

## I. Édito

### La durée de validité des actes administratifs étrangers : le rire jaune des migrants

*Certains services publics refusent automatiquement les actes administratifs étrangers présentés plus de trois ou six mois après leur émission. Selon le droit international privé belge, il appartient pourtant à la loi du lieu où ont été dressés les documents de déterminer leur durée de validité. Si les autorités belges disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à l'actualité du document public étranger, celui-ci doit être exercé avec souplesse et précision, comme le recommande le Ministre de la justice.*

Les Européens parlent volontiers de l'attrance et de l'admiration que les migrants auraient pour l'Occident. Ce qu'ils ignorent c'est à quel point, sous bien des rapports, la culture occidentale peut prêter à rire dans les pays du Sud. Le bureaucratisme, avec en particulier son art d'imposer des formalités dont personne ne connaît vraiment la finalité, est l'un de ces sujets de dérision. L'humour des migrants s'égratigne cependant lorsqu'ils sont confrontés aux aspects fabuleux de la discipline administrative européenne. Quelle ne fût pas la frustration des nombreux pères étrangers qui, incapables de présenter leur acte de naissance se sont vu refuser, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2018<sup>1</sup>, le droit d'établir leur paternité à la naissance de leur enfant en Belgique. Et lorsqu'en 2019 les autorités belges ont abandonné cette formalité<sup>2</sup>, tout compte fait perçue comme superflue<sup>3</sup>, le rire de ces pères était celui du héros d'une comédie tragique.

Ce rire plein d'amertume, on l'entend fréquemment dans les locaux de l'ADDE. Le cas le plus courant est peut-être celui de la personne qui vient prendre conseil après qu'une administration, dans une procédure quelconque, lui ait refusé la réception d'un acte d'état civil, valablement établi à l'étranger, mais qui, selon l'autorité, serait périmé. Il faut savoir que, sous l'influence de certains parquets<sup>4</sup>, l'usage s'est répandu de donner pour instruction aux fonctionnaires de ne pas accueillir un document d'état civil présenté plus de trois ou six mois (selon les services) après sa délivrance par l'autorité étrangère. A moins que son document soit très ancien, l'intéressé s'étonne toujours qu'on puisse lui réclamer une nouvelle expédition – le cas échéant, traduite et légalisée – d'un acte dont il dispose déjà. Un délai de trois mois, particulièrement, lui paraît trop court quand il a l'expérience du temps que peuvent nécessiter les démarches à réaliser avant qu'un document soit prêt à être déposé. La personne relève aussi l'absurdité d'un tel délai quand il lui est opposé alors que c'est par prévoyance qu'il a fait dresser le document avant son départ pour la Belgique. De même, il lui semble ridicule de refuser un document, certes ancien, mais qu'il vient de récupérer à la clôture d'une autre procédure. Il arrive enfin qu'une administration rejette un acte qui n'a pas été produit dans le délai imparti mais pour l'unique raison que la personne était dans l'attente que lui parviennent d'autres documents requis dans son dossier<sup>5</sup>. Alors, quand le consultant nous questionne sur l'origine et la légalité de ce délai de validité des documents étrangers, nos explications ne manquent pas de le faire rire, dès lors que l'analyse révèle non seulement que ce délai ne se fonde sur aucune disposition légale, mais qu'il est parfois sans la moindre utilité.

Nous voulons ici reproduire cette analyse, en espérant que sa diffusion puisse participer à l'émergence d'une pratique moins arbitraire et, pour tout dire, moins inepte que celle qui a cours actuellement dans différents services publics.

1 Suite à l'introduction de l'article 327/2 du Code civil par la loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (M.B. 4/10/2017, vig. 1/04/2018).

2 Suite à la modification de l'article 327/2 du Code civil par la loi du 21 décembre 2018 portant dispositions diverses en matière de justice (M.B. 31/12/2018).

3 Voy. Projet de loi du 16 novembre 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, loi du 21 décembre 2018, amendement n° 89 Mme Bec et consorts, article 35, Doc Chambre 54 3303/004.

4 Voy. point 3 de la circulaire du 16 janvier 2006 relative à la loi du 3 décembre 2005 modifiant les articles 64 et 1476 du Code civil et l'article 59/1 du Code des droits de timbre en vue de simplifier les formalités du mariage et de la cohabitation légale (M.B. 23/01/2006) ; Q.R., Chambre, sess. 2004-2005, question n° 555 du 18 avril 2005 (J. Galant).

