

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.846 du 19 juin 2019

A. 225.289/XI-22.084

En cause :

1. **l'a.s.b.l. Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (C.I.R.E.),**
2. **l'a.s.b.l. Défense des enfants - international - Belgique - branche francophone (D.E.I Belgique),**
3. **l'a.s.b.l. Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes (B.A.D.J.) - Service Droit des jeunes (S.D.J.),**
4. **l'a.s.b.l. Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (C.O.D.E.),**
5. **l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (O.B.F.G.),**
6. **l'a.s.b.l. la Ligue des Droits de l'homme (L.D.H.),**

ayant élu domicile chez
M^{es} Catherine de BOUYALSKI, Céline VERBROUCK,
et Marc VERDUSSEN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Evrard de LOPHEM, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par voie électronique le 25 mai 2018, l'association sans but lucratif Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (C.I.R.E.), l'association sans but lucratif Défense des enfants - international - Belgique - branche francophone (D.E.I. Belgique), l'association sans but lucratif Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes (B.A.D.J.) - Service Droit des jeunes (S.D.J.), l'association sans but lucratif Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (C.O.D.E.), l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (O.B.F.G.) et l'association sans but lucratif la Ligue des droits de l'homme (L.D.H.) demandent l'annulation de la circulaire du 21 mars 2018 relative à la loi du

XI - 22.084 - 1/14

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, publiée au *Moniteur belge* du 26 mars 2018.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 avril 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 mai 2019.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Catherine de BOUYALSKI, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le contexte légal utile à l'examen de la cause est le suivant :

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 insère dans le Code civil, notamment, les articles 330/1 et 330/2 rédigés comme il suit :

" Art. 330/1. 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.

Art. 330/2. L'officier de l'état civil refuse d'acter la reconnaissance lorsqu'il constate que la déclaration se rapporte à une situation telle que visée à l'article 330/1.

S'il existe une présomption sérieuse que la reconnaissance se rapporte à une situation telle que visée à l'article 330/1, l'officier de l'état civil peut surseoir à acter la reconnaissance, éventuellement après avoir recueilli l'avis du procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel la personne qui veut reconnaître l'enfant a l'intention de reconnaître l'enfant, pendant un délai de deux mois au maximum à partir de l'établissement de l'acte de déclaration, afin de procéder à une enquête complémentaire. Le procureur du Roi peut prolonger ce délai de trois mois au maximum. Dans ce cas, il en informe l'officier de l'état civil qui en informe à son tour les parties intéressées.

S'il n'a pas pris de décision définitive dans le délai prévu à l'alinéa 2, l'officier de l'état civil est tenu d'acter sans délai la reconnaissance.

En cas de refus visé à l'alinéa 1^{er}, l'officier de l'état civil notifie sans délai sa décision motivée aux parties intéressées. Une copie de celle-ci, accompagnée d'une copie de tous documents utiles, est, en même temps, transmise au procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel la décision de refus a été prise et à l'Office des étrangers.

En cas de refus de l'officier de l'état civil d'acter la reconnaissance, la personne qui veut faire établir le lien de filiation, peut introduire une action en recherche de maternité, de paternité ou de comaternité auprès du tribunal de la famille du lieu de déclaration de la reconnaissance.

Dans le cas visé à l'alinéa 5, l'exploit de citation ou la requête contient, à peine de nullité, la décision de refus de l'officier de l'état civil".

L'avant-projet de loi a fait l'objet de l'avis n° 60.382/2 de la section de législation du Conseil d'État du 9 janvier 2017.

4. Les requérants ont introduit un recours contre la loi précitée du 19 septembre 2017 devant la Cour constitutionnelle, actuellement pendant sous le numéro de rôle 6876.

5. Depuis lors, l'article 330/2, alinéa 2, du Code civil a été modifié par la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges. Les mots "l'établissement de l'acte de déclaration" y sont remplacés par les mots "la signature de la déclaration".

IV. Recevabilité du recours

Thèses des parties

6. La partie adverse conteste la recevabilité du recours, au motif que l'acte attaqué n'est pas un "acte administratif" au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, dès lors qu'il ne constitue pas une circulaire réglementaire mais bien une "circulaire indicative, voire explicative, qui ne comporte aucune règle de droit nouvelle", et qui ne modifie dès lors pas l'ordonnancement juridique.

