

## **RAPPORT EXPLICATIF**

*Adopté à Strasbourg le 2 février 2012*

### **I. INTRODUCTION**

1. La présente Convention est le support juridique de l'utilisation de la Plateforme électronique de la Commission Internationale de l'État Civil (« CIEC »), dont la fonction est de remplacer un document d'état civil sur papier par un document informatique et d'utiliser, comme outil de transmission, la voie électronique au lieu de la voie postale. Cet instrument est l'aboutissement des travaux de la CIEC dont il convient de retracer brièvement l'historique, avant de présenter ses principales caractéristiques.

#### **A. HISTORIQUE**

2. 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 ». C'est dans le but de favoriser la coopération entre les autorités de différents pays qu'ont été élaborées au sein de la CIEC de nombreuses conventions qui organisent, en matière d'état civil et de nationalité, un échange d'informations entre autorités, tantôt de manière automatique, tantôt sur demande, ou la délivrance de données d'état civil à des particuliers. La liste des instruments pertinents est reprise dans le tableau figurant dans l'annexe II de la présente Convention.

3. L'importance et l'utilité de ces conventions se sont accrues avec l'augmentation constante du nombre de situations d'état civil comportant un élément d'extranéité : personnes résidant dans un pays autre que celui de leur nationalité, couples de nationalité différente, personnes ayant deux ou plusieurs nationalités, etc.

4. L'accroissement des échanges internationaux s'est accompagné du développement des nouvelles technologies de l'information et de communication dans le domaine de l'état civil. Or, le traitement électronique présente plus de risques d'atteinte aux droits de la personne et à la protection de sa vie privée que le traitement manuel. Cette évolution technologique a donc inévitablement entraîné une adaptation des règles juridiques applicables. Au niveau international, on doit ainsi noter la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole additionnel du 8 novembre 2001, ainsi que la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil sur le même sujet. Ces éléments ont incité la CIEC à engager des travaux visant à adapter ses instruments à cette évolution. L'Organisation a été ainsi conduite à créer une Plateforme pour l'échange de données d'état civil par la voie électronique et à élaborer la présente Convention.

5. Le préambule de la présente Convention rappelle les différentes étapes qui ont, progressivement et logiquement, mené la CIEC à entreprendre des travaux visant à tenir compte des nouvelles technologies et à permettre leur utilisation dans les échanges internationaux mis en œuvre par ses conventions. Dès le début des années quatre-vingt, l'attention de la CIEC a été appelée sur les conséquences pratiques et juridiques de l'introduction progressive, dans les services de l'état civil des États membres, de techniques nouvelles permettant d'en faciliter la gestion et d'augmenter l'efficacité du travail de l'officier de l'état civil. Plusieurs instruments internationaux élaborés par la CIEC reflètent de manière indirecte cette préoccupation. Ainsi, la Recommandation n° 4, relative à la publicité des registres et des actes de l'état civil, adoptée par l'Assemblée Générale de Rome le 5 septembre 1984, dispose dans son article 5 que les « actes doivent, autant que possible, être établis sur des formules permettant leur reproduction partielle ». Cet article préfigure l'harmonisation des actes et des extraits

d'actes de l'état civil, entreprise par la suite, et qui a abouti à l'adoption de deux Recommandations, celle de Lisbonne du 10 septembre 1987 et celle de Madrid du 7 septembre 1990 (nos. 5 et 7).

6. Ces développements, ainsi que l'évolution du droit interne de ses États membres, ont conduit la CIEC à examiner plus à fond les aspects juridiques de l'informatisation de l'état civil. Elle a jugé nécessaire de préciser, en particulier, les principes devant gouverner l'établissement des actes par des moyens automatisés, leur mise à jour et rectification, ainsi que l'exploitation des données de l'état civil enregistrées sur un support informatique. Tel est l'objet de la Recommandation n° 8, relative à l'informatisation de l'état civil, adoptée par l'Assemblée Générale de Strasbourg le 21 mars 1991. Cet instrument établit les critères techniques minima pour la mise en place et le fonctionnement de tout système informatique de l'état civil et énonce quelques normes devant gouverner la communication des données de l'état civil enregistrées sur un support informatique, tant à l'intérieur d'un État membre qu'au-delà de ses frontières.

