

RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL

présenté à l'Assemblée Générale le 13 septembre 2000

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois, il me revient de vous présenter le traditionnel rapport du secrétaire général, qui doit comporter une présentation comparative de nos droits nationaux dans les domaines couverts par la CIEC, puis un exposé des activités de notre organisation.

I - L'évolution des droits nationaux.

Les indications qui vont suivre ont été établies, principalement mais pas exclusivement, à partir des rapports d'activité des diverses sections, que je remercie d'avoir pris la peine de me les adresser. Pour les présenter, je suivrai le plan adopté par mon prédécesseur, M. Massip, non seulement parce qu'il est clair et bon, mais aussi parce que d'un rapport à l'autre il y a une continuité évidente, le rapport d'une année mentionnant souvent l'aboutissement de projets ou les mesures d'application de réformes signalées dans le rapport précédent, et annonçant à son tour des projets que l'on verra éclore dans le rapport de l'année suivante. C'est ce que nous allons constater encore cette année, à propos, successivement, du statut individuel, puis du couple, des enfants, enfin de la réglementation générale de l'état civil.

1. Le statut personnel individuel

Les sections signalent quelques mouvements en matière de nom des personnes et en matière de nationalité.

a) Le nom

Les projets annoncés dans le rapport de l'an dernier ont progressé ou se sont réalisés. C'est ainsi qu'en *Espagne*, la loi du 5 novembre 1999, entrée en vigueur le 6 février 2000, dans un souci d'égalité des sexes, a donné aux parents d'un enfant la possibilité de déclarer, lors de la déclaration de naissance, que le premier nom de l'enfant sera le premier nom de la mère et le second nom de l'enfant sera le premier nom du père. Ce choix doit être fait lors de la naissance du premier enfant et il vaudra pour tous les enfants du couple. A défaut de choix, l'ordre traditionnel sera suivi, mais chaque enfant à sa majorité pourra pour son propre compte intervertir l'ordre de ses noms. La même loi permet aussi d'adapter l'orthographe du nom ainsi que les prénoms à celle des langues espagnoles souhaitée par l'intéressé.

En *Suisse*, les époux auront bientôt, semble-t-il, la possibilité de choisir un nom de mariage, qui pourra être celui de l'un ou de l'autre, et qui se transmettra aux enfants. Un projet est également annoncé en *Allemagne*, pour permettre de donner à l'enfant d'un couple divorcé et confié à la garde de l'un d'eux qui se remarie le nouveau nom de mariage du parent gardien.

Enfin, il faut signaler en *France* une ordonnance du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local à Mayotte. C'est un texte de portée géographique évidemment réduite, mais néanmoins intéressant, en ce qu'il soumet à une discipline adaptée du code civil une population régie par le droit musulman, très incertain en matière d'attribution et de transmission du nom patronymique.

b) La nationalité

Il faut signaler d'abord la loi *belge* du 3 février 2000, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. Cette loi tend à faciliter l'accès à la nationalité belge des immigrés de la première et de la deuxième génération. Le délai normal de résidence préalable à la demande de naturalisation est ramené de cinq à trois ans. Mais surtout, le législateur belge a élargi le cercle des personnes pouvant acquérir la nationalité belge par déclaration en ajoutant de nouveaux cas et en y englobant des personnes qui jusqu'alors ne pouvaient l'obtenir que par option. La différence, assez subtile pour un non-Belge, entre l'acquisition par déclaration et l'acquisition par option étant que la seconde est soumise à des conditions plus strictes d'âge et de résidence et peut se heurter à des motifs d'opposition plus nombreux. L'innovation la plus notable est d'ouvrir l'acquisition de la nationalité belge par déclaration à "l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans et qui, au moment de la déclaration, a été admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume, ou a été autorisé à s'y établir".

Dans le même ordre d'idée, en *Allemagne* un règlement du 12 novembre 1999 a fixé les modalités d'application de la réforme du droit de la nationalité du 15 juillet 1999, notamment, dans le cas d'acquisition de la nationalité allemande par un enfant né en Allemagne d'un mariage de parents étrangers, la vérification du séjour en Allemagne de l'un des parents. En *Suède*, est annoncée pour le 1^{er} juillet 2001 une loi qui acceptera pleinement la double

nationalité en supprimant notamment la perte de la nationalité suédoise en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère.

C'est une préoccupation d'un tout autre ordre qui a inspiré en *France* la loi du 29 décembre 1999 modifiant les conditions d'acquisition de la nationalité française par les militaires étrangers servant dans l'armée française. Cette loi, de portée surtout symbolique, veut récompenser ceux qui ont versé le "prix du sang" et en cas de décès leurs enfants mineurs, en leur reconnaissant, sous le contrôle tout de même du ministre de la Défense, le droit d'acquérir la nationalité française par décret.