À propos du premier des trois éléments mis en évidence par les parties requérantes pour soutenir la recevabilité *ratione materiae*, elle fait valoir que la règle critiquée n'est pas neuve et ne fait que "rappeler le contenu de la loi et la volonté du législateur", de sorte qu'il s'agit, sur ce point, d'une circulaire explicative. À propos du deuxième argument des requérantes, elle explique qu'il s'agit d'une circulaire qui, sur le fondement des articles 330/1 et 330/2 du Code civil, a "uniquement pour but de baliser l'intervention de l'officier de l'état civil et d'assurer une certaine cohérence parmi les décisions des officiers de l'état civil", et qu'elle s'apparente, à cet égard, à une circulaire "indicative, aussi appelée circulaire directive". Enfin, quant à la dérogation aux règles de droit international privé prétendument introduite par l'acte attaqué, la partie adverse réplique que c'est l'article 330/1 du Code civil, lui-même, qui constitue une règle spéciale d'applicabilité et que, sur ce point, la circulaire joue "un rôle purement explicatif".

7. Quant à la recevabilité *ratione materiae* du recours, les parties requérantes font valoir que, bien que les circulaires n'ont pas vocation à produire des effets de droit et ne sont donc en principe pas susceptibles de recours, il y a lieu de considérer en l'espèce que l'acte attaqué est une circulaire réglementaire, dès lors

qu'il ajoute des règles de droit nouvelles aux règles existantes, que l'autorité a l'intention de le rendre obligatoire vis-à-vis de l'administration et qu'il dispose des moyens pour en forcer le respect. Elles présentent trois "hypothèses" qui, à leur estime, le confirment.

D'une part, elles font grief à la circulaire attaquée d'ajouter à la loi en affirmant qu'il n'appartient pas à l'officier de l'état civil de juger si l'établissement d'un lien de filiation est ou non dans l'intérêt de l'enfant et d'ainsi le priver de la possibilité d'en tenir compte, alors que, n'ayant pas donné suite à une remarque de la section de législation du Conseil d'État, le législateur n'a pas intégré l'obligation pour l'officier de l'état civil de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, lui laissant donc en pratique la possibilité, compte tenu de son pouvoir d'appréciation, d'en tenir compte.

D'autre part, alors que l'article 330/1 du Code civil se borne à instaurer une exception à l'obligation d'acter une reconnaissance lorsque son auteur vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, les parties requérantes reprochent à l'acte attaqué de définir, plus précisément, des circonstances de nature à permettre de déceler l'intention frauduleuse, et ce en contradiction avec le prescrit de la loi puisque certains critères retenus, tels le fait qu'une des parties se trouve dans une position sociale précaire ou le fait qu'il n'y a aucune chance que le déclarant soit le père biologique de l'enfant, sont dépourvus de lien avec la volonté d'obtenir illégalement un titre de séjour.

Enfin, elles font valoir qu'en dépit de toute référence dans la loi du 19 septembre 2017, l'acte attaqué prévoit que l'article 330/1 du Code civil constitue en outre "une règle spéciale d'applicabilité (loi de police) au sens de l'article 20 du Code de droit international privé et est formulé comme telle", qu'il en résulte que "l'officier de l'état civil a la possibilité de surseoir à une reconnaissance effectuée dans un pays étranger de manière légale, c'est-à-dire en vertu des règles régissant le droit international privé, conforme aux règles en vigueur dans ce pays, s'il considère qu'elle peut avoir été effectuée aux fins d'obtenir un avantage en matière de séjour" et qu'ainsi, l'acte attaqué introduit une dérogation aux règles de droit international privé.

