

I. Edito

Le délai d'enregistrement des actes d'état civil étrangers : une banale violation des droits fondamentaux

Dans sa mission d'enregistrement de l'acte d'état civil étranger, l'officier de l'état civil est soumis au principe du délai raisonnable. Il ne peut suspendre l'enregistrement que pour le temps nécessaire au contrôle des conditions de la reconnaissance de l'acte prévues par la loi. L'avis du procureur du Roi ne peut être demandé que si l'officier de l'état civil doute sérieusement de la validité du document. Quelle que soit l'importance de l'avis au regard des éléments du dossier, l'officier de l'état civil ne peut l'attendre indéfiniment. Il doit garder la maîtrise de sa compétence et renoncer à obtenir l'avis qui ne lui est pas transmis dans un délai raisonnable.

Les associations de notre secteur rencontrent tous les jours des personnes plongées dans l'attente du traitement de leur dossier. Les droits en jeu étant souvent des droits fondamentaux, cette attente devient source d'angoisse lorsque les professionnels ne peuvent les rassurer sur le temps que prendra l'administration. La demande d'enregistrement d'un acte d'état civil étranger auprès des services communaux est devenue l'archétype de la situation où aucun pronostic n'est raisonnable. L'officier de l'état civil statue parfois en un jour sur la reconnaissance d'un acte de mariage ou de naissance, et parfois... en un an ! Les raisons qui l'expliquent sont multiples. Elles tiennent, notamment, aux particularités de chaque espèce. Cependant, dans les cas, beaucoup trop fréquents, où le délai de traitement de ce type de demande atteint des proportions impensables, la cause en est généralement que l'officier de l'état civil n'assume pas ses responsabilités.

Voici une situation qui a, tout récemment encore, été rapportée à l'ADDE¹ : Clémentine et Charlie se marient en 2016 dans leur ville natale, à Kigali, où Clémentine réside toujours. Rapidement après la cérémonie, Charlie rentre en Belgique pour y reprendre son travail. Quelques mois plus tard, Clémentine le rejoint avec un visa de regroupement familial. Entre temps, Charlie passe à sa commune pour y déposer leur acte de mariage. Un mois après son arrivée en Belgique, Clémentine annonce à Charlie qu'elle est enceinte. Charlie retourne alors à la commune dans les jours suivants, pour demander si des démarches sont à faire en prévision de la naissance. On lui répond que si son acte de mariage est accepté, sa paternité sera automatiquement actée lorsque l'enfant sera né ; en lui signalant au passage que l'acte de mariage a été transmis, pour examen, au procureur du Roi. Ne recevant pas de nouvelles concernant son mariage, Charlie se présente à la commune, à plusieurs reprises, pour exprimer son inquiétude, la grossesse arrivant à son terme. A chaque fois, on lui dit d'être patient, le parquet n'ayant pas encore rendu son avis. Finalement, Nina vient au monde, et lorsque Clémentine et Charlie se rendent à la commune pour déclarer sa naissance, ils sont avertis que la filiation paternelle ne peut pas être actée puisque le procureur du Roi ne s'est toujours pas prononcé sur le mariage. Troublé, le couple demande comment cela est possible, l'acte de mariage ayant été déposé treize mois auparavant. L'autorité lui explique qu'elle doit nécessairement attendre l'avis du procureur du Roi, mais que si le mariage est reconnu, la paternité pourra être établie, à condition que les parents demandent la rectification de l'acte de naissance au tribunal de la famille...

