



LA LUTTE CONTRE LES BÉBÉS-PAPIERS

Une production du service Études
et Action politique de la Ligue des familles

Juin 2019

la ligue
des familles
citoyenparent

RESUME

De plus en plus d'enfants naissent hors mariage et doivent faire l'objet d'une reconnaissance par le père ou par la coparente. La loi du 19 septembre 2017 a profondément réformé la procédure de reconnaissance en modifiant la législation et en incriminant les reconnaissances dites « frauduleuses¹ ».

Cette loi a inséré l'article 330/1 du Code civil qui énonce que : « *En cas de déclaration de reconnaissance, il n'y a pas de lien de filiation entre l'enfant et l'auteur de la reconnaissance lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'auteur de la reconnaissance, vise manifestement uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation, pour lui-même, pour l'enfant ou pour la personne qui doit donner son consentement préalable à la reconnaissance* ».

Elle se fonde sur une hypothèse qui postule l'existence de « bébés papiers ». Cette nouvelle loi a légalisé une pratique illégale des communes qui consistait à suspendre l'enregistrement de la reconnaissance en présence d'un élément d'extranéité. Les familles paient les pots cassés des quelques cas d'abus isolés et marginaux.

Les reconnaissances dites « frauduleuses » sont désormais incriminées pour lutter contre la migration, au même titre que les mariages et les cohabitations légales de complaisance et ce, au détriment d'une série de droits fondamentaux de l'enfant et de ses parents : le droit au nom, le droit aux allocations familiales et à la prime de naissance, le congé de paternité et le congé parental, le droit au recours effectif, le droit de connaître ses origines, le respect de la vie privée et familiale,...

Cette analyse vise à identifier les principales violations des droits fondamentaux des familles et à proposer des solutions plus respectueuses du droit à la vie privée et familiale, de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit au recours effectif.

¹ Le législateur a préféré faire référence à une « reconnaissance frauduleuse » plutôt qu'à une « reconnaissance de complaisance » car il n'entend pas sanctionner les reconnaissances socio-affectives mais uniquement contre les reconnaissances effectuées dans le seul but de contourner les dispositions légales en matière de séjour.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	2
INTRODUCTION	4
LA NOUVELLE PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DE PATERNITÉ	5
LA SIMPLIFICATION DE LA LOI DU 21 DÉCEMBRE 2018 ET LA MODERNISATION DE L'ÉTAT CIVIL : UN PETIT PAS EN AVANT	6
LE NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER DAVANTAGE LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE	8
LES ATTEINTES À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET FAMILIALE, L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT ET LE DROIT AU RECOURS EFFECTIF.....	9
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

En 2016, 50,9% des naissances vivantes du pays se sont produites hors mariage² et 10% surviennent hors union de fait ou hors cohabitation³. Les liens de filiation sont donc de moins en moins établis via la présomption de paternité de l'époux et doivent faire l'objet d'une procédure de reconnaissance. En Région de Bruxelles-Capitale, 17.709 naissances ont été enregistrées en 2017⁴. Plus de la moitié d'entre elles ont dû faire l'objet d'une déclaration de reconnaissance en vue d'établir la filiation de l'autre parent, soit plus de 8.850 naissances.

La loi 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 a été adoptée en date du 19 septembre 2017. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018.

Cette loi a inséré l'article 330/1 du Code civil qui énonce que : « *En cas de déclaration de reconnaissance, il n'y a pas de lien de filiation entre l'enfant et l'auteur de la reconnaissance lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'auteur de la reconnaissance, vise manifestement uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation, pour lui-même, pour l'enfant ou pour la personne*

qui doit donner son consentement préalable à la reconnaissance ».

Elle se fonde sur une hypothèse qui postule l'existence de « bébés papiers ». Pourtant, les cas de reconnaissance dites « frauduleuses » ne sont pas documentés, ni par l'Office des Etrangers ni par les communes et restent marginaux. En effet, les travaux préparatoires font référence de manière floue à « *des cas connus de reconnaissance de 16 ou 18 enfants par une seule personne. Un tel élément peut indiquer qu'il s'agit de reconnaissances frauduleuses* »⁵.

Selon un échantillon réalisé par un doctorant de l'ULB, les actes de reconnaissance où l'un des deux parents est en séjour illégal ou précaire représentent 5 à 20% de l'ensemble des actes de reconnaissance dressés en une année⁶. Seul un tiers des communes ont répondu avoir déjà refusé d'acter une reconnaissance. Les cas de reconnaissance frauduleuse sont assez rares et il s'agit souvent de cas flagrants. Selon les données de l'Office des Etrangers pour l'année 2016, les titres de séjour délivrés à des étrangers non européens en raison de leur qualité d'ascendant d'un enfant belge ou citoyen de l'Union européenne étaient au nombre de 951 en 2016, soit moins de quatre pourcents de l'ensemble des titres délivrés pour des raisons familiales⁷. Pour l'année 2017, les titres de séjour délivrés à un ascendant d'un enfant belge ou citoyen de l'Union Européenne représentaient 2,43 pourcents des titres de séjour délivrés pour des raisons familiales⁸. Il est regrettable que le législateur ne

² Statbel, *Naissance et fécondité*, 9 avril 2019, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/naissances-et-fecondite>.