8. En réplique, sur la première hypothèse, les parties requérantes considèrent que la partie adverse s'appuie à tort sur les travaux préparatoires "comme étant une source de droit à part entière" alors qu'ils ne revêtent aucune valeur normative, ne constituent qu'un élément d'information et ne peuvent suppléer à l'absence d'une disposition dans le texte même de la loi. Elles ajoutent que le fait,

pour l'auteur de la circulaire, de recourir aux travaux préparatoires pour énoncer des normes dans l'acte contesté, confirme qu'il a entendu faire œuvre réglementaire, de sorte que l'obligation faite à l'officier de l'état civil de ne pas prendre en considération l'intérêt de l'enfant aurait dû être énoncée dans un arrêté royal et non dans une circulaire. Elles relèvent que l'argumentation développée en l'espèce par la partie adverse est en totale contradiction avec celle avancée devant la Cour constitutionnelle puisqu'en son mémoire en réplique devant la Cour, la partie adverse précise que "le texte de la loi lui-même permet et comprend même la prise en considération de l'intérêt de l'enfant par l'officier de l'état civil".

Concernant le deuxième élément relatif aux circonstances énoncées par l'acte attaqué permettant de déceler l'intention frauduleuse de l'auteur d'une demande de reconnaissance, les parties requérantes répliquent que l'acte attaqué "ajoute un sens à la règle commentée dès lors qu'il permet une concrétisation de la norme édictée dans la loi" et qu'il "restreint, par ailleurs, l'autonomie de l'autorité et sa marge d'appréciation en ce qu'il la contraint à tenir compte de ces critères". Elles critiquent la comparaison osée par la partie adverse avec la circulaire du 6 septembre 2013 relative à l'application des articles 167 et 1476*quater* du Code civil qui concernent la lutte contre les mariages de complaisance, estimant qu'en l'espèce, "compte tenu de leur nombre et de la manière dont ils sont énoncés, les critères mentionnés dans l'acte attaqué cadent le pouvoir d'appréciation dont bénéficie l'officier de l'état civil".

Concernant le troisième élément relatif au droit international privé, les parties requérantes répliquent que "l'attribution à une norme de la qualification de «règle spéciale d'applicabilité» a une incidence importante" puisqu'elle permet à l'officier de l'état civil de surseoir à une reconnaissance effectuée dans un pays étranger de manière légale, et que "compte tenu de l'importance d'une telle qualification au regard de sa conséquence, elle aurait dû être précisée dans la loi et la partie adverse ne peut s'appuyer sur les travaux préparatoires pour démontrer qu'il ne s'agit pas d'une règle nouvelle".

9. Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes font encore valoir que ce qui est reproché à la loi du 19 septembre 2017 précitée, dont l'annulation est demandée à la Cour constitutionnelle, c'est non seulement de ne pas obliger formellement l'officier de l'état civil à prendre en compte l'intérêt de l'enfant, mais aussi et surtout de ne pas organiser un mécanisme spécifique lui permettant d'intégrer l'intérêt de l'enfant dans ses décisions, et que "bien que la loi ne l'y oblige pas – c'est là notamment un moyen d'annulation soulevé devant la Cour constitutionnelle –, [l'officier de l'état civil] peut se baser sur l'article 22*bis* de la

XI - 22.084 - 6/14

Constitution pour intégrer l'intérêt de l'enfant dans son appréciation", tandis que la circulaire attaquée ajoute bien à la loi sur ce point puisqu'"elle transforme une faculté en une interdiction".

En ce qui concerne les facteurs permettant de déceler l'intention frauduleuse de l'auteur d'une reconnaissance, elles considèrent comme "excessivement formaliste" le fait de déduire de l'utilisation du verbe "peut" dans la circulaire que celle-ci ne serait pas, sur ce point, obligatoire. Elles estiment qu'en énumérant pas moins de seize critères, la circulaire "induit inéluctablement dans l'esprit de l'officier d'état civil l'idée que cette liste est complète" et, partant, que sa marge de manœuvre est inexistante, et que "la valeur indicative affichée, plus ou moins clairement, par l'auteur d'une circulaire ne suffit pas à lui dénier un caractère réglementaire". Elles reprochent aussi à plusieurs critères retenus d'être libellés de manière vague, permettant "les appréciations les plus arbitraires de la part de l'officier d'état civil", et contestent que des critères "définis de manière aussi grossière" puisse représenter "une indication quant à la manière d'appliquer la loi".