7. L'utilisation croissante de l'informatique par les bureaux d'état civil a aussi inspiré la Convention n° 25 relative au codage des énonciations figurant dans les documents d'état civil, signée à Bruxelles le 6 septembre 1995. Cet instrument a été conçu dans le but de faciliter la circulation internationale et la compréhension des documents d'état civil. En effet, l'officier d'état civil auquel est présenté un document codé en application de la Convention n° 25 peut, à l'aide d'un lexique et par voie automatisée, décoder et comprendre le document sans avoir besoin d'une traduction.

8. Le développement significatif des transmissions électroniques a ensuite amené la CIEC à vouloir étendre la faculté d'utiliser ce nouveau moyen de communication aux échanges de données relatives à l'état des personnes et à la nationalité entre les États. C'est ainsi que la CIEC a élaboré la Convention n° 30 relative à la communication internationale par voie électronique, signée à Athènes le 17 septembre 2001, qui permet aux États contractants d'utiliser la voie électronique pour la communication entre eux des données dont l'échange et la délivrance sont prévus par des conventions conclues ou à conclure au sein de la CIEC. Dès 2001, la CIEC avait donc mis à la disposition des États parties à ces conventions un cadre juridique leur permettant de bénéficier des avancées technologiques pour leur application. La Convention de 2001 n'est pas entrée en vigueur, faute de ratifications, notamment parce que les développements technologiques dans les divers pays n'étaient pas assez avancés.

## **B. LA PRÉSENTE CONVENTION**

9. Le sort réservé à la Convention de 2001 n'a pas empêché la CIEC de poursuivre ses travaux dans ce domaine. Estimant essentiel que les échanges de données d'état civil à l'échelle internationale ne restent pas un « parent pauvre », privés des avantages apportés à l'échelle nationale par les avancées technologiques, elle a continué ses travaux, tant sur le plan technique que sur le plan juridique.

### **1. Les objectifs et méthodes de la Convention**

10. En vue de réaliser les objectifs de la Convention de 2001, limitée aux aspects juridiques de l'informatisation, la CIEC a orienté ses travaux dans la voie complémentaire, en examinant la possibilité de créer l'outil technique permettant les échanges internationaux par la voie électronique. Elle a donc créé un groupe de travail chargé de réfléchir à la faisabilité d'un projet de système de communication internationale de données d'état civil par voie électronique et d'en préciser les aspects techniques comme les implications financières. C'est à la lumière des conclusions d'un groupe d'informaticiens que la CIEC a décidé, à l'Assemblée Générale de Munich de 2007, de mettre en œuvre un projet de

plateforme pour la communication électronique de données d'état civil et ensuite, à l'Assemblée Générale de Luxembourg de 2008, de réaliser un prototype. Une démonstration de ce prototype a été présentée, avec succès, à l'Assemblée Générale de Strasbourg de mars 2009.

11. En octobre 2009, la CIEC a présenté à la Commission Européenne, dans le cadre de l'appel à propositions de projets transnationaux du programme Justice civile, une demande de cofinancement pour son projet de plateforme. Cette demande ayant été acceptée, la CIEC a lancé en octobre 2010 un appel d'offres pour la création de la plateforme, procédure qui s'est conclue par la signature d'un contrat avec une société spécialisée. Les travaux étaient encore en cours lors de l'adoption de la présente Convention.

12. Le cadre juridique de la Convention de 2001 semblant suffisant à la plupart des États membres, il avait été envisagé tout d'abord de la compléter par un règlement intérieur devant préciser les conditions de l'utilisation de la Plateforme pour l'échange de données d'état civil par la voie électronique. Mais de l'avis de quelques États membres, un nouvel instrument contraignant était indispensable, en particulier pour y introduire les dispositifs relatifs à la protection des données, qui avaient été relégués dans le Rapport explicatif de la Convention de 2001. Ils estimaient cet instrument incontournable aux motifs que a) le projet soulevait des questions de protection des données personnelles particulièrement sensibles vue la nature des données échangées et imposait le choix d'un système de signature électronique ; b) il s'agissait de transmissions de données et documents qui doivent avoir valeur d'actes authentiques dans les différents pays et c) un simple règlement ne suffisait pas pour introduire les modifications au droit national qui pourraient s'imposer. Ces États auraient eu des difficultés à participer au système en l'absence d'encadrement juridique sous la forme d'une convention internationale.