5 Ce problème a déjà été constaté par la Ministre de la justice dans sa circulaire du 16 janvier 2006 (*op. cit.*).

## La durée de validité de l'acte administratif étranger

Le principe général de droit international privé « *locus regit actum* »<sup>6</sup> implique que la durée de validité de l'acte administratif étranger soit déterminée par la loi de l'État qui l'a émis. Selon ce principe, en effet, les autorités belges ont pour obligation d'appliquer les normes du pays d'où provient l'acte administratif pour contrôler la validité formelle de l'écrit (*instrumentum*) dans lequel il a été consigné. Parmi ces règles, on retrouve celles qui définissent les mentions qui doivent être reprises dans le document, celles qui régissent les marques de son authenticité (dont le respect est en principe attesté par la légalisation)<sup>7</sup>, de même que celles qui déterminent la validité dans le temps de l'expédition de l'acte étranger. Dans la majorité des cas, il semble que les États prescrivent une durée de validité illimitée pour leurs documents publics<sup>8</sup>. C'est notamment le cas de l'Argentine, de l'Espagne et de la Pologne. Certaines lois étrangères fixent toutefois une limite temporelle à la validité de leurs actes officiels. Ainsi, les lois turque<sup>9</sup>, suisse<sup>10</sup> et italienne<sup>11</sup> prévoient qu'en principe les documents publics ne peuvent pas dater de plus de 6 mois.

Lorsqu'un délai est fixé par la loi étrangère applicable, l'autorité belge doit s'y conformer pour statuer sur la validité formelle de l'acte administratif étranger. Elle ne peut pas se montrer plus souple en se référant à un délai qu'elle aurait pour habitude de suivre ; cela reviendrait, aussi non, à donner des effets dans l'ordre juridique belge à un écrit qui n'a plus force probante dans son pays d'origine. Par ailleurs, l'application du délai prévu par le droit étranger doit se faire en tenant compte de tous les termes de ce dernier. Ainsi, en présence d'un acte italien, l'autorité belge doit savoir qu'en vertu d'un article de la loi italienne applicable, le délai de validité de six mois n'est pas retenu pour les actes certifiant un fait ou un état civil non susceptible de modification.

Maintenant, lorsqu'aucun délai n'est fixé pour la validité du document étranger : l'autorité belge n'a pas plus de pouvoir d'appréciation. Conformément à la loi désignée applicable en vertu du principe « *locus regit actum* », elle doit obligatoirement admettre la validité formelle de l'acte administratif étranger, du moins quant à la question de sa péremption. Le rejet du document pour le seul motif qu'il a été présenté après l'écoulement du délai de trois ou six mois que se serait fixée l'administration belge pour sa réception est illégal. Un tel délai ne peut être conçu comme une condition de validité de l'acte étranger.

## L'actualité du contenu de l'acte administratif étranger

Cela étant, il importe de bien distinguer deux choses : la reconnaissance de l'acte administratif étranger, et la preuve de l'actualité du fait juridique ou de l'état civil établi par l'acte étranger. La reconnaissance d'un acte ne signifie pas forcément qu'il faut tenir pour actuel le fait ou l'événement d'état civil qu'il relate. Tous les actes publics ont une date ; en reconnaissant leurs effets dans l'ordre juridique belge, on ne fait rien de plus qu'admettre que le fait ou l'état civil est à cette date la vérité juridique, sans se positionner sur la question de savoir s'il a ou non été rectifié ou modifié par la suite. L'autorité réceptrice de l'acte dispose donc d'un pouvoir d'appréciation quant à l'actualité du fait ou de l'événement reconnu, dès le moment où la date d'émission de l'acte est antérieure à celle de sa réception par l'autorité destinataire. La question reste alors de savoir dans quelle mesure un service public peut aménager ce pouvoir d'appréciation en se fixant un délai au-delà duquel elle estimerait le document trop ancien pour prouver le caractère actuel de son contenu.