Elles répètent enfin qu'elles contestent à une circulaire le pouvoir de prévoir qu'une disposition législative, en l'occurrence l'article 330/1 du Code civil, puisse constituer une règle spéciale d'applicabilité – loi de police – au sens de l'article 20 du Code de droit international privé, et ce alors même que la loi du 19 septembre 2017 n'en dit mot.

Décision du Conseil d'État

10. La circulaire ministérielle attaquée se donne pour objet d'attirer l'attention des procureurs généraux près les Cours d'appel, procureurs du Roi et officiers de l'état civil du Royaume sur les dispositions de la loi du 19 septembre 2017 précitée qui, en raison de "l'intensification, ces dernières années, de la lutte contre les mariages de complaisance et contre les cohabitations légales de complaisance" ayant eu "pour effet de déplacer la problématique vers la reconnaissance des enfants", tend à lutter contre la reconnaissance frauduleuse qui, selon les termes de l'article 330/1 du Code civil, "vise manifestement uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation".

Les extraits de la circulaire plus particulièrement visés par le présent recours sont les suivants :

" B. Établissement de l'acte de reconnaissance - refus ou sursis par l'officier de l'état civil

B.1. L'article 330/2 du Code civil prévoit explicitement la possibilité pour l'officier de l'état civil de différer ou de refuser d'acter la reconnaissance.

[...]

Il n'appartient toutefois pas à l'officier de l'état civil de juger si l'établissement d'un lien de filiation est dans l'intérêt ou non de l'enfant. Ce pouvoir d'appréciation subjectif appartient au juge.

[...]

Une combinaison des facteurs suivants peut, entre autres, constituer une indication sérieuse qu'il s'agit d'une reconnaissance frauduleuse :

- Le déclarant a reconnu un grand nombre d'enfants chez plusieurs partenaires, que cela ait des conséquences en matière de séjour ou pas;
- Le déclarant et le parent à l'égard duquel la filiation est établie ne se sont jamais rencontrés avant la déclaration de reconnaissance;
- Le déclarant et le parent à l'égard duquel la filiation est établie ne connaissent pas leur nom ou leur nationalité respectives;
- Le déclarant et le parent à l'égard duquel la filiation est établie n'ont pas eu de relation affective et n'ont pas constitué une famille ou du moins résidé à la même adresse;
- Il n'y a aucune chance que le déclarant soit le père biologique sur base de l'attestation de grossesse;
- Le déclarant ou le parent à l'égard duquel la filiation est établie ignore l'endroit où l'autre travaille;
- Il y a une divergence manifeste entre les déclarations sur les circonstances de la rencontre ou de la relation;
- 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;
- Une somme d'argent ou d'autres valeurs sont promises pour faire la reconnaissance ou donner son consentement préalable à la reconnaissance;
- La reconnaissance semble revêtir un caractère organisé (p. ex. l'intervention d'un intermédiaire, etc.);
- Le déclarant ou le parent à l'égard duquel la filiation est établie a déjà fait une ou plusieurs tentatives de mariage de complaisance ou de cohabitation légale de complaisance;
- Le déclarant ou le parent à l'égard duquel la filiation est établie a déjà tenté de faire acter une reconnaissance frauduleuse à une ou plusieurs reprises;
- Le déclarant ou le parent à l'égard duquel la filiation est établie a échoué dans toutes ses tentatives légales de s'établir en Belgique : lorsqu'une des parties se trouve en situation précaire ou illégale, que les demandes de séjour antérieures se sont soldées par un refus, qu'il y a eu un ordre de quitter le territoire, qu'il y a un risque que la reconnaissance de l'enfant n'ait d'autre objectif que de régulariser son séjour;
- Une grande ou une trop petite différence d'âge entre le déclarant et l'enfant;
- Une grande différence d'âge entre le déclarant et le parent à l'égard duquel la filiation est établie;

[...]

D. Cause spécifique de nullité

[...]