2. Le couple

Il faut encore parler du mariage et du divorce, mais l'activité des législateurs s'est portée surtout, cette année encore, sur le partenariat, organisé ou non.

a) Le mariage

Les modifications apportées aux lois sur le mariage répondent à deux séries de préoccupations qui sont contradictoires. On veut d'un côté faciliter l'accès au mariage en en réduisant les conditions, mais de l'autre, on veut lutter contre les mariages de complaisance au risque de porter atteinte à la liberté matrimoniale.

On aurait pu placer l'an dernier dans la première catégorie le nouveau code *croate* de la famille de 1988, attribuant des effets civils aux mariages célébrés en la forme religieuse et qui a connu un vif succès, puisque 62% des couples choisissent aujourd'hui cette forme religieuse. Il serait intéressant de savoir si cette ouverture aux mariages religieux concerne uniquement les mariages de catholiques ou si ce libéralisme s'étend à d'autres religions. Une réforme analogue a été accomplie en *Lituanie*, dont le nouveau code civil du 18 juillet 2000 va entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2001. A partir de cette date, le mariage célébré et enregistré à l'église sera reconnu et produira les mêmes effets qu'un mariage célébré devant l'officier de l'état civil.

Je classerai également dans cette même catégorie de lois facilitant l'accès au mariage les lois *belges* des 4 mai 1999 et 1^{er} mars 2000. La première, analysée l'an dernier, a supprimé, comme l'avait fait un an plus tôt la loi *suisse* du 26 juin 1998, les bans de mariage. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, elle a donné lieu à une circulaire d'application du 17 décembre 1999. La loi du 1^{er} mars 2000, différente de celle du même jour sur la nationalité, permet aux agents diplomatiques et consulaires belges à l'étranger de célébrer des mariages dans lesquels une seule des parties est de nationalité belge. Il faut espérer que ces mariages seront reconnus dans l'Etat de célébration, qui sera vraisemblablement aussi l'Etat national de l'autre conjoint. Ce ne serait pas actuellement le cas en France.

En *Espagne*, les deux préoccupations de faveur et de méfiance se manifestent dans les résolutions de la Direction Générale des Registres. Les unes renforcent le *jus nubendi* en autorisant les mariages en Espagne d'une femme musulmane avec un non-musulman, tandis que d'autres refusent l'inscription dans les registres espagnols de mariages célébrés à l'étranger et soupçonnés d'être des mariages frauduleux conclus dans le but de tourner les lois sur le séjour des étrangers. Vont dans ce dernier sens des projets en cours d'examen en *Suisse* et aux *Pays-Bas*.

En *France*, la réforme du droit de la famille devrait faire l'objet d'un projet de loi annoncé pour la fin de l'année 2000 ou au début de 2001. Concernant le mariage, et suivant les suggestions de la commission présidée par Mme Dekeuwer-Défossez, ce projet supprimerait l'homologation judiciaire des changements de régime matrimonial ainsi que la règle de révocabilité des donations entre époux. Il valoriserait aussi les accords entre époux pour l'organisation de la vie commune.

b) Le divorce et la séparation de corps.

Je mentionne la séparation de corps, parce qu'une loi *polonaise* de 1999 a introduit cette institution dans le code civil. Celle-ci peut être demandée en cas de rupture totale de la vie commune, sauf si elle porterait préjudice au bien des enfants communs mineurs ou si "pour d'autres raisons, la déclaration de la séparation serait en contradiction avec les règles de la vie en société", ce qui mériterait quelques explications complémentaires. La séparation produit les mêmes effets que le divorce, à l'exception de la possibilité de remariage.

Une loi *belge* du 16 avril 2000, entrée en vigueur le 29 mai 2000, facilite le divorce fondé sur la rupture de la vie commune, en ramenant de cinq à deux ans la durée de la séparation de fait permettant de demander le divorce sur ce fondement.

En *France*, le projet déjà mentionné ramènerait ce même délai de six à trois ans et simplifierait la procédure du divorce sur demande conjointe des deux époux et celle du divorce pour faute.

c) Les partenariats

Il faut noter un accroissement sensible du nombre des pays introduisant dans leur législation cette forme d'organisation de la vie commune de personnes de même sexe ou de sexe différent. Après la *Hongrie* (1995) et les *Pays-Bas* (loi du 5 juillet 1997), la *Belgique* a mis en vigueur le 1^{er} janvier 2000 sa loi du 23 novembre 1998 sur la "cohabitation légale". Je viens d'apprendre qu'en *Espagne*, après les deux lois régionales de Catalogne en 1998 et d'Aragon en 1999, une loi de la province de Navarre est intervenue le 3 juillet 2000, qui permet même aux partenaires homosexuels d'adopter un enfant.

