

PRESENTATION DE LA CIEC : REALISATIONS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

JACQUES MASSIP

SECRETAIRE GENERAL DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE L'ETAT CIVIL,
CONSEILLER DOYEN HONORAIRE A LA COUR DE CASSATION, FRANCE

Je voudrais Mesdames et Messieurs, avant que la parole ne soit donnée aux orateurs, rappeler très brièvement ce qu'est la CIEC, indiquer quelles sont ses réalisations, esquisser ses projets d'avenir.

ORIGINES ET ORGANISATION DE LA CIEC

La nécessité d'une coopération internationale en matière d'état civil a été ressentie depuis longtemps puisque dès 1926 s'était créée une association internationale d'officiers de l'état civil. Mais il s'agissait là d'une association de personnes dépourvue de reconnaissance officielle.

Cette association ne devait pas survivre à la guerre de 1939-1945. Mais ses dirigeants, le chef de l'Office fédéral suisse de l'état civil et le secrétaire général de la Mairie de La Haye, conscients de la nécessité d'une collaboration entre les Etats en matière d'état civil ont pris leur bâton de pèlerin. Les visites faites par eux auprès de divers gouvernements ayant été encourageantes, ils réunirent le 30 septembre 1948 un comité provisoire de l'association qui décida la création de la Commission Internationale de l'Etat Civil. L'idée était d'instituer un organisme internationalement reconnu, comprenant 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, des professeurs de droit, chargé de promouvoir une coopération et une collaboration interétatique en matière d'état civil.

Cette idée fut consacrée par un échange de lettres entre cinq gouvernements puis par un protocole signé à Berne le 25 septembre 1950. Les cinq Etats en question étaient la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse qui avaient tous été régis par le Code Napoléon et qui pour quatre d'entre eux avaient en commun l'usage de la langue française, ce qui explique qu'elle ait été choisie comme la langue officielle de la CIEC. Par la suite dix autres pays ont adhéré : la Turquie, l'Allemagne suivie de près par l'Italie, la Grèce, l'Autriche, puis, un peu plus tard, par le Portugal et l'Espagne, enfin à une époque récente par le Royaume-Uni, la Pologne et, hier encore, par la Croatie.

Chacun des Etats membres de la CIEC constitue une section nationale qui joue un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'Organisation car ce sont en principe les sections, au contact avec les problèmes pratiques, qui suggèrent les questions à inscrire à l'ordre du jour, et qui par leurs propositions en font avancer l'étude.

La CIEC se réunit tous les ans au mois de septembre en Assemblée Générale et le Bureau de l'Organisation tient ses assises au moins deux fois par an. Elle est présidée à tour de rôle par un membre d'une des sections nationales, la durée du mandat du président étant de deux ans.

Le Secrétariat Général, installé à Strasbourg, qui constitue l'organe permanent de la Commission, assure la coordination et le suivi des travaux. Des groupes de travail et des sous-commissions sont régulièrement constitués pour étudier chacune des questions à l'ordre du jour.

La Commission a conclu des accords de coopération avec le Conseil de l'Europe, la Conférence de droit international privé de La Haye, la Commission de l'Union européenne, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Un certain nombre d'Etats ainsi que le Saint Siège se sont vus reconnaître le statut d'observateur.

LES REALISATIONS DE LA CIEC

Conformément à son objet tel qu'il a été défini par les actes qui l'ont fondée et par son règlement intérieur, l'activité de la Commission s'est concentrée autour de deux axes : la documentation, et l'élaboration de conventions et de recommandations.

I. La documentation

A) *Le Guide pratique international de l'état civil*

Dans un premier temps, la CIEC s'est efforcée de satisfaire à sa mission de documentation en éditant un fichier exposant les règles internes et les règles de droit international privé de chacun des Etats membres en matière d'état civil, de nom et de prénoms, de mariage et de divorce, de filiation.

Mais la Commission qui était son propre éditeur s'est heurtée à des problèmes de diffusion. L'ouvrage est resté confidentiel : il sommeillait et sommeille sans doute encore dans les bibliothèques des tribunaux et des universités. Les mises à jour prévues à l'origine ont cessé d'être faites.

En 1985, tirant les leçons de cette expérience la CIEC a mis au point le *Guide pratique international de l'état civil*. Elle a établi un questionnaire recensant les problèmes que pose la pratique de l'état civil. Les questions posées font l'objet d'une réponse rédigée par chacune des sections nationales. Ces réponses sont révisées et harmonisées par le Secrétariat Général.

