

OFFICIER D'ÉTAT CIVIL : FONCTION DU PASSÉ ? MÉTIER D'AVENIR ?

Danielle ADRIAENSSENS

Directrice du service de la population et de l'état civil, Liège (B)

Qu'est qu'un « Officier de l'état civil » en Belgique ?

Pour l'article 125 de la Nouvelle Loi communale, il s'agit du Bourgmestre ou d'un échevin délégué à cet effet dont la mission est de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. Cette délégation en fait un magistrat communal pour la durée de son mandat d'échevin. Il ne doit, comme tel, prêter aucun serment et ne reçoit aucune indemnité complémentaire à charge de la Commune.

Sa compétence est territoriale et limitée au territoire de la Commune. Il agit « au nom de la Loi » lorsqu'il célèbre un mariage ou constate certains faits (naissance, décès), ou « suivant la Loi » lorsqu'il reçoit des déclarations relatives à l'état civil, en fait un acte, lit l'acte, en délivre des extraits, effectue une inscription marginale, transcrit les actes ou les décisions judiciaires.

Il doit respecter la Loi et les décisions judiciaires, mais agit en toute indépendance. S'il peut demander l'avis du Procureur du roi, cet avis ne le lie pas.

Sa responsabilité est triple : civile, pénale et administrative. En principe (art. 154 NLC), il peut désigner, nommer et congédier, les employés sous ses ordres sans en référer au Conseil communal.

En résumé, nous avons là un mandataire politique qui célèbre les mariages et signe les actes et les registres, sur un territoire donné et pendant une période limitée (6 ans). Et qui est personnellement, juridiquement et pénalement responsable.

Les Registres d'état civil sont chez nous, en Belgique, toujours archivés sous format papier dans les Communes.

L'article 167 de la Constitution confie la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des Registres exclusivement aux autorités communales. Une des conséquences est que nous n'avons donc pas en Belgique en principes d'actes documentaires uniformisés. La signature du mandataire communal est communiquée au Ministère des Affaires étrangères qui peut ainsi certifier conforme les documents pour l'étranger.

Les feuillets des Registres doivent être cotés et paraphés par le Président du tribunal de première instance ou le Juge chargé des Affaires civiles avant le début d'année.

Au premier coup d'œil, on voit bien que cette législation est obsolète et qu'elle date d'une époque où les Registres constituaient le seul reflet d'une communauté et le statut des personnes, sinon leur « citoyenneté ». Le lien étroit avec la Communauté locale permettait alors de reconstituer relativement facilement l'histoire d'une famille ou de sa généalogie.

Et il me semble facile, en reprenant une à une les tâches de l'officier de l'état civil telles qu'elles figurent dans la Constitution, le Code civil et le Code de la Démocratie locale, de prouver que la fonction d'officier de l'état civil telle qu'elle existe actuellement en Belgique mérite un bon nettoyage. Il me semble peu opportun, à l'heure actuelle, de dire que l'officier d'état civil

« constate » la naissance ou le décès : nous nous bornons à réécrire les documents complétés par le personnel médical compétent. Si l'acte de décès est nécessaire pour démarrer les formalités de succession et à donc un impact sur le patrimoine et sa succession, de même que l'acte de naissance, le rôle de l'agent d'état civil est limité. La formalité du mariage est devenue actuellement plus une célébration festive qui nécessite un certain décorum, et pourquoi pas la présence d'un homme politique soucieux de ses administrés, mais, là aussi, ce qui nécessite un travail de plus en plus lourd est l'établissement du dossier de mariage et la vérification des conditions de fond. L'inscription et la transcription des actes représentent un travail qui demande certes soin et précision. Mais la signature dans un lourd registre par un politique qui ne peut guère vérifier ce qu'il signe est-elle indispensable ?

On peut de plus se poser la question de l'importance actuelle de tout ce formalisme lorsqu'on lit dans un courrier émanant du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides : « Afin d'établir que vous êtes célibataire, il vous appartient de produire à l'Officier de l'Etat civil qui sera chargé de célébrer votre mariage un extrait (sic) du registre de population ou des étrangers de la Commune où vous êtes domicilié, seul document administratif qui établit votre état civil. »

Comme le dit le Professeur Yves-Henri LELEU (Droit des personnes et de la Famille, p. 20) « Les mutations sociales, économiques, scientifiques, médicales et politiques s'accéléralent après les guerres mondiales, la nouvelle focalisation sur les droits fondamentaux, la laïcisation et l'internationalisation des sociétés européennes ont bouleversé les règles et la méthode. La question est de savoir si le droit peut encore structurer la société autour d'un seul modèle familial, ou s'il doit observer les mutations et y adapter les institutions ». En l'occurrence, celle d'officier de l'état civil, même s'il y a lieu de garder à l'esprit que la fonction sociale de l'état des personnes exige stabilité et traçabilité.

Comment faire de cette fonction du passé un métier d'avenir ?

Ce qui doit être évalué, c'est la difficulté d'appliquer la/les législations en vigueur (Code de DIP, changements de sexe, nouvelle Loi sur la filiation, cohabitation légale, ...) et l'implication de plus en plus grande qui nous est réclamée dans la gestion des dossiers avec les autres administrations (Ministère de l'Intérieur, de la Santé, Banque carrefour, e-birth, ...), comme si nous étions « Le » point de jonction de toute la population. Ce qui n'est pas nécessairement faux.

Je ne vois pas comment nous pourrions évoluer sans envisager la clarification et/ou l'interpénétration des normes « population » et « état civil ».