En *Allemagne*, un projet a été présenté par la majorité socialiste-Verts actuellement au pouvoir. Ce projet va très loin. Il prévoit - ce qui intéresserait directement la CIEC - la possibilité d'adopter un nom de partenariat. Il accorde aussi des droits de succession au partenaire survivant et il comporte une intéressante disposition de droit international privé, qui deviendrait un article 17a EGBGB, prenant place juste après la disposition sur le divorce. Selon cette disposition: "1. La conclusion, les effets généraux et la dissolution d'un partenariat homosexuel enregistré sont régis par la loi de l'Etat d'enregistrement. 2. Les effets d'un partenariat enregistré à l'étranger ne peuvent dépasser ceux prévus par le BGB et par la loi sur le partenariat enregistré". Cette règle de conflit bilatérale et cette règle de reconnaissance sont à rapprocher, à leur avantage, des dispositions unilatérales figurant dans les lois de Catalogne et de Navarre, qui se déclarent applicables dès lors que l'un des partenaires a le lien de voisinage avec la province considérée. Disposition qui prépare bien des difficultés, en cas de partenariat entre un Catalan et un Navarrais, car les deux lois, qui diffèrent sur certains points, se déclarent toutes deux applicables.

Aux *Pays-Bas*, deux projets sont en cours qui renforcent la loi de 1997 pour permettre le mariage entre personnes du même sexe et l'adoption par des personnes du même sexe. Cette possibilité est toujours refusée en *Suède*, mais une loi du 1^{er} juillet 2000 a modifié la loi antérieure pour faciliter la conclusion du partenariat en Suède par des étrangers. En *Lituanie*, le nouveau code civil reconnaît le partenariat à côté du mariage, mais seulement, semble-t-il, entre un homme et une femme.

Dans ce domaine, la nouveauté la plus remarquable est venue de *France*, avec la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité - que nous appelons le PACS - , bientôt suivie de trois décrets d'application du 21 décembre 1999. Le PACS est "un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune". Bien que son régime évoque sur bien des points celui du mariage (empêchements d'endogamie, de mariage ou même de PACS antérieur non dissous, obligation d'assistance, solidarité passive pour les dettes du ménage etc.), il est délibérément conçu selon une logique contractuelle, qui exclut toute intervention des services de l'état civil. Les personnes qui concluent un PACS en font la déclaration, non à l'officier de l'état civil, mais au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel elles fixent leur résidence commune, sur production d'une convention passée entre elles. La déclaration est portée par le greffier sur un registre et le greffier fait porter la mention sur un autre registre tenu au greffe du tribunal d'instance du lieu de naissance de chaque partenaire. Quant à la convention, elle est visée et datée par le greffier, qui la restitue aux partenaires sans en conserver copie. Aucune condition de nationalité n'est posée pour les PACS conclus en France, mais les problèmes de droit international privé ne sont pas abordés par les textes. A l'étranger, les formalités de conclusion du pacte sont assurées par les agents diplomatiques et consulaires français, mais seulement à l'égard de deux partenaires dont l'un au moins est de nationalité française.

Le PACS ouvre certains droits en matière fiscale et sociale. Sur le plan civil, la disposition la plus dangereuse pour les "pacsés", car elle peut les surprendre, est la présomption d'indivision de tous les biens acquis après la conclusion du PACS si la convention, pour les meubles, l'acte d'acquisition, pour les autres biens, n'en dispose autrement. Le PACS, en tout cas, n'a aucun effet sur les règles de la filiation et il ne confère aux intéressés aucun droit d'adopter.

3. Les enfants

Sous cette rubrique, on étudie en général le droit de la filiation et la protection des mineurs. Dans ces domaines, les textes intervenus sont peu nombreux, mais les projets abondent.

a) *S'agissant de la filiation*, nous assistons à des politiques législatives contradictoires au sein des Etats de la CIEC. Le fait le plus notable est en *Espagne* la déclaration d'inconstitutionnalité par la Cour suprême, des dispositions permettant à la mère, d'une part d'accoucher anonymement, d'autre part de désavouer sa maternité lorsque la déclaration de naissance n'aura pas été faite par elle. Dans le même sens de garantir le droit de l'enfant de connaître ses origines, un projet *suisse* envisagerait la tenue par l'office fédéral de l'état civil d'un répertoire des donneurs de sperme, au risque d'en tarir la source, si j'ose dire, alors que dans le même temps, en *Allemagne*, un projet écarte toute possibilité de désaveu de la paternité du mari de la mère en cas d'insémination artificielle

avec donneur et qu'en *France*, depuis une loi du 29 juin 1994, aucun lien de filiation ne peut être établi entre l'auteur du don et l'enfant issu de la procréation.