L'impression et la diffusion de cet important ouvrage ont été confiées à un éditeur privé (Ed. Berger-Levrault). Deux éditions ont déjà été tirées. L'ouvrage réalisé sur feuilles mobiles est mis à jour chaque année.

Je pense – et je le dis sans forfanterie – que le *Guide pratique* constitue un instrument de droit comparé assez remarquable car il comporte des renseignements et des précisions qui ne figurent nulle part ailleurs. La CIEC est fière de cette réalisation. Elle considère que le guide mériterait d'être mieux connu, et qu'il est de nature à rendre de grands services aux chercheurs de l'université et aux tribunaux.

B) Les monographies

Le travail de documentation de la CIEC s'est également matérialisé par la rédaction de plusieurs monographies.

La première est relative au phénomène – hélas en constante augmentation – de *la fraude en matière d'état civil*. Sur la base des études réalisées par un groupe de travail spécialisé et de questionnaires adressés aux sections nationales, un rapport de synthèse a été préparé faisant le point sur les divers types de fraude (déclarations mensongères, fabrications d'actes, mariages simulés...) et leurs causes, sur les moyens de lutte mis en oeuvre dans les différents Etats pour les prévenir ou éviter de donner effet aux actes frauduleux et sur les difficultés auxquelles se heurte cette action. La version finale de cette importante étude a fait l'objet d'une publication en langue française dans la Revue critique de droit international privé (Ed. Dalloz Sirey, Paris, 1996, p. 541 à 571). Des traductions notamment en anglais, espagnol, italien et néerlandais ont été publiées.

La seconde étude qui porte sur *l'application en matière d'état civil des principes posés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme* a été publiée en 1997 dans la revue Trimestrielle de droit européen (Ed. Dalloz Sirey, Paris, p. 653 à 684).

Plus récemment encore une monographie intitulée «*Transsexualisme, état civil, vie privée et familiale dans les Etats de la CIEC*», fruit des études menées de longue date sur ce problème a paru dans la revue Droit de la Famille de décembre 1998 (Chronique n°16, Ed. du Juris Classeur). Elle a été complétée, à la demande du Conseil de l'Europe par une note rédigée par la CIEC sur "*Le transsexualisme en Europe*" qui doit faire l'objet incessamment d'une publication bilingue (français-anglais) par les soins du Conseil.

Enfin, à la fin de l'année 1998 également, a été publiée dans la Revue de l'Association hellénique de droit international privé (1998/4B) une étude sur les règles applicables en ce qui concerne *l'enregistrement à l'état civil des enfants décédés avant la déclaration de leur naissance* qui recense les pratiques suivies en la matière dans les Etats de la CIEC. Cette étude est en cours de publication à la Semaine Juridique.

C) Il est possible de rattacher à la rubrique "documentation" les communications ou les exposés faits par la CIEC à l'occasion de colloques et journées d'études organisés tant par des organisations internationales (Conférence de La Haye, Conseil de l'Europe) que par des institutions nationales (telles l'Ecole nationale de la magistrature et l'Ecole des cadres territoriaux en France) ou des associations d'officiers de l'état civil (tel l'ANUSCA en Italie).

Enfin des études sur les travaux de la CIEC ou des comptes rendus de ses activités sont régulièrement publiés dans des revues juridiques générales ou spécialisées.

Pareillement le rapport du Secrétaire Général présenté lors de chaque Assemblée qui fait notamment le point sur l'évolution du droit des personnes et de la famille au cours de l'année écoulée dans les divers Etats membres et constitue ainsi une étude de droit comparé, relève de la mission de documentation de la Commission.

Il convient encore de mentionner la Journée internationale de l'Etat civil organisée à Berlin en 1992 sans oublier, bien sûr, le présent colloque.

II. Les conventions et les recommandations

Les conventions et recommandations élaborées par la CIEC ne se situent pas au niveau des grands principes. Elles visent à résoudre des problèmes d'ordre pratique ou technique signalés par les sections nationales. Elles sont donc généralement brèves et ponctuelles, ce qui explique leur nombre important puisqu'elles dépassent largement la vingtaine. Il n'est pas question de les analyser ici mais seulement d'indiquer les buts que la Commission a poursuivis en les élaborant, à savoir une certaine harmonisation du droit des personnes et de la famille et l'instauration d'une coopération internationale en matière d'état civil.

