

## L'état civil et la population

### 1. L'état civil

Selon l'article 109 de la Constitution, « *la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales* ».

La loi précise que c'est au collège communal que revient cette mission de tenue des registres, mais s'empresse d'ajouter qu'il appartient au bourgmestre, ou à un échevin délégué à cet effet, de remplir les fonctions d'officier de l'état civil et de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres (Code civil, art. 7).

Les formalités de la rédaction des actes de l'état civil - naissance, mariage, adoption, divorce, décès, etc. - et, le cas échéant, des célébrations qui précèdent cette rédaction (l'on pense essentiellement au mariage) sont énoncées au livre 1<sup>er</sup>, titre II et suivants, du Code civil.

Ce Code prévoit également une responsabilité civile particulière pour l'officier de l'état civil, de même que des sanctions spécifiques lui sont applicables pour certaines fautes pénales décrites dans le Code pénal.

Pendant plus de deux siècles, depuis l'adoption du Code Napoléon de 1804 qui allait devenir notre Code civil belge, les actes de l'état civil, qui étaient des écrits ayant valeur authentique, devaient être reliés annuellement dans des registres, dont un exemplaire était conservé à l'administration communale, et l'autre au greffe du tribunal de première instance territorialement compétent.

Depuis le 31 mars 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil, l'état civil est enfin entré de plain-pied dans le monde technologique moderne, grâce à la mise en ligne d'une banque de données nationale, reliant en réseau toutes les villes et communes du pays, les ministères fédéraux concernés, ainsi que toutes les représentations diplomatiques belges à l'étranger. Il s'agit de la BAEC, pour Banque de données des actes de l'état civil.

La BAEC remplace depuis cette date les actes et registres sur support papier (les actes « papier » existants sont progressivement numérisés et introduits dans la BAEC, en remontant le temps à partir des actes les plus récents, et selon les besoins pour les actes plus anciens).

Selon les chiffres officiels, dans la phase préparatoire de 2018, environ 6,5 millions d'actes en provenance des 589 registres communaux et de 102 registres consulaires avaient déjà migré dans la nouvelle banque de données au moment de son démarrage officiel. On estime à 15 à 20 millions de nombre d'actes d'état civil figurant dans les registres depuis 1945.

On n'entrera pas ici dans la grande technicité et complexité de la nouvelle structure, mais il est utile de garder à l'esprit les grandes avancées et améliorations qu'offre le nouveau système :

- l'organisation informatique est centralisée dans son contrôle et sa maintenance (les serveurs se trouvent à Bruxelles, sous la responsabilité du SPF Intérieur) mais reste déconcentrée dans son encodage et son utilisation (les actes d'état civil continuent à être dressés – désormais de manière électronique – par chacune des villes et communes, et des ambassades et consulats belges) ;
- le citoyen ne doit plus se déplacer dans la commune de son lieu de naissance ou de mariage pour obtenir une copie de son acte de naissance ou de mariage. Dans la même logique de facilité d'accès, chaque commune peut, pour la gestion des demandes individuelles de citoyens, solliciter l'incorporation à la BAEC d'un acte des registres non encore migré, et figurant dans les registres d'une autre commune ;

- à l’occasion d’un mariage, l’officier de l’état civil signe désormais les actes avec sa carte d’identité électronique. Un ordinateur portable suffit. Mais la cérémonie de mariage est pour le reste inchangée, et les mariés et leurs éventuels témoins peuvent par exemple continuer à signer manuscritement un livret de mariage, celui-ci n’ayant pas (et jamais eu) la valeur juridique de l’acte de mariage ;
- la vérification d’identité de la personne faisant l’objet d’un acte au sein de la BAEC est beaucoup plus performante que dans les registres en papier. Les risques d’erreurs d’identité, d’usurpation ou autres fraudes à l’identité, ou encore de fautes de frappe dans les noms des personnes et des lieux, en sont réduites drastiquement ;
- enfin, et c’est l’essentiel : la rapidité de consultation et de traitement des dossiers d’état civil est fortement améliorée dans chaque commune, ce qui profite tant au citoyen qu’au personnel communal.

Une distinction fondamentale doit être faite entre l’état civil, géré donc via la BAEC désormais, et les registres de la population (voyez point suivant). Ces derniers sont des banques de données publiques, aujourd’hui tenus également sous forme électronique au sein de chaque commune belge, et en lien étroit avec la banque de données centrale de la population qu’est le Registre national (RN). Les registres de population ont pour but de conserver et consulter un ensemble d’informations relatives aux personnes physiques présentes en Belgique, mais sans se limiter à leur état civil : sont également repris dans ces registres, un ensemble de données administratives les concernant (résidence effective, numéro national, composition de ménage, permis de conduire et autres autorisations administratives diverses, déclaration de don d’organe ou dernières volontés en matière de sépulture, etc.).