## **2. Les idées directrices de la Convention**

13. La Convention a pour objet de déterminer les conditions d'utilisation de la Plateforme créée et gérée par la CIEC et les effets qui en découlent (article 2). L'énoncé des conditions commence par une description des utilisations possibles de la Plateforme, à savoir : soit celles qui forment le socle de base et concernent la mise en œuvre de conventions CIEC auxquelles un État est partie (article 3), soit certaines extensions facultatives (article 4). Il est prévu qu'un État contractant peut décider d'utiliser la Plateforme de façon progressive (article 5). Il convient de noter que, tout comme la Convention de 2001, la présente Convention est destinée à être la « servante » de conventions élaborées par la CIEC ; elle ne modifie donc pas ces conventions et elle ne crée aucune obligation nouvelle d'échanger ou de délivrer des informations, la Plateforme ne constituant qu'un instrument technique de leur mise en œuvre.

14. Les États contractants s'engagent à ne pas utiliser les données transmises par la Plateforme pour des finalités autres que les finalités d'état civil ou celles prévues par les conventions CIEC applicables (article 6) et à utiliser pour les transmissions par la Plateforme une signature électronique dont les détails techniques sont précisés dans le Règlement intérieur figurant à l'annexe I de la Convention (article 7).

15. Quant aux effets de l'utilisation de la Plateforme, l'article 8 précise que les États doivent reconnaître aux données transmises par la Plateforme une valeur juridique au moins égale à celle de ces données transmises sur un support matériel. La Convention réalise ainsi son objet principal, à savoir de permettre aux États de remplacer le document papier utilisé auparavant par un document informatique.

16. Les articles 9 et 10 traitent de l'ouverture de la Convention et de la manière d'y devenir partie. Les deux principes de base sont que la Plateforme ne peut être utilisée que par un État qui est « qualifié » (c'est-à-dire qui assure un niveau de protection adéquat en matière de traitement des données à caractère personnel) et qui est partie à une convention de la CIEC prévoyant l'échange ou la délivrance de données d'état civil. Les articles 11, 12 et 13 énoncent la procédure à suivre pour déterminer si un État est « qualifié » et les conditions de fond à remplir pour satisfaire à cette exigence. Les articles 14 et 15 traitent, respectivement, de l'entrée en vigueur de la Convention et de la faculté de l'appliquer provisoirement.

17. La nécessité d'assurer la protection des données personnelles a amené la CIEC à inclure un certain nombre de dispositions spécifiques dans la Convention. Les plus importantes figurent dans les articles 17 et 18 qui prévoient des mécanismes par lesquels l'utilisation de la Plateforme par un État peut être suspendue, soit par une résolution adoptée par l'Assemblée Générale, soit à la suite d'une déclaration d'un État contractant. Une procédure pour mettre fin à de telles suspensions est prévue.

18. Les articles 19 et 20 concernent des déclarations pouvant être faites par un État contractant. L'article 21 traite de la répartition des dépenses de la Plateforme. L'article 22 prévoit une procédure simplifiée pour la modification de la Convention et de ses annexes. L'article 24 exclut toute ratification, acceptation ou approbation de la Convention n° 30 et toute adhésion à celle-ci après l'entrée en vigueur de la présente Convention.

## **II. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA CONVENTION**

### **Article 1er**

19. L'article 1 est consacré aux définitions des termes utilisés dans la Convention.

20. La définition de « traitement des données » est inspirée de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995.

21. L'article 1 ne donne pas de définition de l'expression « données d'état civil », dont la signification varie d'un pays à l'autre, mais en résumé, il faut entendre par ces mots des informations ayant trait à une ou plusieurs des qualités juridiques qui déterminent l'état et la capacité d'une personne au sein de sa famille et de la société en matière civile.