En *France*, il faut signaler une autre ordonnance du 8 mars 2000, relative à l'état civil à Mayotte, qui comporte une disposition nouvelle sur la preuve de la filiation maternelle naturelle par l'acte de naissance. De plus, la condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme (affaire Mazurek, 1^{er} février 2000) de la discrimination successorale à l'encontre des enfants adultérins va nécessiter une réforme du droit français des successions, depuis longtemps à l'étude.

b) *Sur la protection des mineurs*, aucun texte ne semble être intervenu, mais des projets sont annoncés en Belgique et en France. En *Belgique*, ce qui est annoncé est une simplification des règles de fonctionnement de la tutelle notamment par la suppression du conseil de famille et la revalorisation du rôle du subrogé tuteur, ainsi qu'un rétrécissement du domaine de la tutelle, qui ne pourrait plus être ouverte dès lors qu'un parent serait en état d'exercer l'autorité parentale. En *France*, le projet de réforme de la famille permettrait l'exercice conjoint de l'autorité parentale par les deux parents naturels ayant reconnu l'enfant, sans condition de cohabitation.

4. La réglementation de l'état civil

On trouve ici des dispositions ponctuelles sur les actes de l'état civil et des dispositions plus générales sur la réorganisation des services de l'état civil.

a) Les actes de l'état civil

Des dispositions ont été prises ici et là pour allonger ou réduire les délais: réduction du délai de présomption de décès en cas de disparition en *Espagne*, en *France*, allongement du délai de déclaration des naissances et fixation d'un délai pour les déclarations de décès à Mayotte. En *Espagne* également, nouveaux formulaires pour les déclarations de naissance, afin d'y mentionner le nom de la mère, en conséquence de la suppression de l'accouchement anonyme. Au *Luxembourg*, un groupe de travail prépare de nouveaux modèles d'actes de l'état civil.

Le souci de lutte contre la fraude s'est manifesté aux *Pays-Bas* par la possibilité de l'examen de l'ADN pour établir l'existence de liens de filiation à défaut de documents écrits.

Un problème particulier est signalé en *Croatie*, ou, en raison d'accords passés en 1996 et 1997 avec la République Fédérale de Yougoslavie obligeant à reconnaître les pièces délivrées par les autorités légales de Yougoslavie, il n'est pas possible de reconnaître les pièces délivrées par la Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo, puisque ces pièces ne le sont pas par la Yougoslavie et que, notamment, les mariages entre Kosovars et Croates célébrés en Croatie sur la base des documents des Nations Unies ne sont pas reconnus en Yougoslavie dont le Kosovo fait juridiquement partie.

b) Le service de l'état civil

L'informatisation de l'état civil progresse en *Espagne*, en *Suisse*, où se constitue une banque de données d'état civil et où un projet prévoit l'application aux déclarations de naissance et de décès de la signature électronique, en *France* (pour Mayotte), en *Italie* où a été pris un règlement sur la carte d'identité électronique.

En *Allemagne*, a été unifiée l'organisation de l'état civil, par disparition des particularités subsistant dans les nouveaux *Länder*.

Toutes ces réorganisations supposent un effort de formation permanente des officiers de l'état civil qui est signalé par de nombreuses sections, notamment en *Suisse* et en *Croatie*.

Enfin, un événement est survenu récemment, c'est la création le 19 mai 2000 aux Pays-Bas, lors du congrès annuel de l'organisation nationale des officiers de l'état civil, d'une association européenne d'officiers de l'état civil. Madame Nast a assisté à cette naissance et c'est pour moi la transition toute trouvée pour aborder la seconde partie de ce rapport, consacrée à l'activité de la CIEC.

II. L'activité de la CIEC

La CIEC, comme vous le savez, a essentiellement pour objet, comme l'indique l'article 1^{er} de son règlement, d'une part, de constituer et tenir à jour une documentation exposant le droit des divers Etats membres dans les matières ressortissant à son domaine d'activité, d'autre part de mener les travaux aboutissant à l'élaboration de recommandations ou conventions et, à cette fin, de coordonner son action avec celle d'autres organismes internationaux. Je suivrai ce plan pour vous présenter le rapport d'activité de l'exercice écoulé.