³ Statbel, *Plus d'un nouveau-né sur deux a des parents non mariés*, 22 juin 2018, <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/plus-dun-nouveau-nouveau-ne-sur-deux-des-parents-non-maries>.

⁴ Ibsa, « Baromètre démographique 2018 de la Région Bruxelles-Capitale », focus n°28, http://ibsa.brussels/fichiers/publications/focus-de-ibsa/focus_28_decembre_2018.

⁵ Projet de loi 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, Doc. Parl., Ch. Repr.,

Doc 54 2529/001, page 6 (<http://www.la-chambre.be/FLWB/PDF/54/2529/54K2529001.pdf>).

⁶ Echantillon réalisé sur base d'un questionnaire envoyé à 30 communes, Mostafé Gharbi, « La lutte contre les reconnaissances frauduleuses : protection de l'intérêt de l'enfant et de la société ou régression en matière de filiation ? », U.L.B., 2 mai 2018, page 11.

⁷ Office des Etrangers, « Cartes pour étrangers et documents de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial », Statistiques annuelles 2010-2016, p. 5 et 6, disponible sur https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_A_RGF_Fr_2016.pdf.

⁸ Office des Etrangers, « Cartes pour étrangers et documents de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial », Statistiques annuelles 2010-2017, p. 2, disponible sur https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_A_RGF_Fr_2017.pdf.

semble pas avoir réalisé une enquête plus approfondie avant d'utiliser le droit de la famille pour lutter contre des problématiques relatives au droit de séjour.

Le législateur n'avait pas pour intention de sanctionner les pères socio-affectifs qui veulent assumer leur paternité vis-à-vis d'un enfant avec lequel il n'y pas de lien de filiation biologique. Il incrimine néanmoins les reconnaissances dites « frauduleuses » pour lutter contre la migration, au même titre que les mariages et les cohabitations légales de complaisance⁹.

Cette réglementation s'applique à toutes les reconnaissances, peu importe qu'il s'agisse ou ne s'agisse pas d'une reconnaissance frauduleuse. Un recours a été introduit devant la Cour Constitutionnelle en date du 21 mars 2018 et est toujours pendant¹⁰. La Ligue des familles va suivre de près l'issue de celui-ci.

Cette nouvelle loi a légalisé la pratique illégale des communes qui consistait à suspendre l'enregistrement de la reconnaissance lorsque « *soit le parent, soit l'enfant est en situation de séjour précaire et ce, dans l'attente d'un avis favorable du Parquet* »¹¹.

LA NOUVELLE PROCEDURE DE RECONNAISSANCE DE PATERNITE

La loi a instauré un contrôle *a priori* des reconnaissances en offrant la possibilité à l'officier.ère de l'état civil de reporter ou de refuser une reconnaissance de paternité lorsqu'il.elle la considère « frauduleuse ». Le Parquet avait pourtant déjà le droit de poursuivre l'annulation d'une reconnaissance devant le Tribunal de la famille sur base de l'article 318 du Code judiciaire pour atteinte à l'ordre public.

La procédure se déroule désormais en deux phases. Premièrement, le.la candidat.e à la reconnaissance doit se rendre à l'administration communale pour faire une déclaration de reconnaissance. Tous les documents énoncés à l'article 327/2 et de la circulaire du 21 mars 2018 doivent être déposés. Il s'agit de documents qui doivent permettre à l'officier.ère de l'état civil d'examiner si les conditions légales requises pour reconnaître un enfant sont remplies. Le.la candidat.e signe ensuite un acte de réception des documents qui commence à faire courir

le délai d'un mois pour l'officier.ère de l'état civil pour dresser l'acte de déclaration de reconnaissance. Si des doutes sur la validité ou l'authenticité d'un ou plusieurs documents sont soulevés, ce délai peut être prolongé de deux mois. En cas de dossier incomplet ou de refus de certains documents, une décision de refus motivée est notifiée au.à la candidat.e à la reconnaissance qui peut introduire un recours devant le Tribunal de la famille dans un délai d'un mois contre cette décision.

Deuxièmement, cet acte de déclaration de reconnaissance (dressé après maximum 3 mois) constitue le point de départ d'un délai de deux mois de périodes d'enquêtes et d'avis du Parquet. A nouveau, ce délai peut être prolongé à trois mois si le Parquet l'estime nécessaire. A l'issue de cette deuxième phase, soit l'officier.ère de l'état civil dresse un acte de reconnaissance, soit il notifie une décision de refus motivée. Cette fois-ci, le législateur n'a

⁹ Le législateur a préféré faire référence à une « reconnaissance frauduleuse » plutôt qu'à une « reconnaissance de complaisance » car la loi n'entend pas sanctionner les reconnaissances socio-affectives.

¹⁰ Recours en annulation de 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 », introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres (numéro de rôle : 6876).

¹¹ ADDE, Edito « Quand l'Etat piétine à nouveau le droit de nos enfants... », Newsletter n°133, juillet 2017.

prévu aucun recours devant le Tribunal de la famille mais le.la candidat.e à la reconnaissance a la possibilité d'introduire une action en recherche de paternité ou de maternité en joignant la décision prise par l'officier.ère de l'état civil à la procédure.