A) L'harmonisation du droit des personnes et de la famille

La CIEC s'est efforcée d'apporter sa pierre à l'harmonisation des règles du droit des personnes et de la famille applicables dans les Etats membres. Tâche difficile car ce droit se prête moins bien à l'uniformisation, au rapprochement, que le droit du commerce et des obligations. Il est nécessaire et légitime de respecter pour tout ce qui touche aux personnes les particularismes nationaux, voire régionaux, qui reposent souvent sur une tradition historique fortement ancrée dans les habitudes de pensée des citoyens.

La CIEC s'est néanmoins attachée à élaborer des conventions tendant à faciliter l'établissement de la filiation maternelle des enfants naturels ou à rendre plus aisée la célébration des mariages dans les divers pays membres. Elle s'est efforcée aussi de promouvoir une législation uniforme permettant de dresser les actes de décès des personnes disparues dans des circonstances de nature à mettre leur vie en danger lorsque le corps n'a pu être retrouvé ou identifié.

De même, d'un point de vue plus technique, la CIEC a formulé des recommandations pour résoudre les problèmes d'état civil des réfugiés, pour aboutir à une harmonisation des extraits des actes de l'état civil, pour concilier la nécessaire publicité des registres et le respect de la vie privée des citoyens.

Ces conventions et recommandations ont rencontré un certain succès qui est cependant variable selon les matières. Certaines d'entre elles n'ont été ratifiées que par une minorité d'Etats. L'attachement des Nations à leurs règles particulières reste grand, on doit le reconnaître.

B) La coopération internationale en matière d'état civil

La CIEC a fait de grands efforts pour faciliter la circulation et la reconnaissance des actes et des décisions de justice, pour assurer la coopération entre autorités. Après tout, il n'est pas vraiment important pour un travailleur Portugais installé avec sa famille en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne, que les règles de droit, que les dispositions relatives à l'état des personnes ou à l'état civil soient les mêmes dans les deux pays. Pour ce travailleur, plus prosaïquement, ce qui compte c'est que, s'il a besoin de l'acte de naissance d'un de ses enfants pour l'inscrire à l'école, l'extrait qui lui est délivré par ses autorités nationales soit partout accepté sans formalités et sans tracasseries administratives. Ou encore, s'il divorce en France, qu'il ne soit pas considéré comme toujours marié au Portugal.

Autrement dit, si les personnes sont appelées à circuler il faut que les actes et les décisions les concernant puissent circuler également, qu'ils puissent être facilement compris et admis.

C'est dans ce souci que la CIEC a élaboré divers instruments internationaux. Ainsi notamment ont été mis au point des extraits plurilingues d'actes de l'état civil qui comportent au verso la traduction, dans les langues des pays de la CIEC, de toutes les mentions invariables des actes (nom, prénoms, dates, nom du père, nom de la mère, lieu de la naissance, du mariage ou du décès). Ces conventions ont connu un grand succès puisqu'elles ont été ratifiées par presque tous les Etats de la CIEC mais aussi par des pays tiers et qu'elles sont d'application fréquente en raison de leur intérêt pratique qui est d'éviter la nécessité d'une traduction et d'une légalisation. De même des conventions ont été établies pour instituer un livret de famille international ou pour faciliter la prise en considération et la tenue à jour des divers livrets de famille nationaux. De même encore ont été élaborées des conventions pour dispenser les actes de la formalité de la légalisation, permettant la délivrance facilitée de certificats de capacité matrimoniale, de certificats en cas de diversité de noms de famille, de certificats de vie.

En outre divers accords ont été conclus pour que soient plus facilement reconnues les reconnaissances et les légitimations d'enfants naturels réalisées dans l'un des Etats membres, pour que soit plus facilement admise la validité internationale des divorces prononcés par les tribunaux de l'un des pays membres.

Enfin la CIEC a organisé un échange d'informations direct d'officier de l'état civil à officier de l'état civil, la mairie ayant reçu l'acte de naissance devant être avisée des reconnaissances, des mariages, des divorces et des décès lorsqu'ils sont survenus à l'étranger ainsi que des rectifications d'actes de l'état civil.