### **Article 2**

22. Le Règlement intérieur, qui forme partie intégrante de la Convention, traite des modalités relatives au fonctionnement technique de la Plateforme et des obligations qui en découlent pour les États contractants. La Convention et le Règlement prévoient également certains effets de l'utilisation de la Plateforme, par exemple la valeur juridique des informations ainsi échangées.

### **Article 3**

23. L'article 3 précise que les États contractants peuvent utiliser la Plateforme pour la mise en œuvre des conventions CIEC, conclues ou à conclure, qui prévoient l'échange ou la délivrance de données d'état civil, la seule condition étant que ces États doivent être parties à la convention pour l'application de laquelle ils souhaitent procéder à des transmissions électroniques. Certaines des conventions CIEC prévoient, de manière automatique ou sur demande, une transmission entre autorités (voir le tableau en annexe II à la Convention, sections 1 et 2) et d'autres prévoient la délivrance d'un document à un

particulier (voir le tableau en annexe II à la Convention, section 3). Le paragraphe 1 de l'article 3 vise toutes ces hypothèses.

24. Pour les conventions prévoyant une transmission entre autorités, l'utilisation de la Plateforme vise simplement à remplacer les transmissions postales par des transmissions électroniques, ce qui ne nécessite que des aménagements techniques. Par contre, pour faciliter les démarches des usagers et autoriser la transmission électronique par la Plateforme également pour l'application des conventions qui prévoient la délivrance d'un document à un particulier ayant-droit, il a semblé nécessaire de créer une compétence spécifique pour qu'un officier de l'état civil ou une autre autorité puisse agir pour le compte desdits particuliers. Le paragraphe 2 de l'article 3 a été inclus à cette fin. Il permet à un État contractant d'habiliter certaines de ses autorités (par exemple, une mairie, un service d'état civil ou d'enregistrement de la population, des autorités diplomatiques ou consulaires) à servir d'intermédiaire et agir à la requête du particulier pour transmettre la demande de délivrance et recevoir le document qui aurait été remis à l'intéressé, directement ou par la voie postale. On notera qu'il s'agit d'une faculté, aucun État n'étant obligé d'habiliter une autorité à cette fin. Cette procédure a néanmoins des avantages : elle facilitera la vie du citoyen qui n'aura pas à s'adresser à une autorité étrangère pour obtenir la pièce dont il a besoin ; de plus, le fait que la transmission a lieu directement entre autorités permettra de réduire les délais et minimisera le risque de fraude. L'État faisant usage de cette faculté en fera la déclaration et indiquera les autorités qu'il a habilitées (voir infra, commentaire de l'article 19).

25. La procédure prévue au paragraphe 2 ne peut être utilisée que dans le cas où le particulier a qualité pour se faire délivrer la donnée demandée ; l'autorité sollicitée de transmettre la demande s'y refusera si son droit ne reconnaît pas cette qualité au particulier et l'autorité de l'État requis refusera de transmettre la donnée si son droit s'y oppose. L'obligation incombant à l'autorité requérante de fournir des renseignements concernant le particulier (paragraphe 3) devrait permettre à l'autorité requise de déterminer si celui-ci a la qualité exigée.

26. La copie visée au paragraphe 4 sera délivrée dans la forme prévue par le droit national de l'autorité et la certification ne portera que sur la transmission elle-même. En effet, n'ayant pas en sa possession le registre original, l'autorité qui remet la copie se borne à certifier qu'elle a reçu les données reproduites dans le document papier mais pas l'exactitude de celles-ci. Le paragraphe 4 établit le droit d'une personne d'obtenir une copie papier. Il n'empêche pas des développements futurs consistant, par exemple, à communiquer ces documents au requérant par la voie électronique.