En conclusion, la potentielle durée de cette procédure de reconnaissance de paternité est de 8 mois à partir du dépôt des documents requis. La liste de documents est longue : une pièce d'identité, un extrait d'acte de naissance, une preuve de la résidence, un acte authentique attestant du consentement à la reconnaissance, une attestation médicale confirmant la grossesse et la date projetée de naissance, une preuve de la nationalité, un acte de célibat, une preuve de l'état civil de la mère, un jugement de divorce / l'acte de mariage, toutes autres pièces exigées par le droit applicable aux conditions de fond¹²,... Cette liste varie en fonction de l'inscription ou non du.de la candidat.e dans les registres

de la population. Il peut s'avérer très compliqué pour un père ou une mère d'origine étrangère non inscrit de se les procurer.

Une commune bruxelloise reconnaît qu'il faut parfois de nombreux mois avant qu'un dossier soit complet et qu'un acte de réception soit dressé par le service de l'état civil¹³. En pratique, les parents doivent se rendre à minimum 3 ou 4 reprises à la commune pour faire acter la reconnaissance de leur enfant. La liste des documents à amener n'est souvent pas disponible sur le site internet de la commune. Les documents issus des consulats sont refusés car ceux-ci ne sont pas reliés au pays d'origine pour vérifier l'état civil. De plus, les documents doivent être légalisés et traduits en français ou en néerlandais par un traducteur juré. Il y a lieu de souligner que tant le.la candidat.e à la reconnaissance que le parent à l'égard duquel la filiation est déjà établie doit se procurer ces documents.

LA SIMPLIFICATION DE LA LOI DU 21 DECEMBRE 2018 ET LA MODERNISATION DE L'ETAT CIVIL : UN PETIT PAS EN AVANT

Depuis le 31 mars 2019, la mise en place de la B.A.E.C. (Banque de données des Actes de l'Etat Civil) a modernisé l'état civil¹⁴. Les actes d'état civil sont désormais établis électroniquement et conservés dans une base de données centrale. Les documents étrangers présentés en vue de l'inscription d'un état civil dans les registres de la population, des étrangers ou d'attente sont désormais enregistrés dans la B.A.E.C. sous forme d'un document scanné. Par contre, les actes étrangers présentés

avant le 31 mars 2019 ne sont pas encore disponibles dans la base de données.

Le principe *only once*¹⁵ oblige désormais les officier.ère.s de l'état civil à consulter les données de la B.A.E.C ou du registre national. Ils ne peuvent plus requérir les actes ou les informations qui y sont disponibles du.de la candidat.e à la reconnaissance.

La mise en place de la B.A.E.C. a créé un véritable en réseau entre les communes qui ont désormais accès à tous les documents de l'état civil déposés

¹² Le droit applicable aux formalités de la reconnaissance est le droit belge (article 64 Codip) mais le droit applicable aux conditions de fond est le droit national de l'auteur de la reconnaissance (article 62 Codip).

¹³ Entretien avec le chef du service de l'état civil d'une commune bruxelloise, 7 mai 2019.

¹⁴ 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 juillet 2018.

¹⁵ Inscrit comme principe général aux articles 17 et 81 du Code civil.

en Belgique. Même s'il agit d'une simplification administrative qui était très attendue et qui mérite d'être applaudie, elle pose plusieurs problèmes en pratique. Par exemple, lorsqu'une erreur figure au registre national par rapport à l'identité d'une personne, le système refuse automatiquement d'acter la reconnaissance d'un enfant. Il faut passer par une requête devant le Tribunal de la famille si l'erreur n'est pas simplement matérielle (faute d'orthographe dans le nom, prénom, lieu, date ou heure de l'évènement)¹⁶.

A côté de la B.A.E.C., le législateur s'est rendu compte quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi sur les reconnaissances frauduleuses que la production de l'acte de naissance du candidat.e à la reconnaissance, et du parent à l'égard duquel la filiation est établie par présomption, posait de nombreux problèmes dans la pratique¹⁷.

Des personnes nées à l'étranger ont été contraintes de reporter les démarches relatives à la reconnaissance de leur enfant, parfois de plusieurs mois. Si elles n'ont pas réussi à se procurer leur acte de naissance avant l'expiration du délai de 15 jours pour faire la déclaration de naissance, elles ne pouvaient plus faire de déclaration de reconnaissance en même temps que les démarches pour déclarer leur enfant. Dans plusieurs cas, le fait que la reconnaissance n'ait pas eu lieu au moment de la déclaration de naissance a eu pour conséquence qu'il n'était plus possible de choisir le droit applicable à la détermination du nom de famille de l'enfant¹⁸.

Certains parents ont été contraints de faire des voyages vers leur pays de naissance pour que la reconnaissance puisse aboutir avant la naissance de l'enfant. Les personnes qui ne pouvaient pas voyager vers leur pays d'origine pour une longue durée ont connu une situation encore plus problématique,

comme par exemple les personnes reconnues réfugiées ou les personnes se trouvant dans une impossibilité médicale de voyager.

Selon les travaux parlementaires, le résultat de cette nouvelle procédure est « *une hausse du nombre de cas où seule la filiation maternelle est établie immédiatement, et le deuxième lien de filiation, seulement par la suite* »¹⁹.