1. Documentation et publications

Le socle de cette documentation est constitué par le *Guide pratique*. La mise à jour au 1^{er} janvier 2000 a été transmise à l'éditeur le 4 juillet. En outre sa révision se poursuit. Elle a demandé à Mmes Nast et Granet une vingtaine de séances de travail d'une journée entière et il faut les en remercier. Je voudrais aussi insister auprès des sections pour qu'elles veillent à corriger tout ce qui demeure encore inexact ou périmé dans la version actuelle du guide pratique, qui n'a d'utilité que dans la mesure où il est parfaitement fiable.

La CIEC a également achevé la publication et la diffusion des *Actes du colloque* du 26 mars 1999 sur les questions d'actualité en droit des personnes dans les Etats de la CIEC, de la *note bilingue sur la CIEC*, rédigée par MM. Massip et Hondius et par Mme Nast, de la version bilingue de l'étude sur le *décès périnatal dans les Etats de la CIEC*. La publication avec le Conseil de l'Europe sur le *transsexualisme en Europe* va paraître incessamment, à la suite d'un accord avec cette organisation. L'étude sur la *fraude en matière d'état civil dans les Etats de la CIEC* a été actualisée et est en cours de traduction.

Dans cet ordre d'idées, j'ajoute la publication des procès verbaux des réunions de Lisbonne de septembre 1999 et du bureau de mars 2000, ainsi que de la mise à jour du Supplément II des conventions.

J'espère l'année prochaine vous confirmer l'ouverture du site Internet de la CIEC, qui devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année.

2. Travaux en cours

Beaucoup d'entre vous sont au courant des réunions des groupes de travail, auxquelles ils ont participé et dont nous reparlerons plus en détail ces jours prochains. Nous avons eu trois réunions sur les *transmissions télématiques* (25-27 novembre 1999, 3-5 février 2000 et 27-28 mars 2000), également trois réunions sur *l'organisation et l'avenir de la CIEC* (18 décembre 1999, à Paris, 2-3 février et 27-28 mars 2000), questions qui ont été rediscutées lors de la réunion du bureau du 27 au 31 mars. Nous avons eu également à la veille de la réunion du bureau, une séance du groupe de travail sur la fraude et une première séance du groupe sur le nom.

Nous aurons à nous décider sur la suite à donner à ces études en cours, spécialement sur le nom, et sur ceux à entreprendre, notamment sur la création d'un document d'identité uniforme dans nos Etats. La poursuite de ces travaux demandera vraisemblablement un renforcement de nos liens avec d'autres organisations.

3. Liens avec d'autres organisations.

Ces contacts ont toujours existé et se sont poursuivis pendant cet exercice. Ils ont l'avantage de faire connaître les activités de notre organisation et de préparer la voie à ces collaborations plus étroites sur des problèmes précis.

Les contacts avec le Conseil de l'Europe se sont manifestés par notre participation à la 1^{ère} Conférence sur la nationalité et à la 16^e réunion du comité d'experts sur la nationalité en octobre 1999, à plusieurs réunions du CDCJ en décembre et avril, ainsi qu'à des comités d'experts sur les technologies d'information et sur le droit de la famille en mars et en mai.

La CIEC maintient ses liens étroits avec la Conférence de La Haye de droit international privé et a participé à la Commission spéciale sur les affaires générales, c'est-à-dire à la commission qui prépare le programme futur de la Conférence, en mai dernier.

Plus largement, la CIEC a participé à des congrès organisés par des associations d'officiers de l'état civil, l'ANUSCA italienne en octobre 1999, l'association sarroise en novembre, l'association néerlandaise en mai, où a été créée l'Association européenne des officiers de l'état civil.

Sous cette rubrique d'ouverture à d'autres organisations, on peut signaler que la CIEC a accueilli, pour un stage d'une semaine dans le cadre d'une formation à l'Ecole nationale d'application des cadres territoriaux (ENACT) le chef du service de l'état civil de Dijon.

Ces contacts demandent évidemment beaucoup de temps. Le secrétariat général est parfaitement conscient de la nécessité de les développer encore, et en particulier, avec l'Union européenne, avec laquelle il conviendrait de revivifier notre ancien accord de coopération.

Tel est donc le premier bilan d'activité que j'ai eu l'honneur de vous présenter, en vous remerciant de l'accueil que vous m'avez réservé à la CIEC et de l'attention avec laquelle vous avez bien voulu m'écouter.