Tout d'abord, il est clair que l'actualité du fait juridique ou de l'état civil qui fait l'objet de l'acte administratif doit être présumée. La raison en est simple : le pouvoir d'appréciation de l'autorité publique doit s'exercer sur base des éléments objectifs du dossier. En l'absence d'indices laissant penser que l'acte a pu être rectifié ou modifié, sa seule existence contraint à considérer que le fait ou l'état civil dont il apporte la preuve est encore d'actualité. L'autorité ne peut mettre en balance le document avec le simple fait que, potentiellement, la situation a pu évo-

6 Pour une description du principe, voy. F. RIGAUX et M. FALLON, *Droit international privé* (3<sup>e</sup> éd.), Bruxelles, Larcier, 2005, p. 101.

7 Le principe *locus regit actum* est sur ce point expressément consacré par l'article 27 du Code de droit international privé.

8 Notre enquête à ce niveau se borne principalement aux réponses apportées par les États membres de la Commission internationale de l'état civil au questionnaire de la Commission dont les résultats ont été publiés pour chaque État sous forme de guide pratique sur son site : [www.ciec1.org](http://www.ciec1.org).

9 Guide pratique international de l'état civil pour la Turquie, décembre 2002, point 2.5.4, p. 11 ([http://ciec1.org/SITECIEC/PAGE\\_GP\\_Pays/xBIAAIKpgz9zaHZXYUJRdIJ6OgA](http://ciec1.org/SITECIEC/PAGE_GP_Pays/xBIAAIKpgz9zaHZXYUJRdIJ6OgA)).

10 Article 16, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral suisse du 28 avril 2004 sur l'état civil (RO 2004 2915).

11 Article 41 du décret du Président de la République d'Italie du 28 décembre 2000, n. 445, texte consolidé des dispositions législatives et réglementaires sur la documentation administrative tel que modifié par la loi du 12 novembre 2011.

luer. D'autant qu'il faut, a priori, accorder foi à la déclaration de la personne qui, en déposant son document, soutient que le fait ou l'événement juridique qu'il contient est bien d'actualité.

Néanmoins, il faut concevoir que plus le document est ancien, moins la présomption d'actualité du fait ou de l'événement juridique est forte, quoiqu'elle soit toujours présente. Aussi n'est-il sans doute pas déraisonnable pour une autorité administrative de prévoir un délai à l'écoulement duquel ses agents devraient vérifier de façon plus minutieuse l'actualité du contenu du document et, au besoin, en solliciter une expédition récente. Cette exigence ne devrait cependant pas pouvoir être imposée sur le simple motif du dépassement du délai, mais seulement en invoquant la raison concrète qui incite à penser que l'acte a pu être modifié ou rectifié. Car, en effet, ce délai ne peut valoir tout au plus que comme une directive interne par laquelle l'autorité balise son pouvoir d'appréciation quant à l'admissibilité des documents étrangers<sup>12</sup>. En l'absence de base législative, il ne peut s'agir que d'une ligne de conduite dont l'usage ne dispense pas d'une évaluation au cas par cas des circonstances de chaque espèce. C'est en ce sens que le Ministre de la justice semble interpréter le délai d'acceptation de l'actualité des actes étrangers<sup>13</sup>. Dans la circulaire du 21 mars 2018, il recommande d'ailleurs expressément aux services qui instaurent un tel délai de tenir compte de « l'absence d'indications que la situation de la personne a changé depuis la remise du document. »<sup>14</sup>

Par ailleurs, les services administratifs doivent garder à l'esprit l'objectif du délai relatif à l'actualité des actes et ne pas s'y référer lorsqu'il est dépourvu d'utilité. Le SPF Intérieur a ainsi relevé qu'un délai ne devrait pas être attaché au document provenant des « nombreux pays [qui] n'ont pas la tradition ouest-européenne de mise à jour des actes d'état civil (par exemple, par le biais de mentions marginales). »<sup>15</sup> En l'occurrence, en effet, la production d'une nouvelle expédition de l'acte n'apporterait simplement aucune confirmation de l'actualité du fait ou du statut considéré. De même, selon le SPF<sup>16</sup>, un délai ne devrait pas être appliqué lorsque l'acte d'état civil présenté est un acte original, issu donc d'un État qui ne délivre les actes qu'une seule fois. « Là encore, il n'est pas utile de demander un extrait plus récent que les personnes concernées ne pourraient obtenir qu'en déclarant que l'exemplaire précédent a été perdu ou volé. »