La production de l'acte de naissance de l'auteur de la reconnaissance sert principalement à vérifier s'il existe un éventuel empêchement à mariage qui empêcherait dès lors la reconnaissance et à identifier formellement la personne afin d'éviter qu'un document ne correspondant pas à la preuve d'identité ne soit produit par la suite. Face aux difficultés rencontrées par les candidat.e.s, le législateur a supprimé la production obligatoire de l'acte de naissance des parents²⁰.

Il s'agit d'un petit pas en avant pour garantir le droit au respect de la vie privée et familiale des familles souhaitant établir la filiation de leur futur enfant par reconnaissance.

Malheureusement, certaines communes continuent d'exiger la production de l'acte de naissance des parents non-inscrits dans les registres pour vérifier de manière certaine leur état civil. Cette pratique n'est malheureusement pas illégale. En effet, la loi autorise l'officier.ère de l'état civil à exiger tout document qu'il estime nécessaire pour vérifier les conditions de reconnaissance²¹. Les bonnes intentions du législateur n'ont donc pas simplifié la procédure pour toutes les personnes d'origine étrangère en situation de séjour régulier ou irrégulier.

De plus, la loi relative aux reconnaissances « frauduleuses » continue à poser de nombreux problèmes au regard des droits fondamentaux des familles.

¹⁶ Art. 35 du Code civil.

¹⁷ Projet de loi 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, *Doc. Parl.*, Ch.. Repr. Doc 54 3303/0004, article 35.

¹⁸ Voir Article 37 du Code de droit international privé.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Art. 67 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, entrée en vigueur le 31 mars 2019.

²¹ 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 comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance, point A.2., 10°.

LE NECESSITE DE SIMPLIFIER DAVANTAGE LA PROCEDURE DE RECONNAISSANCE

Plusieurs mesures pourraient être prises en vue de simplifier davantage la production des documents par les candidat.e.s à la reconnaissance, notamment pour les personnes d'origine étrangère.

- La création d'une base de données des législations étrangères

Les conditions de fond de la reconnaissance doivent être examinées au regard du droit national de l'auteur de la reconnaissance²².

En pratique, les communes demandent à l'auteur.rice de la reconnaissance de déposer un certificat de coutume afin d'examiner les conditions de fond de son droit national²³. Les officier.ère.s de l'état civil peuvent également avoir accès au droit étranger via des bases de données (JafBase, Ligi-france, etc...) ou des revues juridiques. Afin de simplifier davantage le travail de vérification du droit national, une base de données des différentes législations étrangères devraient être créée et rendue accessible aux différentes communes. La création de cette base de données permettrait de faire gagner du temps aux services de l'état civil et aux candidat.e.s à la reconnaissance.

Par ailleurs, certaines communes ne demandent plus aux candidat.e.s à la reconnaissance de déposer le droit applicable dans leur pays d'origine et applique la loi belge car elles partent du principe que si la législation étrangère ne permet pas la reconnaissance, il y a lieu de l'écartier au motif qu'elle est contraire à l'ordre public²⁴. Par exemple, une commune bruxelloise refuse systématiquement les reconnaissances pour les ressortissant.e.s camerounais.es tandis qu'une autre commune bruxelloise

accepte de dresser l'acte de reconnaissance sur base du droit belge²⁵. Il y a lieu d'harmoniser les pratiques communales pour éviter un « shopping »²⁶ entre les communes.

- Un accès au registre de l'Office des Etrangers

Le principe de la collecte unique de données doit être étendu au registre de l'Office des Etrangers. Les personnes d'origine étrangère font face à de nombreux obstacles pour se procurer les documents nécessaires à la reconnaissance d'un enfant. Cela permettrait aux personnes non inscrites, aux demeur.euse.s d'asile et aux réfugié.e.s reconnus de bénéficier de certaines dispenses quant à la production des documents provenant de leur pays d'origine. En effet, l'Office des Etrangers et le Commissaire Général aux Réfugiés et aux Apatrides collectent les données relatives à leur identité, leur nationalité, leur état civil et leur composition de famille durant la procédure d'asile ou lors de l'introduction d'une demande de séjour.

Actuellement, les communes doivent adresser une demande écrite à l'Office des Etrangers pour connaître la situation administrative de l'intéressé, ainsi que l'historique de ses demandes de séjour. **Ces informations figurent dans les registres de l'Office des Etrangers et devraient être accessibles aux autorités communales pour simplifier et accélérer la procédure.**

- Un meilleur moyen de communication avec le Parquet

Une fois le dossier envoyé au Parquet pour avis, l'officier.ère de l'état civil ne reçoit aucune information

²² Art. 62 Code de droit international privé.

²³ ADDE, Edito, « Liste des documents en matière de reconnaissance d'enfant allégée : un sursaut de raison du législateur », Newsletter n°149, janvier 2019.

²⁴ Art. 21 Code de droit international privé.

²⁵ Entretien avec le chef du service de l'état civil d'une commune bruxelloise, 7 mai 2019.

²⁶ Plusieurs officier.ère.s de l'état civil peuvent être compétents : celui.celle de la résidence d'un des parents inscrits dans les registres, du lieu de naissance de l'enfant ou de la résidence actuelle d'un des parents ou de l'enfant.

concernant l'état d'avancement du dossier et doit faire face aux questions du/de la candidat.e à la reconnaissance sans pouvoir lui apporter de réponse concrète. La mise en place d'un meilleur moyen de

communication entre les communes et le Parquet permettrait une meilleure compréhension et un meilleur suivi de la procédure par les familles concernées.