Que peut-il être reproché à l'officier de l'état civil dans ce genre de situation ? La réponse est toute simple : il agit comme si aucun délai ne s'imposait à lui pour l'enregistrement de l'acte d'état civil. Or, si la loi ne prévoit pas de délai explicite pour ce type de demande, l'officier de l'état civil oublie son devoir d'exercer toujours ses compétences dans un délai raisonnable². Ce principe général de droit administratif est pourtant bien connu. Il a été consacré à maintes reprises par le Conseil d'État, dans des contextes les plus divers³. Considéré comme une composante du principe de bonne administration⁴, le principe du délai raisonnable s'applique à toutes les décisions administratives pour lesquelles la loi ne prévoit pas de délai exprès⁵. Ainsi, le simple

¹ Les noms et l'origine des personnes ont été modifiés pour préserver la confidentialité.

² Sur le principe général du respect du délai raisonnable, voy. D. RENDERS, *Droit administratif général* (3^e éd.), Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 311-315 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 81-84.

³ Voir la jurisprudence reprise ci-dessous.

⁴ CE, Frada, n° 240.960, 8 mars 2018 ; CE, Le Clef, n° 238.115, 8 mai 2017 ; CE, Bruylants, n° 236.791, 15 décembre 2016 ; CE, Monseur, n° 222.966, 22 mars 2013 ; CE Bertrand, n° 222.300, 29 janvier 2013 ; CE, Berlemont, n° 191.376, 12 mars 2009.

⁵ CE, Le Clef, n° 238.115, 8 mai 2017 ; CE, Berlemont, n° 191.376, 12 mars 2009. Signalons toutefois que les compétences dont l'exercice n'est pas obligatoire, contrairement à la compétence qui fait l'objet de notre propos, ne se voient pas soumises au principe du délai raisonnable (D. RENDERS, *op.cit.*, p. 311).

fait pour l'autorité communale de se montrer insouciant par rapport au temps qui s'écoule est déjà le signe d'une légèreté dans l'exécution de sa mission.

Bien sûr, cela ne veut pas encore dire que l'officier de l'état civil commet une violation du principe du délai raisonnable. Quand faut-il, alors, considérer que le délai est dépassé ? Par définition, l'appréciation se fait in concreto, c'est-à-dire en fonction des particularités de chaque situation administrative⁶. La jurisprudence du Conseil d'État offre toutefois une grille de lecture du principe du délai raisonnable. Celle-ci peut s'appliquer en toutes circonstances, notamment pour la question de l'enregistrement d'un acte d'état civil étranger. La jurisprudence indique que le respect de ce principe doit s'examiner au regard « *de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'administré concerné et de celui de l'autorité.* »⁷ Nous reprendrons, un à un, ces quatre critères, avant d'en faire la synthèse pour la question qui nous occupe.

Premièrement, concernant la nature de l'affaire, il convient d'avoir à l'esprit que la demande d'enregistrement d'un état civil étranger porte sur un droit fondamental. Cela ressort de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'il s'agisse d'acter un mariage, un nom ou une filiation⁸. La Cour l'a notamment rappelé en ces termes à propos d'un mariage : « *l'enregistrement d'un mariage, étant une reconnaissance de l'état civil légal d'une personne, qui concerne sans aucun doute à la fois la vie privée et la vie familiale, entre dans le champ d'application de l'article 8, § 1* »⁹ de la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsqu'elle traite une telle demande, l'autorité doit, dès lors, faire preuve d'une célérité particulière. Comme a pu le soutenir la Cour, en effet, dans l'affaire Dadouch contre Malte, l'enregistrement d'un acte d'état civil ne peut être suspendu que pour la durée nécessaire à la vérification du respect des conditions fixées par la loi¹⁰.

