ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord de siège entre
le Gouvernement de la République française et la Commission
internationale de l'état-civil,*

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député

Voir les numéros :
Sénat : 43, 277 et T.A. 100 (2001-2002)
Assemblée nationale : 46

Traités et conventions

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I . LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'ETAT-CIVIL (CIEC).....	7
A – LES ORIGINES DE LA CIEC	7
B – L'ORGANISATION DE LA CIEC	7
1) Les membres de la CIEC	7
2) Le fonctionnement de la CIEC	7
3) Relations de la CIEC avec les Etats non membres et les autres instances internationales	8
C – LE ROLE DE LA CIEC	9
1) Attributions de la CIEC	9
2) Les travaux de la CIEC	10
3) Le rôle de la section française.....	10
II. UN ACCORD DE SIEGE AVEC LA FRANCE UTILE ET NECESSAIRE....	11
A – UNE INSTALLATION PERMANENTE A STRASBOURG.....	11
B – UN ACCORD DE SIEGE CLASSIQUE CONFERANT A LA CIEC UN STATUT D'ORGANISATION INTERNATIONALE	11
1) Le statut de l'organisation	11
2) Le statut du personnel de la CIEC.....	11
3) Les représentants des Etats membres et les observateurs.....	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
ANNEXE 1 : CIEC – état des signatures	16
ANNEXE 2 : CIEC – liste des conventions	17

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation de l'accord de siège entre la France et la Commission internationale de l'état-civil (CIEC). Signé à Paris le 13 novembre 2000, cet instrument a été approuvé par le Sénat le 10 juillet 2002.

Après avoir présenté la CIEC, votre Rapporteur évoquera les dispositions de l'accord de siège conclu avec la France.

I. LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'ETAT-CIVIL (CIEC)

Mode de constatation des principaux faits relatifs à l'état des personnes et de la famille, (naissance, mariage, divorce, filiation, nom, nationalité, etc.), l'état-civil joue un rôle capital tant au niveau individuel que collectif. L'importance que revêt la bonne tenue de l'état-civil dans la vie d'un individu comme d'un Etat n'est plus à démontrer. La vie politique, économique et sociale dépend en grande partie du fonctionnement de ce service. Ses défaillances sont donc hautement nuisibles, ce qui, depuis plus de cinquante ans, justifie l'existence d'une coopération internationale en la matière.

A – Les origines de la CIEC

Une association internationale des officiers d'état-civil fut créée dès 1926. Elle regroupait des associations nationales allemandes, belges, françaises, italiennes, luxembourgeoises, néerlandaises et russes.

Après la deuxième guerre mondiale, cette association s'est reconstituée et la nécessité d'y impliquer les Etats s'est imposée, afin de formaliser et d'accroître une coopération que les destructions massives et le nombre de personnes disparues ou déplacées rendaient nécessaire.

C'est dans cette optique que la Commission internationale de l'état-civil fut fondée en septembre 1948 à Amsterdam. Elle fut reconnue en décembre 1949 par échange de lettres entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Puis les parties contractantes ont signé à Berne le 25 septembre 1950 un protocole précisant les modalités d'échange de documentation par la Commission. Ce protocole marquait la reconnaissance officielle de la CIEC, qui devenait un organisme international reconnu, réunissant non seulement des officiers d'état-civil, mais aussi des magistrats, des professeurs de droit et des représentants des Etats (ministère de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères, etc.).

B – L'organisation de la CIEC

1) Les membres de la CIEC

Un protocole additionnel signé à Luxembourg en septembre 1952 a fixé les modalités d'adhésion des Etats à la CIEC. Depuis, onze adhésions se sont succédé : la Turquie en 1953, la République Fédérale d'Allemagne en 1956, l'Italie en 1958, la Grèce en 1959, l'Autriche en 1961, le Portugal en 1973, l'Espagne en 1974, le Royaume-Uni en 1996, la Pologne en 1998, la Croatie et la Hongrie en 1999, portant à seize le nombre des membres de cette instance. En outre, six Etats ont obtenu le statut d'observateurs ; ce sont Chypre, la Lituanie, la Russie, le Saint-Siège, la Slovénie, la Suède.