LES ATTEINTES A LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE ET FAMILIALE, L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT ET LE DROIT AU RECOURS EFFECTIF

L'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme consacre le droit à la vie privée et familiale. L'Etat belge est tenu à une obligation positive pour permettre aux citoyens de maintenir et de développer la vie privée ou familiale sur son territoire²⁷.

Or, notre législateur a choisi de lutter contre les reconnaissances « frauduleuses » dans le cadre de sa politique migratoire sans consacrer suffisamment de temps à examiner les impacts de sa nouvelle loi sur la vie privée et familiale, mais également au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit à un recours effectif. Son approche est répressive et n'examine pas les conséquences pour les familles à court, moyen et long terme.

En cas d'aboutissement de la procédure en reconnaissance de paternité, la durée potentielle de celle-ci pouvant s'étendre à huit mois (à majorer du délai pour rassembler l'ensemble des documents requis) a pour conséquence de priver les familles de nombreux droits à la naissance de l'enfant.

De plus, le législateur a déjà souligné que la reconnaissance prénatale « peut, d'une part, être un élément très important dans la conceptualisation de la grossesse et de la filiation pour les parents et plus particulièrement pour le futur père. D'autre part,

c'est une garantie d'établissement de la filiation paternelle avec l'enfant en cas de décès accidentel du père avant la naissance de l'enfant. Cela peut, dans ces circonstances sans doute rares mais bien réelles, être salutaire pour la mère de l'enfant, qui ne sera pas contrainte d'entamer des démarches visant à établir la filiation paternelle par la suite »²⁸.

En empêchant les familles d'établir le lien de filiation avant la naissance, le législateur viole une série de droits fondamentaux.

- Les conséquences directes sur les droits accordés à l'enfant et ses parents à la naissance

Le long de délai de traitement d'une demande de reconnaissance en cas de suspicion de « fraude » entraîne de lourdes conséquences pour l'enfant et ses parents si le lien de filiation n'est pas établi à la naissance.

Une liste non exhaustive des droits violés peut se lire comme suit :

- Une privation du droit aux allocations familiales et à la mutuelle ;
- Une privation de la prime de naissance ;

²⁷ CEDH, *Ahmut c. Pays-Bas*, 28 novembre 1996, § 63 ; CEDH, *Rodrigues Da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*, § 38.

²⁸ **Projet de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la reconnaissance prénatale d'un enfant par un parent non marié, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 1658/001, page 5.**

- Une privation de l'avantage fiscal découlant d'un enfant à charge pour le père durant les mois qui suivent la naissance ;
- Une privation du congé de paternité, que ce soit pour les travailleurs salariés ou pour les indépendants, puisque le lien de filiation n'est pas établi à la naissance²⁹ ;
- Une privation de la possibilité de demander un congé parental pour s'occuper de son enfant ;
- Une privation de l'héritage du parent en cas de décès ;
- Une privation du droit à l'hébergement, l'entretien, l'éducation, la santé, la formation, l'exercice de l'autorité parentale, l'épanouissement ;
- Une privation du droit à la nationalité du parent dont la filiation n'est pas établie.

Le service du droit des jeunes de Bruxelles a dénoncé la situation catastrophique de deux enfants, nés d'un père ou d'une mère en séjour irrégulier. Dans le premier cas, l'enfant né prématurément d'un père en séjour régulier et d'une mère en séjour irrégulier a été privé de la couverture de soins de santé dispensée par la mutuelle du père puisque le lien de filiation n'était pas établi au moment de la naissance. Dans le second cas, l'enfant n'a pas pu être inscrit dans les registres de la commune dès sa naissance, mais plusieurs mois après celle-ci, et n'a donc pas pu bénéficier d'une prime de naissance et des allocations familiales puisque sa présence sur le territoire belge depuis sa naissance n'était pas établie³⁰.

Un établissement rapide du lien de filiation est toujours dans l'intérêt de l'enfant et aurait dû être davantage pris en compte lors de l'adoption de cette loi.

- Les conséquences sur la détermination du nom de famille de l'enfant

La mère, le père ou les deux doivent déclarer l'enfant dans les 15 jours après sa naissance auprès du service de l'état civil de la commune où l'enfant est né. Si la filiation paternelle n'est pas établie dans les 15 jours suivant la naissance, l'enfant ne pourra pas porter le nom de famille de son père et se verra automatiquement attribuer le nom de famille de la mère. De plus, le droit national du père ne sera pas

applicable pour déterminer le nom de famille de l'enfant (nom du père / nom de la mère / noms du père et de la mère).

- L'absence de recours effectif

A la différence du mariage ou de la cohabitation légale, le législateur n'a prévu aucun recours devant le Tribunal de la famille en cas de décision de refus de dresser un acte de reconnaissance. Pourtant, toute la nouvelle procédure de reconnaissance se calque sur les textes légaux qui concernent les mariages et les cohabitations de complaisance. Dans ces deux hypothèses, un recours contre les décisions de refus est ouvert devant les instances judiciaires.