L'article 330/1 du Code civil constitue en outre une règle spéciale d'applicabilité (loi de police) au sens de l'article 20 du Code de droit international privé et est formulé comme telle. Cette règle spéciale d'applicabilité doit s'appliquer chaque fois que l'établissement d'un lien de filiation pourrait avoir des conséquences sur le statut migratoire d'une des personnes concernées, en ce compris lorsque le droit applicable désigné sur la base de l'article 62 du Code de droit international privé n'est pas le droit belge. Par droit applicable, on entend également les règles spéciales d'applicabilité visées par l'article 20 du Code du droit international privé.

[...]".

11. L'article 330/2 du Code civil dispose que l'officier de l'état civil refuse d'acter la reconnaissance lorsqu'il constate que la déclaration se rapporte à une situation telle que visée à l'article 330/1 du même Code ou peut surseoir à acter la reconnaissance éventuellement après avoir recueilli l'avis du procureur du Roi, s'il existe une présomption sérieuse que tel soit le cas, la situation visée étant celle du constat 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.

La circulaire attaquée, quant à elle, indique ce qui suit :

" Le Code civil offre à l'officier de l'état civil une base légale pour refuser d'acter la reconnaissance. L'officier de l'état civil doit en effet vérifier que toutes les conditions requises pour la reconnaissance d'un enfant sont remplies. L'idée est que l'officier de l'état civil a, dans le cadre de la lutte contre les reconnaissances de complaisance, un rôle non seulement passif, mais également actif et préventif à jouer. L'enquête préalable destinée à vérifier que toutes les conditions sont respectées, est l'essence même de sa compétence. Le contrôle effectué par l'officier de l'état civil porte aussi bien sur la réunion des conditions positives que sur la détermination de la loi applicable. Ce contrôle inclut aussi l'examen du caractère frauduleux ou non de la reconnaissance projetée. L'officier de l'état civil doit ainsi également vérifier s'il est satisfait au prescrit de l'article 330/1 du Code civil. Il faut toutefois éviter que chaque reconnaissance qui présente un élément d'extranéité soit, *prima facie*, qualifiée de suspecte. Le droit fondamental à la filiation requiert que l'on fasse preuve d'une certaine prudence à ce niveau".

Elle explique qu'il s'agit d'une "appréciation objective" en sorte que si "l'officier de l'état civil vérifie s'il est satisfait à toutes les conditions légales avant d'établir la reconnaissance et ce, sur la base des documents qui lui sont soumis", il ne lui appartient cependant pas "de juger si l'établissement d'un lien de filiation est

dans l'intérêt ou non de l'enfant", ce "pouvoir d'appréciation subjectif" revenant au juge.

12. Cette explication n'ajoute pas à la réglementation existante. Ni les articles 327/1 et suivants, ni l'article 330/2 du Code civil ne disposent que l'officier de l'état civil, saisi d'une déclaration de reconnaissance d'un enfant, pourrait ou devrait examiner la légalité de cette déclaration au regard de l'intérêt de l'enfant dont la reconnaissance est projetée.

Les travaux parlementaires de la loi du 19 septembre 2017 le confirment. Ainsi, en son avis n° 60.382/2 du 9 janvier 2017, la section de législation du Conseil d'État fait les constats que "l'avant-projet ne prévoit pas expressément l'obligation, pour l'officier de l'état civil, dans l'hypothèse visée par l'article 330/2 en projet du Code civil [...] de prendre en considération de manière primordiale l'intérêt de l'enfant avant de refuser l'établissement d'une reconnaissance [...]", qu'"à défaut de précision en sens contraire dans le texte en projet et ainsi que l'a confirmé le délégué du Ministre, il suffirait en effet que les conditions de l'article 330/1 en projet du Code civil soient réunies pour que la reconnaissance soit refusée [...] et ce, quand bien même une telle décision serait contraire à l'intérêt de l'enfant", et que ce n'est donc qu'"au stade de l'éventuelle action judiciaire en recherche de paternité, de maternité ou de comaternité que l'intérêt de l'enfant sera pris en considération". Et le Conseil d'État de conclure que "ce faisant, le législateur porte atteinte à l'article 22bis de la Constitution et à l'article 3, § 1^{er}, de la Convention 'relative aux droits de l'enfant'", expliquant qu'au vu des observations émises par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies à propos de cette dernière disposition, "il convient également d'imposer la prise en considération de l'intérêt de l'enfant de manière primordiale au stade du refus de la reconnaissance (article 330/2 en projet du Code civil) [...]" (*Doc.parl.* Chambre, sess. 2016-2017, n° 2529/001, pp. 65-66).