Deuxièmement, au sujet du degré de complexité du dossier, il est clair que le contrôle de l'acte d'état civil étranger, tel que le prévoit l'article 31 du Code de droit international privé, n'est pas toujours facile à réaliser. Il implique notamment toujours de s'assurer que certaines dispositions de droit étranger ont été respectées avant la rédaction de l'acte, ce qui n'est pas chose aisée, à moins que la loi étrangère soit bien connue de l'officier de l'état civil. Pour interpréter la loi étrangère ou, plus généralement, pour vérifier que, dans les faits, les conditions de validité de l'acte sont réunies, l'officier de l'état civil peut avoir à récolter certaines informations, soit auprès de l'administré, soit auprès d'une autre administration belge, ou éventuellement étrangère. Il peut aussi juger nécessaire de demander l'avis de certaines autorités publiques, en particulier celui du parquet ou de la nouvelle Autorité centrale de l'état civil, services auxquels l'officier de l'état civil peut transmettre le dossier, en cas de doute sérieux quant à la réunion des conditions de la reconnaissance de l'acte d'état civil étranger¹¹. Ces circonstances justifient évidemment que le traitement de la demande d'enregistrement prenne plus de temps. Mais jusqu'à quel point ?

En procédant par comparaison, on peut se faire une idée de l'opinion du législateur. Dans les procédures de mariage et de reconnaissance d'enfant devant l'officier de l'état civil belge, la loi octroie à ce dernier un délai d'un mois pour statuer sur la validité des documents étrangers exigés, tels un acte de naissance, un jugement de divorce ou un certificat de célibat¹². Ce délai peut cependant être prolongé de deux mois maximum, lorsqu'un doute pèse sur la validité des documents. Dans les cas les plus complexes, où une enquête doit être diligentée pour lever une présomption sérieuse que les conditions mariage ou de la reconnaissance d'enfant ne sont pas réunies – ce qui arrive essentiellement, en pratique, lorsqu'il y a une suspicion de situation de complaisance – la loi prévoit, en principe, un délai de deux mois pour mener cette enquête¹³. A nouveau, ce délai peut être prolongé de trois mois maximum, lorsque le parquet a été saisi d'une demande

6 Voy. CE, Rebetonim, n° 223.669, 31 mai 2013 ; CE, Aquesbi, 14 février 2008, n° 179.590 ; CE, Berlemont, n° 191.376, 12 mars 2009. 7 CE, Frada, n° 240.960, 8 mars 2018. Voy. aussi CE, Bruylants, n° 236.791, 15 décembre 2016 ; CE, Doffagne, n° 216.316, 17 novembre 2011 ; CE, X, n° 96.546, 15 juin 2001. Ces critères sont identiques à ceux que la Cour européenne des droits de l'homme prévoit pour le droit à être entendu dans un délai raisonnable par les cours et tribunaux garanti par l'article 6, § 1 de la CEDH. (Voy. Civ. Bruxelles, 15 octobre 2009, J.T. 2010/12, n° 6388, p. 195-199 ; Com. EDH, Deflander c. Belgique, n° 27121/95, 15 janvier 1997).

8 Voy. Cour EDH, Dadouch c. Malte, n° 38816/07, 20 juillet 2010 ; Cour EDH, Kismoun c. France, n° 32265/10, 5 décembre 2013 ; Cour EDH, Wagner et J.M.W.M c. Luxembourg, n° 76240/01, 28 juin 2007. Comme le rappelle la Cour notamment dans ce dernier arrêt, il faut toutefois que l'état civil en question corresponde à une réalité sociale concrète.

9 Cour EDH, Dadouch c. Malte, n° 38816/07, 20 juillet 2010, § 48 (traduction libre). L'article 8, § 1 de la CEDH dispose que « *toute personnes a le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* »

10 Cour EDH, Dadouch c. Malte, n° 38816/07, 20 juillet 2010.

11 Articles 37 Code civil et 31, § 3 Code de droit international privé.

12 Articles 164/1, § 2 et 327/1, § 2 Code civil.

13 Article 167 et 330/2 Code civil.

d'avis. Des délais similaires sont fixés pour encadrer les procédures relatives à la cohabitation légale et à la délivrance, par le consulat belge, du certificat de non-empêchement de mariage¹⁴. Ainsi, le législateur estime qu'un délai d'un mois est en principe suffisant pour contrôler la validité d'un acte d'état civil étranger, mais que l'examen des conditions d'établissement d'un état civil peut prendre, au total, jusqu'à huit mois, lorsque les circonstances appellent une enquête approfondie. Puisque les vérifications à effectuer dans le cadre d'une demande d'enregistrement d'un état civil constitué à l'étranger sont du même ordre que dans le cadre d'une procédure visant à établir un état civil en Belgique, cette fourchette de un à huit mois peut légitimement servir à évaluer le délai de traitement d'une demande d'enregistrement.