Les données d’état civil de la BAEC, comme les données contenues dans les registres de population (voyez point suivant), voient leur accès strictement réglementé : sans entrer dans les détails, retenons que les données d’état civil ne sont en principe communicables qu’à la personne concernée ou à sa famille, tandis que les tiers ne pourront en demander l’accès qu’après plusieurs décennies (délai variable selon le type d’acte) ; quant aux données de registres de population, elles sont accessibles, de manière individuelle, à la personne concernée ou sa famille, mais encore à toute personne tierce qui peut justifier avoir besoin de ces informations (essentiellement l’adresse de domicile) pour initier une procédure légale à l’égard de l’intéressé (mise en demeure, citation en justice, etc.). De manière générale, les données d’état civil comme de population sont donc strictement confidentielles et protégées par les autorités.

Outre cette présentation succincte des structures de gestion de l’état civil, voici quelques situations fréquemment rencontrées par les communes en cette matière, et le traitement juridique à y apporter :

- concernant la **délégation de la fonction d’officier de l’état civil** : une particularité de la loi (Code civil, art.7 al. 2) est que les compétences d’officier de l’état civil exercées de droit par le bourgmestre, si elles peuvent faire l’objet d’une délégation (à un échevin, à l’exception du président du CPAS, lequel, bien que membre du collège communal, n’a pas la qualité d’échevin), cette délégation ne peut être décidée par le seul bourgmestre. C’est en effet au collège dans son ensemble qu’il revient de décharger le bourgmestre, à sa demande, de la fonction d’officier de l’état civil, pour l’attribuer à un échevin ;
- concernant le **remplacement temporaire de l’officier de l’état civil** : à la différence de l’attribution de ladite fonction à un échevin, évoquée ci-dessus, la question du remplacement de l’officier en cas d’empêchement temporaire (maladie, congé, etc.) est déterminée selon une procédure stricte (Code civil, art.7 al. 3), c’est-à-dire en suivant un ordre précis (celui des nominations de chaque échevin après le bourgmestre, et en incluant ce dernier, si la fonction avait été attribuée, de base, à un échevin), jusqu’à trouver le premier élu non empêché ; en revanche, la liste dont question n’est pas limitée aux seuls bourgmestre et échevins, puisqu’elle permet également aux conseillers communaux d’exercer temporairement cette

fonction si ni le bourgmestre ni aucun échevin n'est disponible. On notera enfin que le président du CPAS, auquel le Code de la démocratie locale et de la décentralisation permet en Wallonie de participer aux délibérations du collège communal, n'a pas pour autant la qualité d'échevin, et ne peut donc ni devenir officier de l'état civil délégué ni même exercer cette fonction de manière temporaire en cas d'empêchement de l'officier en titre. Dans ce dernier cas toutefois, si le président du CPAS est également conseiller communal, il pourrait, en cette qualité, exercer cette fonction en remplacement temporaire de l'officier titulaire, mais à condition que tous les échevins et conseillers communaux situés avant lui dans le tableau de préséance se soient eux-mêmes déclarés empêchés.

À noter toutefois que, depuis l'entrée en vigueur du CDLD, c'est l'article L1123-5, § 1<sup>er</sup>, qui règle les questions d'empêchement (ou d'absence) du bourgmestre, en prévoyant notamment que le bourgmestre peut choisir son échevin remplaçant (en ce compris dans sa fonction d'officier d'état civil) comme bourgmestre faisant fonction, mais qu'à défaut de choix, c'est l'ordre de nominations (le « rang », dit le CDLD) qui prévaut ;