Dans d'autres cas de figure, un délai ne se justifie pas non plus en raison de la nature des faits ou des événements juridiques contenu dans le document. Certains de ces éléments comme, par exemple, le fait de la naissance, le sexe ou la date de naissance ont très peu de chance d'avoir été rectifiés ou modifiés. Aussi paraît-il excessif de douter de l'actualité d'un acte de naissance valide, à moins qu'il soit extrêmement vieux ou que certains indices concrets forcent à penser que sa substance a changé. En tout état de cause, l'analyse de l'actualité d'un acte et de l'opportunité d'en requérir une version plus récente ne peut se faire sans avoir égard aux circonstances entourant sa production. En particulier, la difficulté pour la personne d'obtenir un nouveau document dans son pays d'origine doit être prise en compte, comme le souligne la circulaire du 21 mars 2018<sup>17</sup>. Par exemple, on ne peut envisager de demander un nouvel acte à un Afghan avec autant de facilité qu'à un Français ; d'autant que l'acte afghan doit être traduit et légalisé.

Et pourtant... Si nombre d'administrations exercent leur pouvoir d'appréciation de l'actualité des documents administratifs étrangers avec souplesse et précision, conformément aux recommandations du Ministre de la Justice<sup>18</sup>, on constate en pratique que beaucoup d'autres refusent automatiquement les actes datant de plus de trois ou de six mois, comme si ce délai était une véritable règle de droit. Dans l'ignorance de ce qu'il appartient, selon le droit international privé belge, à la loi du lieu d'émission d'un document de déterminer sa durée

12 Sur la notion de directive en droit administratif, voy. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 45 et 46.

13 Voy. point 3 de la circulaire du 16 janvier 2006 (*op. cit.*) ; point A.2. de la circulaire du 21 mars 2018 relative à la loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de co-maternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (*M.B.*, 26/03/2018, vig. 1/04/2018) ; point 4.2.14.3 de la circulaire du 19 mars mars 2019 relative à la modernisation et l'informatisation de l'état civil (*M.B.* 25/03/2019).

14 Point A.2. de la circulaire du 21 mars 2018 (*op. cit.*).

15 Voyez les informations publiées sur le site sur SPF Affaires intérieures : « Frequently Asked Questions (FAQ) : modernisation et informatisation de l'État civil », 3 mai 2019, point 2.10.9, p. 24 ([https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/baec/FAQ\\_BAEC\\_FR\\_20190503.pdf](https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/baec/FAQ_BAEC_FR_20190503.pdf)).

16 *Ibid.*

17 Point A.2. de la circulaire du 21 mars 2018 (*op. cit.*).

18 Le Ministre de la justice se fonde notamment sur un avis de la Commission permanente de l'état civil rendu en 2005 (Voy. point 3 de la circulaire du 16 janvier 2006, *op. cit.*)

de validité, certains officiers de l'état civil, entre autres, imposent le respect de ce délai comme une condition à la reconnaissance de l'acte administratif étranger.

Loin d'être une petite question de procédure administrative, cet état de fait est particulièrement dommageable pour les migrants en ce qu'il entraîne parfois la suspension de leurs droits civils fondamentaux. Il faut appeler les autorités responsables à modifier leur approche de l'actualité des documents étrangers. Elles doivent, en premier lieu, revoir leur communication vis-à-vis des administrés à qui on ne peut laisser entendre que le délai de trois ou six mois serait une exigence légale impérative<sup>19</sup>.

Un recours est ouvert devant le tribunal de la famille pour la reconnaissance de l'acte d'état civil considéré indûment comme périmé<sup>20</sup>. Hélas, la perspective de ce recours n'est pas tellement de nature à apaiser le migrant confronté à cette situation. Son rire retentit encore car il sait que le recours prendra sans doute plus de temps que de refaire les démarches pour obtenir un nouveau document – si tant est que ces démarches soient envisageables. Et dans son rire on entend aussi l'impression que c'est peut-être pour cela que le document qu'il a présenté a reçu peu de considérations.

*Thomas Evrard, juriste ADDE a.s.b.l., [thomas.evrard@adde.be](mailto:thomas.evrard@adde.be)*

---

<sup>19</sup> Pour un exemple de communication à revoir, voy. le document diffusé par la commune de Liège : « Ville de Liège, département Affaires citoyennes, Service des mariages : Mariage, Cohabitation légale, informations générales », avril 2019 (<https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/etat-civil-et-population/mariage-et-cohabitation-legale/telechargement/mariage-etrangers-documents-a-fournir.pdf>).

<sup>20</sup> Article 23 et 27 du Code de droit international privé.