Le législateur a cependant décidé de ne pas suivre cette critique, aux termes des considérations suivantes :

" Le Conseil d'État observe dans son avis n° 60.382/2 que lorsque l'officier de l'état civil refuse d'acter la reconnaissance il n'est pas tenu compte de l'intérêt de l'enfant. Ce n'est qu'au stade d'un éventuel établissement judiciaire du lien de filiation que l'intérêt de l'enfant serait pris en considération. Lors de l'établissement de tout lien de filiation, basé sur une reconnaissance ou sur le principe de la copaternité ou comaternité, l'officier de l'état civil n'effectue qu'une appréciation objective et vérifie si toutes les conditions légales ont été remplies avant d'acter. Il ne peut acter ou refuser d'acter que sur la base des documents qui lui sont soumis. Ce contrairement à un juge qui dispose d'un pouvoir d'appréciation subjectif dans le cadre duquel il doit tenir compte de l'intérêt de l'enfant.

Le contrôle visant à déterminer si un lien de filiation est ou non dans l'intérêt de l'enfant ne peut être effectué que par un juge et s'inscrit dans le cadre des procédures judiciaires qui peuvent être intentées dans le cadre du souhait de l'établissement d'un lien de filiation (procédure d'opposition lors du refus d'autorisation ou établissement judiciaire d'un lien de filiation) ou de la contestation d'un lien de filiation existant. Si la reconnaissance de l'enfant est refusée par l'officier de l'état civil en raison d'une présomption de reconnaissance frauduleuse, les intéressés peuvent, s'ils le souhaitent, demander un établissement judiciaire du lien de filiation dans le cadre duquel s'opérera un contrôle à part entière de l'intérêt de l'enfant.

Pour ces raisons, l'avis du Conseil d'État qui demande qu'un contrôle de l'intérêt de l'enfant soit inscrit dans la possibilité de refus de l'officier de l'état civil n'est pas suivi" (*Doc.parl.* Chambre, sess. 2016-2017, n° 2529/001, pp. 21-22).

En conséquence, la circulaire n'ajoute pas de règle de droit nouvelle par rapport à la loi qu'elle commente, puisqu'aux termes des travaux parlementaires, le législateur a très clairement dénié à l'officier de l'état civil la compétence de juger de l'intérêt de l'enfant, lorsqu'il s'agit, en ce qui le concerne, de faire application de l'article 330/2 du Code civil. La circulaire ne fait donc que rappeler le contenu de la loi et la volonté du législateur. Comme le soutient la partie adverse, il s'agit, sur ce point, d'une circulaire explicative, qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

13. Conformément aux articles 330/1 et 330/2 du Code civil, l'officier de l'état civil doit refuser d'acter la reconnaissance d'un enfant lorsqu'une "combinaison de circonstances" établit que l'auteur de la reconnaissance a pour unique objectif, ce faisant, d'obtenir un avantage en matière de séjour, lié à l'établissement d'un lien de filiation.

En proposant une liste, non exhaustive, de facteurs dont la combinaison "peut, entre autres, constituer une indication sérieuse qu'il s'agit d'une reconnaissance frauduleuse", la circulaire attaquée contient de simples éclairages sur différentes circonstances dont la combinaison laisse sérieusement présumer que la déclaration de reconnaissance faite à l'officier de l'état civil constitue un cas de reconnaissance frauduleuse. Il ne s'agit que de déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre de la législation dont le ministre informe ses destinataires et de guider ceux-ci dans l'exercice de leur compétence.

Et contrairement à ce que les parties requérantes semblent soutenir dans leurs écrits de procédure, la circulaire querellée n'affirme pas que chacun des facteurs énoncés témoigne en soi d'une volonté de frauder en vue d'obtenir illégalement un titre de séjour. C'est la "combinaison" de différents constats qui peut

amener l'officier de l'état civil à conclure qu'il a une indication sérieuse qu'il se trouve en présence d'une reconnaissance frauduleuse.