2) Le fonctionnement de la CIEC

La CIEC est composée de sections nationales dont les membres sont désignés par chacun des seize Etats parties, parmi les universitaires, les magistrats et les hauts fonctionnaires spécialisés dans le droit des personnes et les questions d'état-civil. Chacune des sections est chargée de promouvoir les buts de la CIEC, d'assurer la liaison avec ses

homologues par l'intermédiaire du Secrétaire général et de proposer des thèmes d'études et de travaux.

La langue officielle est le français ce qui limite la participation d'Etats où les francophones sont peu nombreux. Deux fois par an, les sections nationales se réunissent en Assemblée générale, qui est le seul organe compétent pour adopter les conventions et les recommandations élaborées par la Commission. Les décisions sont prises à la majorité simple.

L'exécutif de la CIEC comporte un Président élu pour deux ans et non immédiatement rééligible, un Bureau réunissant les présidents de toutes les sections nationales et un Secrétaire Général élu pour trois ans et immédiatement rééligible, qui coordonne l'ensemble des activités et un Secrétaire général adjoint. Le Bureau est actuellement présidé par M. Georges Koumantos, Professeur émérite à l'Université d'Athènes, Président de la section grecque. Le Vice-Président en est M. Miguel Teixeira de Sousa, Professeur à la faculté de droit de Lisbonne, Président de la section portugaise. Un français, M. Paul Lagarde, Professeur à Paris I Panthéon Sorbonne, a été élu Secrétaire général. Votre rapporteur s'est entretenu avec lui le 16 juillet 2002. M. Jonathan Sharpe est Secrétaire général adjoint.

Le budget de la CIEC est fort modeste : 228 673 € par an ; il est alimenté par les contributions des Etats membres qui atteignent pour la France 18 293 €, l'Espagne 12 195 €, le Luxembourg 6 097 €, etc. Une augmentation de 10 % a été acceptée. Ce budget restreint freine le développement de cette organisation qui souhaiterait se développer et attirer des sections latino américaines et/ou africaines.

3) Relations de la CIEC avec les Etats non membres et les autres instances internationales

a) Etats non membres

En 1973, la CIEC avait organisé une conférence sur « les problèmes actuels de l'état-civil » à laquelle étaient représentés, outre les Etats membres, des Etats européens (Finlande, Royaume-Uni, Suède, Yougoslavie) et du Maghreb (Maroc, Tunisie). Depuis lors, des représentants de certains de ces Etats ont régulièrement participé, en qualité d'observateurs, aux Assemblées générales de la CIEC ce qui par cooptation leur permettra de devenir membre de la CIEC s'ils en font la demande.

La CIEC s'efforce, depuis 1990, de nouer des relations avec l'ensemble des pays d'Europe, notamment les pays de l'Europe centrale et orientale, pour mettre en place des coopérations.

b) Autres organisations internationales

Par échange de lettres la CIEC a conclu des accords de coopération avec d'autres organisations internationales, tels le Conseil de l'Europe en 1955, la Conférence de La Haye de droit international privé en 1969, le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés en 1981, la Communauté économique européenne en 1983.

Ces différentes organisations sont régulièrement invitées à participer, en qualité d'observateurs, à la réunion annuelle de l'Assemblée générale de la CIEC. De son côté, la CIEC y est régulièrement représentée dans les comités d'experts traitant de problèmes qui entrent dans le domaine de sa compétence. Toutefois la coopération de la CIEC avec la Commission européenne n'est pas toujours évidente. Par ailleurs Amnesty international semble intéressé aux travaux de la CIEC sur l'enregistrement des naissances.

C – Le rôle de la CIEC

1) Attributions de la CIEC

D'après l'article 1^{er} de son Règlement, dans sa version révisée, adoptée le 19 septembre 2001 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, la CIEC « a pour objet de faciliter la coopération internationale en matière d'état-civil et de favoriser l'échange d'informations entre les officiers de l'état-civil ». A cette fin, elle :

- procède à toutes études et travaux, notamment à l'élaboration de recommandations ou projets de conventions tendant à harmoniser dans les matières relatives à l'état et à la capacité des personnes, à la famille et à la nationalité, les dispositions en vigueur dans les Etats membres, et à améliorer les techniques des services chargés de l'état-civil dans ces Etats

- constitue et tient à jour une documentation législative et jurisprudentielle exposant le droit des Etats membres dans lesdites matières

- fournit en fonction de cette documentation des renseignements aux départements ministériels, missions diplomatiques des Etats membres

- coordonne son action avec celle d'autres organismes internationaux et favorise les relations avec les organismes intervenant dans les matières qui intéressent l'état-civil

- peut, dans les domaines de sa compétence, instaurer une collaboration avec des Etats tiers afin de favoriser la coopération entre ceux-ci et les Etats membres.

2) Les travaux de la CIEC

Depuis 1947, CIEC a élaboré 30 conventions, dont 23 sont actuellement en vigueur, et 8 recommandations. En règle générale, les conventions sont ouvertes à la signature des Etats membres de la CIEC comme de ceux qui sont membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. La liste des conventions et recommandations élaborée par la CIEC figure en annexe 1 du rapport.

Ces instruments portent notamment sur les échanges d'informations en matière d'état-civil, d'acquisition de nationalité, sur la création d'un livret de famille internationale, sur la filiation hors mariage, la coopération internationale en matière d'aide aux réfugiés et sur la réduction des cas d'apatridie. Ces conventions visent à harmoniser les pratiques des Etats membres en matière d'état-civil ou à faciliter le fonctionnement transfrontalier de l'état-civil. Cependant les ratifications de ces conventions sont partielles comme le montre le tableau en annexe 2 du rapport. Quelques conventions seulement ont été ratifiées par plus de la moitié des Etats membres de la CIEC.

Parmi les dernières conventions élaborées figurent la convention numéro 25 qui porte sur le codage des énonciations figurant sur le document d'état-civil pour favoriser l'utilisation de formulaires compréhensibles à l'étranger, la numéro 26 qui étend l'échange d'informations en matière d'état-civil ou la numéro 30 relative à la communication électronique.

La CIEC a adressé à ses membres huit recommandations visant à améliorer le fonctionnement des services de l'état-civil et l'identification des réfugiés. Elle a effectué plusieurs études qui ont fait l'objet de publications comme le guide pratique international de l'état-civil, l'étude sur la fraude en matière d'état-civil ou celle sur l'application en matière d'état-civil des principes posés par la convention européenne des droits de l'Homme. Elle publie sur son site Internet les mises à jour de son guide pratique international de l'état-civil.

Les travaux en cours de la CIEC portent notamment sur l'harmonisation des régimes d'état-civil, la transmission par voie électronique des documents d'état-civil, le document européen d'identité, l'état-civil des nationaux étrangers, la loi applicable à la détermination du nom patronymique, la transcription des jugements de divorce.

3) Le rôle de la section française

La section française présidée par M. Jean Mazars, Conseiller à la Cour de Cassation, qui comprend des représentants des ministères de la Justice et du ministère des Affaires étrangères ainsi que des services communaux, s'est toujours particulièrement investie dans les travaux de la CIEC. En raison de son expertise reconnue en matière d'état-civil et de sa politique d'ouverture aux Etats d'Europe centrale et orientale, la section française joue un rôle prépondérant dans les études sur l'état-civil européen (initiative de l'élaboration du guide pratique). Au-delà des problèmes techniques, elle aborde avec les autres pays les problèmes des nouveaux Etats membres ou des Etats observateurs.

Le fonctionnement de cet organisme, dont la qualité et l'utilité des travaux sont reconnues, sera amélioré par l'existence d'un accord de siège.

II. UN ACCORD DE SIEGE AVEC LA FRANCE UTILE ET NECESSAIRE

Jusqu'en 1993, la CIEC a fonctionné sans siège permanent. Toutefois, l'adhésion de nouveaux pays, l'accroissement de ses activités, l'intensification de ses relations avec les organisations internationales ont conduit la CIEC à s'installer à Strasbourg de façon définitive.

A – Une installation permanente à Strasbourg

Le lieu d'implantation du siège de la CIEC a longtemps dépendu des activités du Secrétaire général de l'organisation. Successivement, la Commission s'est installée à La Haye, Francfort, puis Strasbourg. Elle a décidé en 1993 d'y fixer pour trois ans son siège, quelle que soit la nationalité du Secrétaire général. Elle a aménagé des locaux à cet effet, conférant son installation à Strasbourg un caractère permanent.

Elle a d'ailleurs la même année engagé une négociation avec les autorités françaises pour conclure un accord de siège. Après de longues tractations liées à l'étendue des privilèges et immunités, un accord a été formalisé, approuvé par l'Assemblée générale de la CIEC le 24 mars 1999 et signé le 13 novembre 2000 avec le Gouvernement.

B – Un accord de siège classique conférant à la CIEC un statut d'organisation internationale

1) Le statut de l'organisation

L'accord de siège conclu entre le Gouvernement français et la CIEC autorise cet organisme à s'installer durablement à Strasbourg et la dote d'un statut d'organisation internationale.

Cet accord confère à la CIEC la personnalité civile ce qui lui permet d'assurer la gestion des moyens nécessaires à son fonctionnement. Il lui garantit l'inviolabilité de ses locaux, de ses archives et de sa correspondance. La CIEC bénéficie en matière fiscale et douanière des privilèges habituellement consentis par la France aux organisations internationales dans le cadre de leur usage officiel (remboursement de TVA, exonération d'impôts direct...)

2) Le statut du personnel de la CIEC

L'effectif actuel du personnel de la CIEC est d'environ cinq personnes ainsi réparties : le secrétaire général et un éventuel secrétaire général adjoint, le chef des services administratifs, deux agents administratifs. Le personnel de service devrait être de l'ordre de deux personnes.

Seuls le Secrétaire général et un éventuel secrétaire général adjoint bénéficient du statut d'agent diplomatique, mais ce statut ne leur est toutefois pas applicable en matière fiscale ou douanière.

L'article 17 confère à l'ensemble des personnels une immunité de juridiction pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions, même après qu'ils aient cessé de

les exercer. S'ils sont étrangers, ils bénéficient d'un titre de séjour spécial délivré par le ministère des affaires étrangères pour eux-mêmes, leur conjoint et leurs enfants de moins de 21 ans. S'ils résidaient auparavant à l'étranger, ils ont le droit d'importer en franchise leurs biens personnels en cours d'usage.

L'ensemble du personnel de la CIEC est assujéti au régime fiscal et douanier de droit commun. Les membres du personnel de la CIEC ne bénéficient d'aucune exonération en matière fiscale et douanière.

De même, en ce qui concerne le régime social, l'article 18 de l'Accord dispose que « ... les membres du personnel définis ... sont soumis, dans les conditions de droit commun, à l'ensemble de la législation française de la sécurité sociale ainsi que de l'assurance chômage ».

3) Les représentants des Etats membres et les observateurs

Comme c'est l'usage, les représentants des Etats membres et des observateurs bénéficient eux aussi de privilèges et d'immunités dans l'exercice de cette fonction (immunité de juridiction, inviolabilité de leurs papiers et documents officiels, entrée et séjour en France sans frais de visa).

CONCLUSION

Le perfectionnement de l'état-civil qui vise un meilleur enregistrement des naissances et des éléments constitutifs de l'identité, a des implications directes dans l'instauration d'un Etat de droit dans les pays en développement et en transition démocratique. L'absence d'état-civil fiable fausse les processus électoraux et favorise le trafic d'êtres humains.

Aussi n'est-il pas indifférent que la CIEC, dont la langue de travail est le français, soit installée en France et bénéficie des avantages que confère un accord de siège. Par ses actions de coopération, cette organisation contribue à l'amélioration de l'état-civil.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 17 juillet 2002.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Richard Cazenave** a fait remarquer que les activités de la CIEC relevaient largement de la compétence de l'Union européenne.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 46)*.

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 46).

ANNEXE 1

ANNEXE 2

Rapport n°106 de M. Christian Philip : Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites « INTELSAT