Troisièmement, au sujet de l'attitude de l'administré, il faut relever que sa collaboration est parfois nécessaire dans la procédure d'enregistrement de son acte d'état civil¹⁵. S'il ne répond pas à une convocation, ou s'il ne produit pas certains documents ou certaines informations permettant de contrôler les conditions de validité de son acte d'état civil, cela peut avoir pour effet de retarder la décision de l'officier de l'état civil, sans que ce dernier ne puisse, bien entendu, en être tenu responsable.

Enfin, quatrièmement, quant au comportement de l'autorité, il appartient à l'officier de l'état civil d'exercer sa compétence en matière d'enregistrement des actes d'état civil étrangers dans un délai proportionné aux difficultés qu'il rencontre dans chaque dossier. Comme l'indique le Conseil d'État, « *l'appréciation du délai raisonnable est fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause* »¹⁶. En l'occurrence, l'officier d'état civil doit donc prendre le temps d'effectuer toutes les démarches nécessaires pour éclairer son appréciation, mais il ne peut effectuer que les démarches qui s'imposent au regard des spécificités de l'espèce. De plus, le temps que l'officier de l'état civil consacre à ses recherches doit être à la mesure de l'importance que comportent les éléments recherchés pour l'analyse du dossier. Plus les renseignements attendus sont indispensables, plus ils justifient le temps qu'il faut pour les obtenir. Ce calcul doit occuper la réflexion de l'officier de l'état civil lorsqu'il est en attente d'informations, quel que soit l'instance qui est sensée les lui transmettre. Mais, en tout état de cause, il ne peut indéfiniment reporter sa décision sans négliger la compétence dont il est investi. Le principe du délai raisonnable vient toujours poser une limite temporelle à son pouvoir d'appréciation.

Ainsi, lorsque l'officier de l'état civil a un doute sérieux concernant la validité de l'acte d'état civil étranger, et qu'il a jugé opportun d'interroger le procureur du Roi, il doit laisser à ce dernier le temps de remettre son avis. Le délai qu'il devra accorder au procureur sera d'autant plus grand que le dossier est complexe et que l'avis est essentiel pour forger sa conviction. Mais, quelle que soit la valeur de l'avis à ses yeux, l'officier de l'état civil doit garder la maîtrise de sa compétence, et renoncer à attendre l'avis qui ne lui est pas donné dans un délai admissible. Comme a pu le rappeler le tribunal de première instance de Bruxelles, « *la mission légale de l'officier de l'état civil s'exerce indépendamment du rôle du parquet, qui n'a en l'espèce qu'une compétence d'avis* »¹⁷. Plus exactement, s'il en va ainsi, c'est parce que, conformément à l'article 37 du Code civil, l'avis du procureur du Roi n'est pas obligatoire¹⁸. Son caractère facultatif explique que le parquet ne saurait être tenu responsable d'un dépassement du délai raisonnable occasionné par l'inaction du détenteur du pouvoir de décision.

Maintenant que nous avons explicité les quatre critères utiles à l'évaluation du principe du délai raisonnable dans le contexte de l'enregistrement de l'acte d'état civil étranger, on voit en quoi, dans la situation de Clémentine et de Charlie exposée plus haut, l'attitude de l'officier de l'état civil est illégale. Dans ce dossier, comme dans beaucoup d'autres, l'officier de l'état civil suspend le traitement de la demande durant un période largement supérieure à celle que le législateur paraît considérer comme suffisante pour procéder au contrôle de la validité de l'acte étranger, sous prétexte qu'il ne peut pas statuer sans l'avis du procureur du Roi. De surcroît, l'officier de l'état civil ne prête attention ni au caractère fondamental du droit dont la reconnaissance

14 Article 1476^{quater} Code civil et 71 Code consulaire.

15 Rappelons que le principe général de collaboration procédurale s'applique aussi bien à l'administré qu'à l'administration (P. GOF-FAUX, *op. cit.*, p. 53).