Le législateur se retranche derrière la possibilité pour le/la candidat.e à la reconnaissance débouté.e d'introduire une action en recherche de paternité ou de maternité devant le Tribunal de la famille. La loi lui impose néanmoins de joindre la décision de refus prise par l'officier.ère de l'état civil³¹, sans laisser la possibilité de la contester en justice. Dans ce cas, le juge se prononcera uniquement sur le lien de filiation à établir et n'examinera pas la légalité de la décision de refus de reconnaissance. Il ne s'agit donc pas d'un recours effectif. Il est ainsi porté atteinte au droit à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lu en combinaison avec l'article 8 de la même Convention protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale.

Les familles ne peuvent pas introduire une action contre une décision de l'administration qui leur porte atteinte pour faire respecter leurs droits fondamentaux. Elles ne peuvent pas non plus formuler de demandes de dommages et intérêts pour réparer la privation de l'établissement de la filiation durant plusieurs mois, voire plusieurs années. En outre, l'officier.ère de l'état civil ne sera pas partie à la cause et ne sera donc jamais condamné.e à une éventuelle indemnité de procédure alors que les procédures judiciaires sont longues et coûteuses. L'entièreté des frais de justice devra être prise en charge par les familles, même si le juge fait droit à la demande d'établissement de filiation.

- L'absence d'examen de l'intérêt de l'enfant

Les travaux préparatoires n'examinent pas du tout l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils précisent même que l'officier.ère de l'état civil ne doit pas tenir

²⁹ Depuis le 1^{er} mai 2019, les indépendants ont droit à 10 jours de congé paternité, pour en lire plus sur le sujet : <https://www.laligue.be/association/edito/conge-paternite-independants>.

³⁰ Service droit des jeunes de Bruxelles, « Lutte contre les reconnaissances frauduleuses : et l'intérêt de l'enfant dans tout ça », novembre 2017.

³¹ Art 330/2 du Code civil.

compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'examen d'un dossier de reconnaissance. Dans son avis n°60 382/2, le Conseil d'Etat avait pourtant dénoncé le fait que l'intérêt de l'enfant n'était pas pris en considération par l'officier.ère de l'état civil pour examiner l'existence d'une fraude. Il a demandé qu'un contrôle de l'intérêt de l'enfant soit réalisé par l'officier.ère de l'état civil mais n'a malheureusement pas été suivi par le législateur.

Les justifications du législateur selon lesquelles le juge est le seul à disposer d'un pouvoir d'appréciation subjectif lors de son examen de la situation sont critiquables dès lors qu'il a confié un large pouvoir d'appréciation à l'officier.ère de l'état civil pour examiner les intentions de l'auteur.rice de la reconnaissance.

- La réalité biologique

Les auteurs de la loi ont précisé que leur but n'était pas de sanctionner d'emblée les pères socio-affectifs. Les travaux préparatoires précisent également que : « *L'auteur ne se verra donc pas refuser la possibilité de faire établir son lien de filiation avec l'enfant, même si ce lien ne repose pas sur la réalité biologique, mais sur une réalité socioaffective et volatile* »³².

Pourtant, en cas de refus de reconnaissance par l'officier.ère de l'état civil, le parent n'aura pas d'autre choix que d'introduire une action en recherche de paternité ou de maternité devant le Tribunal de la famille qui ordonnera le plus souvent une expertise génétique pour établir la filiation³³. En effet, les conditions de recherche de filiation judiciaire sont très strictes. Les pères socio-affectifs se voient ainsi priver du droit à reconnaître des enfants dont ils se considèrent comme étant les pères³⁴.

De plus, le législateur a été beaucoup trop loin en décidant de lutter contre la conception effective d'un enfant dans le seul but d'obtenir un avantage en matière de séjour. Un père biologique peut ainsi se voir refuser la possibilité d'établir sa paternité à l'égard de son enfant biologique en cas de suspicion de fraude par l'officier.ère de l'état civil. Cette possibilité a été dénoncée par le Conseil d'Etat qui

a considéré à juste titre qu'elle entravait « *le droit de chaque enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux dans la mesure du possible* » et qu'elle portait atteinte « *de manière disproportionnée à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'à son droit à la protection de la vie privée et familiale* »³⁵.

Sur quels critères les administrations communales se basent-elles pour connaître les intentions de l'auteur ? Une circulaire du 21 mars 2018 énonce qu'il faut faire preuve de prudence et que les communes doivent refuser d'acter la reconnaissance « *lorsqu'il ressort d'une combinaison de circonstances* » que l'intention de l'auteur n'est manifestement pas la création d'une relation parent-enfant avec les responsabilités parentales qui en découlent, mais uniquement un avantage en matière de séjour.

La circulaire définit en son point B.1 les facteurs qui peuvent constituer des indications sérieuses qu'il s'agit d'une reconnaissance frauduleuse. Si certains critères peuvent être considérés comme étant légitimes (par exemple : le déclarant et le parent à l'égard duquel la filiation est établie ne se sont jamais rencontrés avant la déclaration de reconnaissance), d'autres critères sont totalement discriminatoires, voir choquants (une des parties se trouve dans une position sociale précaire (p.ex. une mère isolée, etc.) ; le déclarant est marié ou vit avec une autre personne que le parent à l'égard duquel la filiation est établie). La circulaire énonce également un critère qui met en péril la volonté du législateur de ne pas priver les pères socio-affectifs du droit à reconnaître un enfant : « aucune chance que le déclarant soit le père biologique sur base de l'attestation de grossesse ». Une révision de ces critères s'impose pour que toute situation de vulnérabilité ou d'extranéité ne soit pas considérée *prima facie* comme suspecte et prive les familles de leurs droits fondamentaux durant de nombreux mois.