L'acte attaqué n'est pas réglementaire à cet égard.

14. Enfin, l'article 20, alinéa 1^{er}, du Code de droit international privé dispose comme il suit :

" art. 20. Les dispositions de la présente loi ne portent pas atteinte à l'application des règles impératives ou d'ordre public du droit belge qui entendent régir une situation internationale quel que soit le droit désigné par les règles de conflit de lois, en vertu de la loi ou en raison de leur but manifeste".

Les travaux parlementaires de la loi du 19 septembre 2017 précitée révèlent la volonté très clairement exprimée du législateur de conférer à l'article 330/1 du Code civil le caractère d'une règle spéciale d'applicabilité au sens de l'article 20 susvisé, soit d'une loi de police. L'exposé des motifs énonce en effet ce qui suit :

" En outre, il faut tenir compte du droit international privé.

Le droit applicable à l'établissement et la contestation du lien de filiation à l'égard d'une personne est le droit de l'État dont elle possède la nationalité au moment de la naissance de l'enfant ou, si cet établissement résulte d'un acte volontaire, au moment de cet acte.

Lorsqu'il s'agit d'une reconnaissance par un Belge d'un enfant de nationalité étrangère, le droit belge, y compris les règles concernant les reconnaissances frauduleuses, est applicable.

Lorsqu'il s'agit d'une reconnaissance d'un enfant belge par une personne de nationalité étrangère, le droit étranger est applicable. Si ce droit étranger ne connaît pas ou ne prohibe pas la reconnaissance frauduleuse, ce qui sera généralement le cas, ce projet de loi perd beaucoup de son utilité. C'est pourquoi il est important que le droit belge en matière de reconnaissance frauduleuse soit applicable même quand la filiation est régie par le droit étranger.

C'est la raison pour laquelle le nouvel article 330/1 du Code civil constitue une règle matérielle d'application nécessaire (loi de police) au sens de l'article 20 du Code de droit international privé et est formulé comme telle.

Cette règle d'application nécessaire doit s'appliquer chaque fois que l'établissement d'un lien de filiation pourrait avoir des conséquences sur le statut migratoire d'une des personnes concernées. Cette disposition a, en pratique, pour champ d'application toute situation donnant lieu à un avantage en termes de séjour" (*Doc.parl.* Chambre, sess. 2016-2017, n° 2529/001, p. 18).

C'est le législateur lui-même et non la circulaire attaquée qui prévoit que l'article 330/1 du Code civil énonce une règle matérielle applicable de manière impérative à toute situation qu'il vise, indépendamment de sa désignation par une

règle de conflits de lois. La circonstance que la disposition légale en question ne dispose pas elle-même qu'elle est une loi de police n'implique pas qu'elle n'en ait pas le caractère, dès lors que les travaux préparatoires sont, à cet égard, sans équivoque aucune.

À cet égard, la circulaire est explicative, elle commente la législation existante, exposant comme suit, notamment, ce qu'implique ce caractère de loi de police attribué à la disposition légale précitée :

" Cette règle spéciale d'applicabilité doit s'appliquer chaque fois que l'établissement d'un lien de filiation pourrait avoir des conséquences sur le statut migratoire d'une des personnes concernées, en ce compris lorsque le droit applicable désigné sur la base de l'article 62 du Code de droit international privé n'est pas le droit belge. Par droit applicable, on entend également les règles spéciales d'applicabilité visées par l'article 20 du Code du droit internationale privé".

15. Il résulte de ce qui précède que la circulaire litigieuse, telle que critiquée par les parties requérantes, n'ajoute pas à l'ordonnancement juridique existant. Elle n'a, partant, pas de caractère réglementaire et n'est pas un acte susceptible de recours au Conseil d'État. Le présent recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

16. La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Dès lors qu'elle a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées, il y a lieu de faire droit à cette demande,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 1200 euros, la contribution de 120 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 336,66 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le dix-neuf juin deux mille dix-neuf par :

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX