

N° 277

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées
(1) sur le projet de loi 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. Hubert DURAND-CHASTEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, président ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 43 (2001-2002)

Traités et conventions.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord de siège entre le gouvernement français et la Commission internationale de l'Etat civil, signé à Paris le 13 novembre 2000.

La Commission internationale de l'Etat civil (CIEC) a été créée en 1949 et officiellement reconnue en 1950 par un protocole signé par ses cinq pays fondateurs : la France, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse et le Luxembourg. Il s'agit d'une organisation internationale spécialisée dans les questions d'état civil. Elle compte aujourd'hui 16 Etats membres ainsi que 6 Etats ayant le statut d'observateurs, tous issus du continent européen.

Structure légère, la CIEC est dotée d'un petit secrétariat permanent qui, après avoir suivi les lieux d'exercice des secrétaires généraux successifs, s'est installé à Strasbourg depuis quelques années. Compte tenu du développement des activités de l'organisation et de la volonté de pérenniser la localisation du secrétariat permanent, il est apparu souhaitable d'en formaliser le statut dans un accord de siège avec le gouvernement français, inspiré des pratiques en vigueur mais adapté à la dimension modeste de l'organisation.

Votre rapporteur présentera l'historique, l'organisation et les activités de la Commission internationale de l'Etat civil avant d'évoquer les questions liées à son secrétariat permanent et les réponses apportées par l'accord de siège conclu avec la France.

I. LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'ETAT CIVIL

L'état civil peut être défini comme le mode de constatation des principaux faits relatifs à l'état des personnes et de la famille, tels que la naissance, le mariage, le nom ou la nationalité. Par extension, on désigne également par état civil le service public chargé de dresser les actes constatant ces faits, de célébrer les mariages et de délivrer des extraits, des livrets de famille et d'autres documents.

La Commission internationale de l'Etat civil (CIEC) sert de cadre, depuis une cinquantaine d'années, à une coopération internationale en matière d'état civil entre différents pays européens. Il s'agit d'une organisation légère qui a néanmoins produit un important travail juridique, sous la forme, en particulier, de plusieurs conventions internationales.

A. HISTORIQUE DE LA CIEC

La nécessité d'une coopération internationale en matière d'état civil a été ressentie depuis longtemps, comme en témoigne la création en 1926 d'une **Association internationale des officiers de l'état civil** regroupant les associations nationales d'Allemagne, de Belgique, de France, des Pays-Bas, du Luxembourg et de Suisse, puis, en 1929, d'Italie.

Au moment de reconstituer cette association, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'idée fut émise de pousser un peu plus loin la coopération en impliquant les Etats. La décision de créer une **Commission internationale de l'Etat civil (CIEC)** fut prise à Amsterdam en septembre 1948. L'objectif était de réunir, au sein d'un organisme internationalement reconnu, non seulement des officiers de l'état civil mais aussi des représentants des Etats (ministères des affaires étrangères, de l'intérieur et de la justice), des magistrats et des professeurs de droit, en vue de promouvoir une coopération et une collaboration interétatique en matière d'état civil.

La **reconnaissance officielle** de la CIEC est intervenue par un **protocole en date du 25 septembre 1950**, signé à Berne par cinq pays : la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

Depuis 1950, 11 autres pays ont adhéré à la CIEC : la Turquie (1953), l'Allemagne fédérale (1956), l'Italie (1958), la Grèce (1959), l'Autriche (1961), le Portugal (1973), le Royaume-Uni (1996), la Pologne (1998), la Croatie et la Hongrie (1999).

Outre 16 Etats membres, la CIEC compte également aujourd'hui 6 Etats ayant le **statut d'observateur** : le Saint Siège, la Suède, la Russie, la Lituanie, la Slovaquie et Chypre.

B. L'ORGANISATION DE LA CIEC

La CIEC est composée de **sections nationales** de chacun des 16 Etats parties. Chaque gouvernement désigne les membres de sa section nationale, qui sont choisis parmi les chefs des services d'état civil et les juristes spécialisés dans le droit des personnes et le droit international exerçant dans les ministères intéressés, la magistrature et le monde universitaire.

Ces sections nationales jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la CIEC. Elles sont notamment chargées de promouvoir les buts de l'organisation sur leur territoire national et de proposer de nouveaux travaux et thèmes d'études.

La réunion de l'ensemble des sections nationales forme l'**Assemblée générale** qui se réunit en principe deux fois par an, au printemps à Strasbourg et au mois de septembre dans l'un des pays membres. L'Assemblée générale est seule compétente pour adopter les conventions et les recommandations préparées par la CIEC, les décisions étant prises à la majorité simple des voix.

La CIEC dispose également d'un Bureau se composant des présidents de toutes les sections nationales, et d'un **secrétaire général**, désigné pour trois ans et rééligible, qui exécute les décisions prises par la CIEC, assure la liaison avec les sections nationales et coordonne les publications. L'actuel secrétaire général est un Français : M. Paul Lagarde, professeur d'université. Il a succédé en 2000 à un autre français, M. Jacques Massip, Conseiller à la Cour de Cassation et secrétaire général de la CIEC de 1994 à 1999.

La langue de travail officielle de la CIEC est le français.

C. LES TRAVAUX DE LA CIEC

D'après l'article 1^{er} de son règlement, la Commission internationale de l'Etat civil « *a pour objet 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, postes diplomatiques et consulaires de chacune des parties ;

- 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.

Proposés par les sections nationales, les travaux de la CIEC sont préparés par des sous-commissions et des groupes de travail, avec l'assistance du secrétariat général.

Depuis sa création, la CIEC a adopté **30 conventions multilatérales**, instruments juridiques contraignants. Le dépositaire de conventions, dont actuellement 23 sont en vigueur, est le Conseil fédéral suisse.

Parmi les conventions élaborées par la CIEC, on peut citer la convention n° 3 sur l'échange international d'informations en matière d'état civil, la convention n° 6 relative à l'établissement de la filiation maternelle des enfants naturels, la convention n° 7 tendant à faciliter la célébration des mariages à l'étranger, la convention n° 14 relative à l'indication des noms et prénoms dans les registres de l'état civil ou encore, la convention n° 18 relative à la reconnaissance volontaire des enfants nés hors mariage.

La dernière convention, relative à la communication internationale par voie électronique, a été signée à Athènes le 17 septembre 2001.

L'objectif des conventions est soit d'harmoniser le droit matériel des Etats membres en matière d'état civil, soit de faciliter le fonctionnement de l'état civil à travers les frontières, à l'aide notamment d'annexes plurilingues, rendant ainsi plus aisées les formalités pour les personnes séjournant à l'étranger.

Confrontée au problème du nombre croissant de langues à utiliser dans les formules plurilingues, la CIEC a élaboré la convention n° 25, signée à Bruxelles le 6 septembre 1995, créant un système de codage numérique des mentions figurant dans les actes et documents d'état civil. Les conventions adoptées depuis cette date prévoient des annexes établies en ce sens (par exemple, le certificat de vie et le certificat de nationalité).

Depuis 1958, la CIEC a également adressé aux Etats membres **huit recommandations** visant l'amélioration du fonctionnement des services d'état civil, l'harmonisation des actes et des extraits d'actes de l'état civil, la

publicité des registres, l'informatisation de l'état civil, la coopération en matière d'aide administrative aux demandeurs d'asile.

Elle constitue par ailleurs, pour les domaines de sa compétence, une **documentation relative à la doctrine, la législation et la jurisprudence** des Etats membres. Elle élabore des **rapports de synthèse** sur des questions d'actualité (par exemple, la fraude en matière d'état civil, état civil et convention européenne des droits de l'homme, transsexualisme, enregistrement des enfants mort-nés...). Elle a édité un guide pratique international de l'état civil qui donne un aperçu de l'organisation générale des services d'état civil dans les Etats membres et détaille, à travers des questions et réponses précises, les dispositions législatives et réglementaires dans de nombreuses matières.

Parmi les travaux actuellement en cours, on peut citer ceux relatifs à la reconnaissance des noms, à la transmission automatique des décisions en matière matrimoniale, à l'état civil des nationaux à l'étranger, à la fraude.

La CIEC collabore avec d'autres organisations et a conclu des **accords de coopération** avec le Conseil de l'Europe, la Conférence de La Haye de droit international privé, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Union européenne.

II. LA NÉCESSITÉ D'UN ACCORD DE SIÈGE AVEC LA FRANCE

La Commission internationale de l'état civil a longtemps fonctionné sans siège permanent. Toutefois, la participation de près d'une dizaine de nouveaux pays à ses activités durant la dernière décennie, que ce soit en qualité de membres ou d'observateurs, a alourdi les tâches du secrétariat général et conduit à envisager son installation définitive à Strasbourg.

A. LE CHOIX D'UN SIÈGE PERMANENT A STRASBOURG

Le lieu où était implanté le secrétariat général est longtemps resté déterminé en fonction de la personne du secrétaire général et de ses activités principales. Ainsi, après avoir été hébergée par la mairie de La Haye lorsque le secrétaire général de la CIEC occupait les fonctions de secrétaire général de cette ville, la CIEC s'est successivement installée à l'Université de Francfort puis à celle de Strasbourg, les deux derniers secrétaires généraux de la CIEC exerçant des fonctions professorales dans ces universités.

Cette solution, qui présentait d'incontestables avantages lorsque l'ensemble des fonctions du secrétariat général était assumées par le secrétaire général lui-même, n'est plus concevable aujourd'hui en raison du développement des activités de la CIEC qui regroupe seize Etats membres et six autres pays qui se sont vus reconnaître le droit d'assister aux débats en qualité d'observateur. Parallèlement, la CIEC entretient des rapports chaque jour plus étroits avec le Conseil de l'Europe, la Conférence de La Haye de droit international privé, les Nations unies et l'Union européenne, auxquels la lient des accords de coopération.

En 1993, **la CIEC a décidé de fixer officiellement son siège à Strasbourg** pour une période minimale de trois années, et ce quelles que soient la nationalité et la résidence du secrétaire général.

A cette fin, elle a loué des locaux et fait procéder à de nombreux aménagements pour y installer les bureaux du Secrétariat général et pouvoir y tenir diverses réunions. Compte tenu des frais importants ainsi engagés, et de l'usage désormais bien établi depuis lors, **ce siège a pris, dans les faits, un caractère permanent.**

Parallèlement, la CIEC a engagé en 1993 une procédure de négociation avec le gouvernement français en vue de la conclusion d'un accord de siège. Les ministères compétents sont convenus d'un projet d'accord qui a été soumis à la CIEC le 17 juillet 1998. Le texte définitif de l'accord a été approuvé par l'assemblée générale extraordinaire de la CIEC le 24 mars 1999 et signé avec le gouvernement français le 13 novembre 2000 à Paris.

B. L'ACCORD DE SIÈGE DU 13 NOVEMBRE 2000

L'accord de siège conclu entre le gouvernement français et la commission internationale de l'état civil a pour objet d'autoriser cette organisation à s'installer durablement sur notre territoire, en l'occurrence à Strasbourg, et de la doter d'un **statut d'organisation internationale**. Il permet aussi d'asseoir l'autorité et le rayonnement de cette organisation, dont la langue de travail est uniquement le français et dans laquelle la section française joue depuis longtemps un rôle très actif.

L'accord confère à la Commission internationale de l'Etat civil la **personnalité civile** (article 2) afin qu'elle puisse assurer la gestion des moyens nécessaires à son fonctionnement. Il lui garantit l'inviolabilité de ses locaux (article 3), de ses archives (article 7), et de sa correspondance (article 8). Il lui accorde une immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans la limite de ses missions et fonctions, à l'exception des cas précisément déterminés dans l'accord (article 4). La CIEC bénéficie également, dans le cadre de son activité officielle ou pour les biens ou services nécessaires à son fonctionnement, de certaines **exonérations fiscales** (articles 10 à 14).

Concernant le **personnel de la commission**, le secrétaire général et le secrétaire-adjoint sont assimilés à des agents diplomatiques et les autres membres du personnel bénéficieront, s'ils sont étrangers, d'un titre de séjour spécial délivré par le ministère des affaires étrangères pour eux-mêmes et leur famille.

Il faut préciser que le personnel de la CIEC est des plus réduit. Outre le secrétaire général et un éventuel secrétaire général-adjoint, l'effectif se limite à un chef des services administratifs, deux agents administratifs et du personnel de service (1 à 2 personnes).

Seuls le secrétaire général et l'éventuel secrétaire général-adjoint ont le statut d'agent diplomatique, qui se distingue principalement par les protections prévues par les conventions de Vienne. Ce statut ne leur est toutefois pas applicable en matière fiscale ou douanière.

L'article 17 prévoit **pour l'ensemble des personnels** :

- une **immunité de juridiction**, dans la stricte limite de leurs attributions, **pour les actes accomplis dans le cadre de leur fonction**, même après qu'ils aient cessé de les exercer ;

- **s'ils sont étrangers, le bénéfice 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, le droit d'importer en franchise leurs biens personnels en cours d'usage.

Tous sont soumis 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** et restent assujettis aux règles de droit commun. Ces personnels relèvent également de la législation française de la sécurité sociale et de l'assurance chômage.

Les représentants des Etats membres ou des observateurs bénéficient également de privilèges et d'immunités (immunité de juridiction et inviolabilité de tous papiers et documents officiels). L'accord leur permet d'entrer et de séjourner sur le territoire national sans frais de visa ni délai.

CONCLUSION

Le présent accord de siège soumis à l'approbation du Parlement se borne objectivement à régir le statut de cinq à six personnes exerçant leur activité dans un appartement strasbourgeois. Toutefois, il n'est pas indifférent que s'établisse définitivement en France le siège d'une organisation certes peu connue, mais au sein de laquelle notre pays a toutefois joué un rôle très actif et qui contribue, par son expertise, à améliorer les règles de l'état civil dans les pays membres et, grâce à des actions de coopération, dans de nombreux pays émergents ou en développement. Le perfectionnement de l'état civil, notamment le meilleur enregistrement des naissances et des éléments constitutifs de l'identité, constitue en effet un enjeu très important dans de multiples régions du monde.

Pour ces raisons, votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Commission internationale de l'état civil, signé à Paris le 13 novembre 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 43 (2001-2002).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances

La création de la Commission internationale de l'état civil (CIEC), organisation intergouvernementale, résulte d'un échange de lettres de décembre 1949 et du Protocole signé à Berne le 25 septembre 1950.

En 1993, la CIEC a décidé de fixer officiellement son siège à Strasbourg pour une période minimale de trois années, et ce, quelles que soient la nationalité et la résidence du secrétaire général.

A cette fin, elle a loué des locaux et fait procéder à de nombreux aménagements pour y installer les bureaux du Secrétariat général et pouvoir y tenir diverses réunions. Compte tenu des frais importants ainsi engagés, et de l'usage désormais bien établi depuis sept ans, ce siège a pris, dans les faits, un caractère permanent.

La CIEC a exprimé, le 13 décembre 1993, son souhait de conclure un accord de siège avec le Gouvernement français qui fixerait définitivement son siège en France.

- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi*

En fixant définitivement le siège de la CIEC à Strasbourg, l'accord de siège permet de conforter les emplois déjà créés, personnel de service, personnel administratif et technique en particulier, et peut-être à venir, étant donné les projets de développement de cette organisation internationale.

** d'intérêt général*

Cet accord consacre en droit l'existence et la valeur de cette organisation internationale. Il présente l'intérêt de confirmer l'installation en France, à Strasbourg, du Secrétariat général de cette organisation dont la langue de travail est, depuis l'origine, uniquement le français. De plus, il vient conforter le rôle prépondérant que la section française joue dans le fonctionnement de la CIEC.

Cette section française, qui comprend des représentants des ministères de la justice et du ministère des affaires étrangères ainsi que des services communaux, a en effet toujours fait preuve d'un investissement particulier

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

dans les travaux de cette commission, du fait de la langue de travail de cette organisation, mais aussi de son rôle remarqué d'expert en matière d'état civil et de sa politique d'ouverture aux Etats d'Europe centrale et orientale et aux Etats en développement.

** financière*

L'impact budgétaire de cet accord est très limité en raison du nombre restreint de personnes administrant cette organisation internationale et de la limitation des privilèges qui leur sont accordés. Il n'est ainsi pas accordé au personnel de la CIEC d'exemption de l'impôt français sur les revenus versés par l'organisation.

** de simplification des formalités administratives*

L'accord de siège n'a par lui-même aucune incidence sur les règles relatives à la tenue de l'état civil. A moyen terme, en revanche, l'activité de cette organisation intergouvernementale est susceptible de permettre la simplification et la modernisation des formalités relatives à l'état civil.

** de complexité de l'ordonnement juridique*

Sans objet.