- L'unique critère du séjour irrégulier

Plusieurs acteurs dénoncent que dans la pratique aucun indice de fraude n'est recherché et que l'unique critère pour activer la procédure pouvant

³² Proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la reconnaissance prénatale d'un enfant par un parent non marié, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 1658/001, page 21.

³³ Il est très difficile d'établir l'existence d'une possession d'état envers un bébé et impossible avant la naissance de l'enfant (article 331 *nonies* du code civil).

³⁴ L'article 332 *quiquies*, paragraphe 3 du code civil prévoit que le Tribunal rejette la demande d'établissement de la filiation si le père ou la mère n'a pas de lien biologique avec l'enfant.

³⁵ Proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la reconnaissance prénatale d'un enfant par un parent non marié, Doc. Parl., Ch. Repr., Doc 54 1658/001, avis du Conseil d'Etat page 67.

atteindre 8 mois, ou refuser d'acter la reconnaissance, est la situation de séjour irrégulier d'un des parents³⁶. Certaines communes refusent systématiquement de dresser un acte de reconnaissance de paternité ou de maternité dès qu'un des parents se trouve en séjour précaire³⁷. Toute personne avec un séjour qui n'est pas vraiment définitif est susceptible d'être soupçonnée de faire une reconnaissance frauduleuse³⁸.

Pourtant, la circulaire du 21 mars 2018 énonce que : « *le droit à la filiation est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, l'article 23 du Pacte international relatif aux Droits civils et politiques et l'article 7.1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Ce droit n'est pas subordonné à la situation de séjour des parties concernées. Il en résulte que l'officier de l'état civil ne peut refuser de dresser l'acte de déclaration de reconnaissance et d'acter la reconnaissance pour le seul motif qu'un des parties séjourne de manière illégale dans le Royaume* ».

Quelques cas concrets démontrent le contraire. Un ressortissant congolais âgé de 45 ans marié selon la coutume congolaise avec une ressortissante belge d'origine congolaise âgée de 32 ans n'a pas pu reconnaître ses deux enfants belges. Le mariage n'étant pas reconnu, la présomption de paternité du mari n'a pas pu être appliquée par les autorités communales à la naissance. Les deux parents habitent ensemble avec leurs enfants et ils ont présentés des analyses génétiques à la commune afin de démontrer la paternité du père. La commune a cependant refusé d'enregistrer la demande de reconnaissance de paternité mais sans prendre de décision formelle. Le couple a décidé d'introduire une requête conjointe devant le Tribunal de la famille pour faire établir la paternité³⁹. Le père est privé de ses droits à l'égard de ses deux enfants dans l'attente de l'issue de la procédure judiciaire qui peut durer de nombreux mois pour ne pas dire des années.

Dans un autre dossier, un ressortissant kosovar âgé de 28 ans a fait une demande de mariage en Belgique avec une dame belge âgée de 24 ans, avec laquelle il cohabite. La demande de mariage a été rejetée en raison de soupçons de mariage de complaisance (un recours est introduit contre cette décision). Peu après, la mère a accouché de jumelles au mois d'avril 2019. La demande de reconnaissance par le père a fait l'objet d'une décision de surséance à statuer et des enquêtes sont en cours⁴⁰. Ce père est également privé de ses droits à l'égard de ses jumelles.

Dans une commune bruxelloise, seulement deux dossiers ont fait l'objet d'une décision de refus de reconnaissance suite à un avis défavorable du Procureur du Roi depuis l'entrée en vigueur de la loi. Dans le premier dossier, le candidat à la reconnaissance avait déjà reconnu 17 enfants et la mère se trouvait en situation irrégulière. Dans le second, le Parquet a estimé qu'il n'avait pas suffisamment de preuves quant à la relation des parents suite à une enquête de police⁴¹.

Malheureusement, d'autres communes refusent beaucoup plus de dossiers en raison de la présence d'un élément d'extranéité. Elles refusent quasi systématiquement d'acter une reconnaissance lorsqu'un des parents est en situation de séjour irrégulier. La loi énonce pourtant que les intentions de l'auteur.rice de la reconnaissance doivent être uniquement et manifestement d'obtenir un avantage en matière de séjour. Les administrations communales ne peuvent donc pas présumer qu'une personne en situation de séjour irrégulier a pour unique but d'obtenir un titre de séjour par la biais d'une reconnaissance. Malheureusement, la loi sur les reconnaissances « frauduleuses » a légalisé la pratique des communes qui consistait à bloquer l'enregistrement de la reconnaissance lorsque soit le parent, soit l'enfant était en situation de séjour précaire et n'a prévu aucun recours judiciaire.

³⁶ Service droit des jeunes de Bruxelles, « Lutte contre les reconnaissances frauduleuses : et l'intérêt de l'enfant dans tout ça », novembre 2017.