27. Le paragraphe 5 concerne la redevance éventuelle à payer par un particulier pour la délivrance d'un document en application de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Dans un tel cas, une autorité de l'État A aura transmis pour le compte du particulier à une autorité de l'État B une demande de délivrance du document, et puis aura reçu et remis le document à l'intéressé. Le document aura donc été délivré deux fois, d'abord lors de sa transmission de l'État B à l'État A et ensuite lors de sa remise au particulier. Or, la législation et la pratique en matière de redevances sont très différentes, la délivrance de documents d'état civil étant gratuite dans certains États et payante dans d'autres. Un objectif de cet article est d'éviter que le particulier ait à payer deux fois si la délivrance est payante dans les deux États concernés. Les auteurs de la Convention ont estimé que la solution la plus pratique dans ce cas est de prévoir que seul l'État A perçoive la redevance : c'est l'autorité de cet État qui sera en contact direct avec l'intéressé et lui remettra le document. En outre, la redevance ne doit pas dépasser celle qui aurait été due pour un document de même nature délivré en application du droit interne. On notera que cet article ne concerne pas les cas où un document est délivré non pas à un particulier mais à une autorité et qu'il ne modifie en rien les dispositions des conventions de la CIEC prévoyant la délivrance gratuite de documents d'état civil (par exemple, la Convention relative à la délivrance

gratuite et à la dispense de légalisation des expéditions d'actes de l'état civil, signée à Luxembourg le 26 septembre 1957). Le paragraphe 5 s'applique aussi bien aux documents communiqués sous forme papier que, le cas échéant, sous forme électronique.

#### **Article 4**

28. L'article 4 traite de certaines extensions de l'utilisation de la Plateforme. Il ne s'agit que de facultés qui peuvent être exercées par un État contractant à condition notamment qu'il utilise aussi la Plateforme pour des transmissions « de base », prévues par des conventions de la CIEC mentionnées à l'article 3, paragraphe 1. Mais rien n'empêche un État de faire, en même temps qu'une telle utilisation ordinaire de la Plateforme, une utilisation étendue prévue à l'article 4. L'État qui met en œuvre une faculté d'extension en fera la déclaration et indiquera, pour l'extension prévue au paragraphe 1, les données concernées (voir infra, commentaire de l'article 19).

29. L'utilisation des extensions prévues à l'article 4 est également subordonnée, dans le cas d'un État contractant qui n'est pas membre de la CIEC, à la condition qu'il y ait été autorisé par une décision de l'Assemblée Générale de la CIEC statuant à la majorité des deux tiers des États membres (paragraphe 3). Les auteurs de la Convention ont estimé cette condition supplémentaire souhaitable afin de s'assurer que ces utilisations étendues de la Plateforme par un État qui n'est pas membre de la CIEC restent sous le contrôle de celle-ci en tant que propriétaire de la Plateforme.

30. La première extension prévue par l'article 4 (paragraphe 1) permet à un État contractant qui le souhaite d'utiliser la Plateforme pour l'échange ou la délivrance de données relatives à l'état des personnes et à la nationalité autres que celles visées par les conventions de la CIEC. Il pourrait s'agir, par exemple, des formules, actes ou extraits nationaux établis conformément à des recommandations de la CIEC ou munis des codes approuvés par la CIEC, ou encore de certaines données figurant dans des registres de population. Puisque cette extension concerne des données non prévues par des conventions CIEC elles-mêmes, elle n'a d'effet que dans les rapports avec les États contractants qui auront déclaré l'accepter, étant précisé que cette acceptation pourrait être retirée par la suite (paragraphe 4). Il pourrait s'agir aussi de données dont l'échange ou la délivrance est prévu par un accord bilatéral ou multilatéral entre États contractants, aucune question d'acceptation ne se posant dans ce cas ; à titre d'exemple, on peut citer l'article 37 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires. La présente Convention ne règle pas la question de savoir si un État ayant recours à cette extension pourra habiliter une autorité à demander, transmettre ou recevoir pour un particulier les données dont il s'agit. Elle ne traite pas non plus de la question de la redevance dans ce cas.

31. La deuxième extension prévue par l'article 4 (paragraphe 2) permet à un État contractant qui le souhaite d'utiliser la Plateforme pour des communications à l'intérieur de son territoire. Dans ce cas, aucun autre État n'étant concerné, une acceptation de l'extension n'est pas exigée. Le mot « communication » couvre la délivrance, la demande et la réception de données.

