranger lorsque cet acte est nécessaire²⁷, ne corrige pas le contenu de l'acte belge existant mais dresse un acte modifié qui n'est autre qu'une nouvelle version rectifiée de l'acte existant. Il lie à l'acte modifié l'acte belge dressé sur la base du document étranger à l'origine de la modification. L'acte modifié remplace la mention marginale qui était jusqu'à présent émarginée sur les actes papiers.

Dans certains cas, une décision étrangère ne passera pas par l'étape de la création d'un acte belge, mais servira directement de base à un acte modifié. Ceci sera le cas lorsque la décision étrangère est une décision en contestation ou en établissement de la filiation, ou une décision en rectification d'un acte.

Le scan de l'acte ou de la décision étrangère est joint en annexe dans la BAEC²⁸.

L'inscription dans les registres

En dehors des hypothèses citées ci-avant (le document ne concerne pas un Belge, n'est pas présenté dans le cadre de l'établissement d'un nouvel acte en Belgique ou ne modifie pas un acte de l'état civil belge existant), le document étranger présenté en vue de l'inscription d'un état civil dans les registres de la population, des étrangers ou d'attente est enregistré dans la BAEC sous forme de scan avec le statut « reconnu »²⁹ auquel est joint l'avis éventuel de l'Autorité centrale, pour autant qu'il satisfasse aux conditions de la reconnaissance.

La création de la BAEC et le principe *only once*

La révolution opérée par la modernisation de l'état civil est la mise sur pied d'une banque de données centrale des actes de l'état civil (BAEC). Les nouveaux actes d'état civil n'existeront plus que sous formats électroniques enregistrés dans la BAEC. Les anciens actes papiers seront, au fur et à mesure et au gré des besoins³⁰, dématérialisés dans la BAEC. Les actes de l'état civil seront donc accessibles de partout en Belgique.

Il en va de même des actes belges créés à partir d'un document étranger, des actes de l'état civil modifiés sur cette base et des documents étrangers annexés dans la BAEC. L'état de la vérification de la reconnaissance d'un document étranger opérée par un officier de l'état civil ou par un détenteur des registres sera connu automatiquement par toutes les autorités autorisées³¹ à consulter la BAEC.

Le principe *only once* vient renforcer cette centralisation. Ce concept, déjà intégré ici et là dans l'ancienne mouture du Code civil, est inscrit comme principe général aux articles 17 et 81 du Code. Les autorités belges habilitées à consulter les données de la BAEC ou du Registre national³² ne peuvent requérir des citoyens ou des autres autorités des actes ou des informations qui y sont disponibles.

Au vu de ce qui précède...

Il résulte du principe *only once* combiné à la force probante jusqu'à inscription de faux des actes belges dressés à partir d'un document étranger, que la décision prise par une administration communale quant à la validité d'un acte ou d'une décision étrangère semble désormais dans les faits s'imposer à toute autre autorité belge, à tout le moins lorsqu'elle est favorable à la reconnaissance du document étranger. Ceci répond à l'un des objectifs de la loi en matière de Dip qui est d'évacuer l'insécurité juridique qui peut résulter de la prise de décisions contradictoires.

26 Dans ce cas, l'officier de l'état civil compétent pour dresser l'acte modificatif est celui du lieu d'inscription de l'intéressé aux registres, ou à défaut, celui de sa résidence actuelle, ou à défaut, l'officier de l'état civil de Bruxelles (art. 13 C. civ.).

27 Dans certaines situations, il n'est pas possible de modifier directement l'acte de l'état civil belge concerné, par exemple lorsqu'il s'agit d'un ajout ou d'une annulation d'un acte (DOC 54 2919/001, p. 86).

28 Art. 31, § 2, al. 2 Codip et art. 71, 4° C. civ.

29 *Ibidem*.

30 Ex : Lorsqu'une copie conforme de l'acte papier sera demandée, lorsque l'acte devra être modifié, ou encore lorsqu'il interviendra dans l'établissement d'un autre acte de l'état civil.

31 Il s'agit des administrations communales (officiers de l'état civil et personnes mandatées), de certains fonctionnaires du SPF Justice, des fonctionnaires consulaires, des officiers délégués par le ministre de la Défense, des magistrats, des greffiers, des notaires, des Parquets (art. 78 C. civ.). Une autre catégorie de personnes a été ajoutée en vertu de l'article 80 C. civ. par l'article 2 de l'Arrêté royal du 10 mars 2019 (M.B. 14/03/2019) : *certaines personnes désignées du SPF Intérieur pourront consulter la BAEC*.

32 Les données du RN sont actualisées sur la base des données de la BAEC (Doc 54 2919/001, p. 127).

Néanmoins, l'impact du rôle de l'officier de l'état civil dans l'examen des documents étrangers s'en voit renforcer, au-delà, nous semble-t-il, de ce que permettent les règles de Dip. En effet, le Code de droit international privé offre à toute autorité administrative³³ le pouvoir de se positionner sur la validité d'un acte ou d'une décision étrangère et jusqu'ici, seule la position d'un tribunal en matière de reconnaissance valait *erga omnes*. Pourtant, bien que le Code de Dip n'ait pas été modifié, la lecture des nouvelles règles du Code civil nous laissent à penser que seules les décisions concernant la reconnaissance d'un document étranger qui n'a pas donné naissance à un acte belge sur base d'un document étranger ou à un acte modificatif peuvent être remises en cause par une autre autorité administrative autorisée à consulter la BAEC. Dès lors, si cela est exact, seule la reconnaissance des documents étrangers qui n'ont pas été reconnus ou qui n'ont donné lieu qu'à une inscription dans les registres peut être réexaminée. Cela renverse l'interprétation classique de la portée de la reconnaissance des actes par les administrations. Il va sans dire qu'auprès des autorités qui n'ont pas accès à la BAEC, la personne souhaitant se prévaloir d'un document étranger déjà enregistré sous forme d'acte belge dans la BAEC aura tout intérêt à présenter une copie conforme de l'acte belge plutôt qu'une copie conforme du document étranger, afin d'éviter une nouvelle analyse de la reconnaissance du document.

Dans ce contexte, on devine les difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître dans la mise en œuvre des règles de reconnaissance des actes publics étrangers. Et si la création d'une Autorité centrale de l'état civil doit être saluée, nous aurions pu toutefois nous attendre à un déploiement de moyens plus importants pour soutenir sa mission d'accompagnement des officiers de l'état civil dans le cadre de l'examen des documents étrangers.

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

³³ Voir art. 27 Codip.