³⁷ Entretien avec le chef du service de l'état civil d'une commune bruxelloise, 7 mai 2019.

³⁸ Isabelle De Viron, « la loi sur la reconnaissance frauduleuse en droit belge », in *Statut familial de l'enfant et migration*, EDEM sous la direction de Sylvie Saroléa, UCL, 5 octobre 2018, page 57.

³⁹ Echange de courriels avec un avocat du Barreau de Liège, 6 mai 2019.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Entretien avec le chef du service de l'état civil d'une commune bruxelloise, 7 mai 2019.

- Le cas des demandeurs d'asile, des personnes bénéficiant du statut de protection subsidiaire et des personnes étrangères gravement malade

Il est nécessaire que la législation s'adapte à la situation particulière d'une personne qui a introduit une demande d'asile puisqu'elle ne peut plus s'adresser à ses autorités nationales. En effet, elle ne peut pas s'adresser aux autorités de son pays d'origine pour solliciter des documents sans risquer de perdre le bénéfice de la protection internationale. En outre, ses documents d'identité (passeport, carte d'identité, etc...) sont confisqués par l'Office des Etrangers lors de l'introduction de la demande d'asile⁴². Les documents d'identité originaux sont obligatoirement conservés dans le dossier administratif pendant toute la durée de la procédure d'asile et il n'est pas rare que l'Office des Etrangers refuse de les remettre provisoirement à leurs titulaires pour effectuer des démarches.

La situation des personnes bénéficiant du statut de protection subsidiaire, par exemple en cas de conflit armé dans le pays d'origine, ou des étrangers gravement malades ayant obtenu un titre de séjour, devraient également faire l'objet de dispositions spécifiques. Ils pourraient par exemple être dispensés de produire certains documents sur base des données enregistrées à l'Office des Etrangers. En effet, tout comme le demandeur d'asile, ils se trouvent dans l'impossibilité de voyager et d'obtenir certains documents de leur pays d'origine.

Il est également nécessaire de préciser que le réfugié reconnu bénéficie d'une dispense générale de légalisation pour tous ses documents relatifs à son identité ou à son état civil. La seule condition à cette dispense est que les actes proviennent des autorités de son Etat d'origine. Ainsi, une fois acquis le statut de réfugié, le détenteur d'un document non légalisé peut valablement s'en servir pour démontrer un état civil dans toute procédure judiciaire ou administrative⁴³.

⁴² Art 48/6, §2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁴³ Art. 8 de la Convention (n° 22) relative à la coopération internationale en matière d'aide administrative aux réfugiés, signée à Bâle le 3 septembre 1985, M.B. 18/12/1987, vig. 1/6/1987.

CONCLUSION

Il va de soi que notre législation en matière de reconnaissances dites « frauduleuses » contrevient de manière injustifiée à l'article 6 et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il s'agit d'une mauvaise réponse à une augmentation du nombre « de bébés-papiers » qui n'existe pas. Le but de la loi du 19 septembre 2017 était de lutter contre les reconnaissances frauduleuses, et non d'entraver toutes les reconnaissances d'un enfant issu d'une relation hors mariage. Or, de nombreuses familles sont confrontées à une procédure de reconnaissance de paternité longue et fastidieuse qui a pour conséquence de priver l'enfant et ses parents de leurs droits fondamentaux. Même un parent biologique peut se voir refuser la reconnaissance de son enfant au motif qu'il serait animé par l'obtention d'un avantage en matière de séjour.

En pratique, chaque commune semble interpréter la loi et l'appliquer selon des lignes conduites qui lui sont propres. Un risque de « shopping » pour faire une reconnaissance risque ainsi de se développer au sein des familles précarisées ou étrangères. Il est nécessaire de mieux encadrer et de faciliter le travail des officier.ère.s de l'état civil, notamment en instaurant un meilleur moyen de communication avec le Parquet.

La Ligue des familles souhaite que le législateur revoie sa copie afin de simplifier davantage la procédure, notamment en créant des bases de données

sur les législations étrangères applicables à la reconnaissance et en étendant l'application du principe « only once » aux données collectées par l'Office des Etrangers. Elle souligne que les textes de lois doivent tenir compte du droit au respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt de l'enfant, y compris pour les personnes en situation de séjour précaire ou irrégulier.

La Ligue des familles demande que les critères de la circulaire du 21 mars 2018 pour déterminer les intentions de l'auteur de la reconnaissance soient révisés et ne soient pas discriminatoires pour les femmes isolées, les personnes vulnérables et les personnes ayant été déboutées d'une demande de protection internationale ou d'une demande de séjour. En outre, il convient d'insérer une dispense de production des documents devant être obtenus à l'étranger pour les candidat.e.s réfugiés, les réfugiés reconnus, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et les personnes étrangères gravement malades.

Enfin, La Ligue des familles souhaite qu'un recours puisse être introduit devant le Tribunal de la famille contre les décisions de refus de reconnaissance afin de garantir le droit à un recours effectif et d'instaurer un contrôle des décisions prises par les officier.ère.s de l'état civil.

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental que notre législateur doit protéger.

Juin 2019

Jennifer Sevrin

j.sevrin@liguedesfamilles.be