16 CE, Monseur, n° 222.966, 22 mars 2013. Voir aussi dans le même sens et selon les mêmes termes : CE, Le Clef, n° 238.115, 8 mai 2017 ; CE, Bruylants, n° 236.791, 15 décembre 2016.

17 Civ. Bruxelles, 25 février 2014, n° 14/5527/A, *Newsletter ADDE* n° 97, avril 2014, p. 6.

18 Pour des précisions sur le caractère non obligatoire de l'avis du procureur du Roi anciennement prévu par l'article 31 du Code de droit international privé avant sa modification par la loi du 18 juin 2018 (voy. note n° 24), voy. Proposition de loi portant le Code de droit international privé, 7 juillet 2003, exposé des motifs, Doc. Sénat n° 3-27/1, pp. 61 et 62. Sur la distinction entre l'avis obligatoire (simple ou conforme) et l'avis facultatif, voy. D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 322-325.

est suspendue, ni à l'impact de cette suspension sur l'établissement de la filiation paternelle de l'enfant dont la naissance est annoncée, alors que ces circonstances devraient le contraindre à une plus grande célérité.

Pour les personnes dont la demande n'est pas traitée dans un délai raisonnable, la situation est d'autant plus dommageable que les voies de recours qui s'offrent à elles semblent limitées. Une action en reconnaissance de l'acte d'état civil étranger est organisée devant le tribunal de la famille¹⁹. Mais, selon la loi, pour que celle-ci puisse être introduite, une décision de refus de reconnaissance doit avoir été adoptée. La doctrine estime que cette exigence est impérative²⁰ et s'impose même en cas de dépassement du délai raisonnable de l'autorité²¹. Dès lors, la seule possibilité qui semble ouverte aux administrés est de recourir au mécanisme prévu par l'article 14, §3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Selon cette disposition, si l'administré a mis l'officier de l'état civil en demeure de statuer et que ce dernier n'agit pas dans les quatre mois de cette mise en demeure, son silence peut alors être considéré comme une décision de refus. Reste que ce délai de quatre mois paraît lui-même excessif au regard de la nature des droits en cause et de l'objet du litige. On peut, dès lors, s'interroger sur sa compatibilité avec le droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme²².

La situation dans laquelle se trouvent Clémentine et Charlie n'a rien d'exceptionnelle. Elle est devenue chose banale, même lorsque les droits de l'enfant sont suspendus à la reconnaissance du mariage de ses parents. Ceci ne ressort pas seulement de la pratique des associations de notre secteur. Un responsable d'une grande commune wallonne nous confiait encore récemment que, chez eux, ils n'espèrent plus de réponse du parquet avant environ un an ; sans que ce responsable n'admette pourtant le devoir de l'officier de l'état civil de traiter les demandes d'enregistrement sans le concours du parquet. Il semble que la fonction et l'expertise du procureur du Roi nourrissent une certaine forme de soumission dans le chef des officiers de l'état civil. C'est pourtant bien entre les mains de cette autorité que la Constitution place la compétence d'enregistrement des actes d'état civil étrangers²³.