Le Code de droit international privé belge nous impose de respecter le statut personnel des citoyens. Pour les mariages, les reconnaissances, les nationalités... La Ville de Liège comptant plus de 143 nationalités sur son territoire, le travail de l'agent d'état civil s'apparente plus à un parcours du combattant qu'à autre chose.

Le même Code de DIP donne à l'officier de l'état civil le droit et le devoir de valider les actes étrangers. Même en ayant à disposition une banque de données comme c'est le cas en Hollande, il est impossible de tout connaître.

On nous demande de plus en plus de jouer un rôle actif dans la lutte contre la fraude, les mariages blancs ou les reconnaissances de complaisance, en fait de jouer un rôle dans le cadre de la politique d'immigration. Est-il logique qu'un agent de l'état civil doive « enquêter » sur la manière dont les futurs mariés se sont connus ?

Il est également nécessaire d'envisager la fonction dans un cadre plus large que celui de la Belgique. L'Union européenne sera de plus en plus l'aune à laquelle nous devons nous adapter.

Pour moi, la fonction d'officier d'Etat civil est un métier d'avenir pour autant qu'on accepte de l'intégrer dans un cadre d'uniformisation et d'informatisation des actes, de le professionnaliser et de lui offrir le soutien d'organismes centralisés et spécialisés centraux.

Il me semble nécessaire de dépolitiser la fonction. Cette idée n'est d'ailleurs pas neuve. En France, en 1792, lors des débats sur les personnes devant remplacer les curés dans la tâche de constatation de l'état civil, certains tel François de Neufchâteau, considèrent que, je cite, « les élus municipaux sont incompétents, et qu'il faut donc transférer cette responsabilité aux juges de paix, aux notaires ou aux instituteurs ». C'est évidemment fort dur comme jugement.

Je reste néanmoins consciente de l'intérêt protocolaire et politique de la célébration des mariages, et il m'apparaît qu'une réforme ne sera acceptée que si on dissocie la fonction de célébrant de la fonction de gestionnaire des dossiers.

Actuellement, les agents de l'état civil, mes collègues, se sont formés sur le tas. Ils sont plus que souvent de qualité, mais on n'a pas exigé d'eux une formation particulière et on ne leur a jamais offert de formation qui leur permette de se maintenir au niveau des modifications législatives de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes. C'est inacceptable et hors de proportion avec les conséquences, ne fût-ce que judiciaires, que risquent d'impliquer les erreurs ou contestations.

La difficulté croissante de la matière et ses implications de plus en plus nombreuses avec les législations annexes (Registre de population, protection de la vie privée, Office des étrangers, casier judiciaire) me semblent solliciter une formation de juriste (ou niveau 1).

Pour ce qui concerne la situation belge, une difficulté est de trouver un statut qui puisse convenir à des situations locales différentes : entre les grandes villes et les petites communes, les problèmes de fond sont souvent les mêmes, mais la forme et surtout la quantité des dossiers traités demande une organisation différente. Je suis consciente du coût que cela pourrait représenter pour les petites entités. Peut-être pourrait-on envisager, comme en Suisse, la notion de district ou d'arrondissement, permettant de mutualiser la charge ?

Pour ce qui concerne les actes étrangers, je pense qu'il serait utile de mettre en place un Service fédéral qui les validerait, comme cela a été fait pour le Service central de l'adoption au Ministère de la Justice. Le Ministère des Affaires étrangères m'apparaît le plus indiqué, ayant à sa disposition les informations de ses différents postes consulaires.

Serait-il possible d'envisager une banque de données européenne ?

Comment préserver l'indépendance de l'officier de l'état civil ?

En en faisant un fonctionnaire sous l'autorité du Ministère de la Justice? Ce système me paraît oublier le rôle central de l'officier de l'état civil et ses implications avec les matières relevant du Ministère de l'Intérieur. Je me demande si la solution ne serait pas de l'installer dans le cadre d'un statut particulier comme celui du Secrétaire ou du Receveur communal. Payé par la Communauté locale en fonction d'un barème lié à la taille de la ville ou de l'arrondissement, il est aussi responsable de ses actes devant le Collège, tout en n'étant pas révocable. Son engagement ferait l'objet d'un appel public et d'un examen. Il serait désigné par le Conseil communal. L'organisation d'un contrôle par la Justice, et plus particulièrement le Parquet, compléterait utilement le système.

Mais je sais que certains de mes collègues partent du point de vue que la validation de l'information recueillie doit être le fait de quelqu'un investi d'une responsabilité par la société et donc d'un élu. Et

que ma proposition revient à mettre en place un système US qui ne permet pas de protéger le citoyen « faible » contre d'éventuelles turpitudes.

J'ai plutôt l'impression d'être victime que coupable : victime des fraudeurs, des tribunaux dont les jugements sont plus humanitaires que légalistes, des administrations ayant d'autres objectifs, et des administrés ne comprenant pas qu'on n'adhère pas à leur point de vue.

De toute façon, et je rejoins en cela entièrement mes collègues flamands du VLAVVABS et le travail qu'ils ont déjà réalisé, il est nécessaire de mettre au point un répertoire d'actes documentaires généralisé et inclus dans le cadre d'un Registre central informatisé.

Le passage à l'informatisation rendra de fait obligatoire la réforme des règles sur la signature.

Avec le soutien du VLAVVABS, nous avons créé un groupe de travail réunissant des praticiens de l'état civil des quatre coins de la Belgique. Nous souhaitons, d'une part, faire des propositions de modernisation de l'état civil et, d'autre part, solliciter une part active aux discussions qui auraient lieu sur ce sujet.

Je vous remercie pour votre attention.