PERSPECTIVES D'AVENIR

L'augmentation du nombre des Etats membres de la CIEC – nous sommes maintenant 15 et demain, souhaitons-le, nous serons peut-être plus nombreux – comme l'émergence de nouvelles techniques, oblige la Commission à repenser certaines de ses activités comme certaines de ses méthodes de travail.

En matière conventionnelle l'aspect circulation des actes et des informations, dont le prolongement naturel est la prise en considération sans formalités de ce qui s'est fait à l'étranger, devra certainement être privilégiée par rapport à l'harmonisation des législations qui s'est déjà révélée difficile lorsque nous étions peu nombreux. Mais la circulation des actes et informations pose de nouveaux problèmes : les conventions les plus "performantes" de la CIEC reposent sur l'utilisation de formules plurilingues. Or le nombre de langues utilisées ne peut être multiplié à l'infini. D'où l'idée du codage qui a conduit en 1995 à l'élaboration d'une convention qui prévoit que les mentions invariables des documents uniformes mis au point par la Commission seront affectés d'un numéro de code. Il suffira alors de posséder le lexique indiquant la signification de ce numéro, pour comprendre le document qui pourra être également lu par un ordinateur adéquat. Toutes les formules mises récemment au point par la CIEC utilisent la technique du codage.

Ces observations ne sont au demeurant pas de nature à entraver l'activité de la Commission dans le domaine des conventions puisque deux projets dont l'élaboration est très avancée sont à l'ordre du jour, l'un relatif à l'établissement d'un certificat uniforme de nationalité, l'autre à la reconnaissance des décisions rendues en matière de transsexualisme. En outre la section allemande vient de proposer la mise à l'étude d'un texte qui s'efforcera de régler les divergences auxquelles conduit aujourd'hui l'application des législations nationales en matière de nom des époux et de nom des enfants.

Ces initiatives nouvelles doivent au surplus se combiner avec une étude attentive de l'application des conventions existantes pouvant aboutir à une "toilette" de certaines d'entre elles ou même à un regroupement de plusieurs instruments internationaux.

Parallèlement, l'activité documentaire va être activement poursuivie. Une révision générale du *Guide pratique* a été entreprise, non seulement afin d'y intégrer les réponses des nouveaux Etats membres et les mises à jour traditionnelles mais aussi pour le compléter par de nouvelles questions et de nouveaux développements rendus nécessaires par l'évolution rapide de la matière. Le succès rencontré par les monographies déjà publiées ne peut que nous encourager à de nouvelles publications sur divers sujets d'actualité tels le partenariat enregistré sur lequel le Secrétaire Général a fait la semaine dernière une communication à La Haye, l'organisation de l'état civil pour les nationaux vivant à l'étranger, le droit à la connaissance des origines et l'inscription des adoptions sur les registres de l'état civil. Une étude complémentaire sur la fraude ou une nouvelle édition actualisée de l'étude existante est également envisagée.

Outre ces activités traditionnelles d'autres champs d'action s'ouvrent à la CIEC.

Le premier d'entre eux a trait au développement de la coopération en matière d'état civil. Un approfondissement des relations entre notre Organisation et les officiers de l'état civil des pays membres et leurs associations représentatives est éminemment souhaitable d'une part dans le souci de mieux faire connaître nos travaux et conventions et d'améliorer ainsi leur application, d'autre part afin d'inventorier les problèmes des praticiens et de recueillir leurs suggestions.

Il semble en outre qu'il y ait une demande potentielle de plusieurs Etats d'Amérique du Sud qui souhaiteraient obtenir une aide technique en matière d'état civil et que le problème de l'enregistrement des naissances dans divers Etats, spécialement en Asie du Sud Est se pose avec acuité. La CIEC pourrait jouer un rôle en ce domaine soit en organisant des missions d'information soit même en envoyant sur place des équipes de techniciens.

Enfin le développement des moyens télématiques pose de nombreux problèmes. Il ouvre des perspectives nouvelles pour l'enregistrement des actes et la transmission des informations. La CIEC a constitué un groupe de travail à ce sujet. Des études et expériences sont actuellement en cours : ainsi, récemment, ont été réalisés des échanges d'information par voie télématique entre la mairie de Bologne et celle d'Amsterdam. La création, au niveau européen, d'un réseau informatisé dans lequel la CIEC pourrait avoir sa place n'est pas à exclure.

Vous le voyez, Mesdames, Messieurs, comme le dit avec humour un chroniqueur radiophonique matutinal : le futur ne manque pas d'avenir.