Lors de la réforme de l'état civil, il semble que le législateur ait été sensible à ce problème. En effet, en instituant l'Autorité centrale de l'état civil²⁴, il a estimé nécessaire d'encadrer sa compétence d'avis d'un délai contraignant. Selon le Code de droit international privé²⁵, l'Autorité centrale dispose d'un délai de trois mois, prolongeable de trois mois maximum, pour rendre un avis. Malheureusement, les travaux préparatoires de la loi « fourre-tout »²⁶ dans laquelle se sont retrouvées les dispositions relatives à l'Autorité centrale ne donnent aucune explication sur les raisons qui ont poussé le législateur à fixer ce délai. On peut simplement regretter qu'à compétence égale vis-à-vis du contrôle des actes d'état civil étrangers, le législateur n'ait pas prévu le même délai de trois mois en rédigeant le nouvel article 37 du Code civil consacré à la compétence d'avis du procureur du Roi. Peut-être, à terme, l'Autorité centrale a-t-elle vocation à remplacer le parquet dans cette mission²⁷. Mais, pour le moment, les moyens qui lui sont octroyés sont nettement insuffisants²⁸. Avertis que l'Autorité centrale ne serait mise en place que progressivement²⁹, les services communaux ont donc visiblement conservé l'habitude de demander l'avis des parquets.

19 Article 31, § 4 Code de droit international privé.

20 J. VERHELLEN, *Het Belgisch Wetboek IPR in familiezaken*, Brugge, *die Keure*, 2012, pp. 254-255.

21 P. WAUTELET et C. HENRICOT, *Relations familiales internationales : L'actualité vue par la pratique*, Liège, *Anthémis*, 2010, p. 50.

22 L'article 13 de la CEDH dispose que « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » Selon la jurisprudence, pour être effectif, un recours doit présenter des garanties minimales de célérité (Cour EDH, *Payet c. France*, n° 19606/08, 20 janvier 2011) et ne peut être conditionné par des exigences trop restrictives (Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, 31 octobre 2019, p. 14, www.echr.coe.in).

23 L'article 164 de la Constitution dispose que « La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. »

24 Par l'article 85 de la 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. du 2/7/18).

25 Article 31, § 3, al. 4 Code de droit international privé.

26 Loi du 18 juin 2018, *op. cit.* Sur le caractère exécutable de la technique d'élaboration du droit par des lois « pot-pourri », voir la critique de J.-Y. CARLIER, « Mon nom, mon choix : Nouvelles dispositions relatives au nom dans le Code belge de droit international privé », *Rev. trim. dr. fam.*, 3/2018, pp. 1-2.

27 A lire le nouvel article 31 du Code de droit international privé, l'Autorité centrale est à présent le conseiller naturel de l'officier de l'état civil en matière de reconnaissance des actes d'état civil étrangers.

28 Selon le GAPEC (Groupement d'Agents des services de la Population et de l'État Civil), en ce début 2020, l'Autorité centrale de l'état civil ne serait toujours composée que de deux juristes et d'un chef de service (<http://www.gapec.be/medias/files/2020-01-10-autorite-centrale-etat-civil-1.pdf>).

29 Ibid. ; Circulaire du 25 mars 2019 relative à la modernisation et l'informatisation de l'état civil (M.B. 25/3/19).

En attendant de voir évoluer le rôle de l'Autorité centrale, il appartient au Ministre de la justice de réagir face à ces violations courantes du principe du délai raisonnable dans cette matière fondamentale qu'est l'état civil. Que ce principe réclame une application au cas par cas ne signifie pas que des directives ne puissent être données aux officiers de l'état civil et à leurs subordonnés. Une circulaire devrait leur être adressée pour rappeler le principe du délai raisonnable, ses critères d'évaluation, et la souveraineté de l'officier d'état civil dans le traitement de ses dossiers. Enfin, aux autorités communales qui s'offusquent de la lenteur des parquets, il faut conseiller, en cas de doute sérieux sur la validité des actes d'état civil étrangers, d'envoyer systématiquement leurs demandes d'avis à l'Autorité centrale plutôt qu'au procureur du Roi.

Thomas Evrard, juriste ADDE a.s.b.l., thomas.evrard@adde.be