- concernant les *incompatibilités de l'officier de l'état civil liées à la parenté*, la loi est longtemps restée muette sur ce point, de sorte qu'il fallait se référer à un très ancien texte (A.R. 8.6.1823) pour apprendre que l'officier de l'état civil ne peut dresser aucun acte s'il le concerne lui-même, son conjoint, son cohabitant légal, ses père et mère, ses enfants ou encore ses frères et sœurs. Il est dans ce cas empêché et doit être remplacé, pour le ou les actes concernés uniquement. Par conséquent, les autres liens de parenté ne posent aucun problème pour l'exercice des missions de l'officier. Ces règles ont finalement été intégrées dans le Code civil en 2019 (article 12) ;
- concernant la *célébration des mariages* : plusieurs de leurs modalités posent fréquemment question :
  - le lieu de la célébration du mariage civil est, en vertu du Code civil (art. 165/1), la maison communale. Toutefois, dans des circonstances particulières dûment justifiées (un handicap, une impossibilité matérielle de se déplacer, etc.), il peut être admis de célébrer un mariage ailleurs (domicile, hôpital, maison de repos, etc.), pour autant que les formalités légales soient accomplies. Depuis quelques années, le même article du Code civil prévoit également la possibilité pour le conseil communal de désigner un ou plusieurs autres bâtiments où les mariages pourront être célébrés sur le territoire communal ;
  - le mariage étant un droit de l'homme reconnu internationalement, ainsi qu'un droit constitutionnel belge, il ne peut être refusé, même si l'un ou les deux futurs époux, étrangers, se trouvent sur le territoire belge de manière illégale. La question se présente souvent lors d'un projet de mariage avec un(e) Belge, puisque cela permet de régulariser la situation du conjoint étranger à l'égard de la législation sur l'accès au territoire ;
  - toutefois, afin de lutter contre les fraudes en matière d'accès au territoire, des législations fédérales, prises notamment en 1999 et 2013, ont modifié le Code civil pour y intégrer une procédure en matière de mariages simulés, également appelés mariages blancs ou de complaisance (voyez entre autres les articles 146bis et 167). En cas de doute quant à la volonté réelle des futurs époux de constituer une communauté de vie par le mariage, l'officier de l'état civil peut surseoir à la célébration du mariage, le temps qu'une procédure de contrôle soit activée. Une procédure semblable a été élaborée pour lutter contre les cohabitations légales de complaisance ou forcées (Code civil, art. 1476bis et suivants).

## 2. La population

Outre l'état civil, il existe en droit belge un autre mode d'enregistrement de la population, à vocation plus administrative que civile : les registres de la population et des étrangers.

Instaurés au XIX<sup>e</sup> siècle, ces registres ont fait l'objet d'une refonte complète en 1991, par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité.

Outre une rationalisation des procédures d'enregistrement dans les registres, cette loi a surtout établi un lien technique très clair, par voie informatique, entre les données inscrites dans ces registres communaux et une banque de données instituée au niveau national depuis 1983 : le Registre national (L. 8.8.1983 organisant un Registre national des personnes physiques).

Les données introduites par les communes dans leurs registres (identité, filiation, composition de ménage, adresse, ainsi qu'une série d'autres informations administratives utiles) constituent en effet la principale source des données du Registre national.

Il faut cependant noter que les informations contenues pour chaque personne physique dans le Registre national (16 données, listées par la loi de 1983) sont moins nombreuses que celles reprises dans les registres de population tenus par les communes (à ce jour une trentaine de données, dont l'incorporation dans les registres de population proviennent de plusieurs règles légales différentes).

Nombre d'institutions publiques disposent d'un accès direct au Registre national pour leur permettre de remplir leur mission (ministères fédéraux et régionaux, intercommunales de gaz et électricité, Fonds du logement, greffes des cours et tribunaux, organismes de sécurité sociale, police, etc.).

Par ailleurs, diverses lois prévoient que, sur base des registres de population, les autorités communales délivrent à chaque citoyen concerné - ou à des tiers dûment autorisés - des documents à conserver (carte d'identité électronique, permis de conduire, etc.) ou des certificats divers destinés à compléter un dossier pour la bonne fin d'une procédure (certificat de résidence, de composition de ménage, etc.).

La consultation, la communication d'informations, la délivrance de documents ou de listes issues des registres de la population sont strictement réglementées (v. not. A.R. 16.7.1992 rel. à la communication des informations contenues dans les registres de la population), dans le but essentiel de sauvegarder la vie privée des personnes physiques.

Une problématique que rencontrent très régulièrement les communes en matière de registres de population concerne *l'inscription dans des logements dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire*.

Lorsque des personnes sollicitent leur inscription dans de tels logements, une attention particulière doit être portée à la vérification de la résidence principale : par ex., si l'occupation du logement en cause n'est qu'occasionnelle ou momentanée, elle ne justifie pas une inscription au titre de résidence principale. En revanche, si la résidence principale effective est constatée, il faut appliquer la procédure de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population, en vertu de laquelle une inscription *provisoire* est prévue.

L'autorité communale compétente peut alors entamer la procédure (administrative ou judiciaire) prévue par ou en vertu de la loi, en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée (il peut s'agir d'un arrêté de police du bourgmestre, sur base de l'art. 135, par. 2, NLC, ou d'une mesure liée au Code du logement ou au CoDT), à défaut de quoi l'inscription dans les registres deviendra « *définitive* ».

En cas d'exécution de la mesure de police ainsi lancée, l'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux.

En d'autres termes, et comme le dit l'arrêté royal précité, « *aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire* ». La solution à ce type de problème ne peut donc passer par un refus de la commune d'appliquer la législation sur l'inscription aux registres de population.