#### **Article 5**

32. L'article 5 prévoit une utilisation progressive de la Plateforme. En effet, l'état d'avancement de l'informatisation des services de l'état civil étant, au moment de l'adoption de la présente Convention, très variable selon les États, il a été envisagé qu'un État puisse néanmoins utiliser la Plateforme avant d'avoir achevé l'informatisation de tous ses services. Cet article permet donc à un État contractant

d'utiliser la Plateforme au fur et à mesure de ses progrès. Un État pourrait ainsi décider de n'utiliser la Plateforme, au début, que pour certaines autorités et/ou certaines données (par exemple : les autorités de certaines villes ou régions, les données concernant les mariages et les décès, l'application de certaines conventions). L'État faisant usage de cette faculté en fait la déclaration et indique les autorités et/ou données concernées (voir infra, commentaire de l'article 19). Le mot « communication » couvre la délivrance, la demande et la réception de données.

## **Article 6**

33. L'article 6, comme tout texte destiné à la protection des données personnelles, impose aux États contractants l'obligation de n'utiliser les données transmises par la Plateforme que pour les finalités déterminées qui y sont mentionnées. Il s'applique tant à l'utilisation ordinaire de la Plateforme (article 3) qu'à une transmission effectuée suite à une extension visée à l'article 4.

34. L'expression « finalités d'état civil » est définie à l'article 1, lettre b). Ces finalités sont prévues par les conventions de la CIEC applicables en l'espèce. A noter qu'il pourrait s'agir d'une finalité autre que *stricto sensu* d'état civil, les informations relatives à la nationalité ne relevant par exemple pas de ce domaine dans tous les États.

35. Cet article n'entend pas restreindre l'utilisation légitime que pourrait faire un particulier d'un document transmis par la Plateforme, par exemple un extrait d'acte fourni à une école ou pour obtenir un passeport; en effet, c'est la délivrance d'extraits ou de copies d'acte d'état civil qui constitue en elle-même la « finalité d'état civil » poursuivie.

## **Article 7**

36. Pour que la sécurité et la confidentialité d'une transmission électronique des données d'état civil par la Plateforme soient assurées, l'autorité émettrice et l'autorité destinataire doivent être identifiées de manière irréfutable et les données transmises par l'une doivent être identiques à celles reçues par l'autre et accessibles à elles seules. C'est pour ces raisons que le paragraphe 1 de l'article 7 impose aux États contractants d'utiliser une signature électronique avancée dont les éléments techniques sont précisés à l'article 7 du Règlement intérieur. Dans sa version actuelle, cet article 7 prévoit un dispositif sécurisé de création de signature au sens de l'article 2 §§ 2, 6 et 10 et l'annexe III de la Directive du Parlement européen et du Conseil 1999/93/CE du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques. En effet, la signature électronique garantit la sécurité de la transmission, l'intégrité du contenu d'une transmission et l'authenticité du signataire; elle empêche toute modification du contenu au cours de la transmission et permet d'identifier de manière irréfutable l'autorité émettrice ; l'autorité destinataire est elle aussi identifiée de manière certaine par l'utilisation des clés privée et publique lors de la réception du message. La confidentialité de la communication est en outre assurée par des outils de chiffrement et une gestion des accès et des droits.

37. Le paragraphe 2 de l'article 7 souligne le fait que la Plateforme n'est qu'un « pont » entre expéditeur et destinataire des données et qu'elle ne crée pas une banque de données d'état civil.

## **Article 8**

38. L'article 8 est un article clé de la Convention ; en effet, si on ne reconnaissait pas la valeur juridique des données transmises par la Plateforme, on aurait manqué complètement l'objectif, à savoir le remplacement du document papier, utilisé auparavant, par un document informatique. Il est entendu que la valeur juridique mentionnée n'est reconnue que si les conditions pour la transmission énoncées à l'article 7 sont remplies.

39. On notera que cet article s'applique tant à l'utilisation de la Plateforme en application de l'article 3 qu'à une transmission effectuée suite à une extension prévue à l'article 4. L'article n'oblige pas à reconnaître aux données transmises par la Plateforme une valeur juridique plus importante que celle qu'auraient eue ces données si elles avaient été transmises sur un support matériel (par exemple, une transmission en application d'un accord bilatéral contenant une disposition spéciale à ce sujet), mais ne l'empêche pas non plus.

### **Articles 9 et 10**

40. Les articles 9 et 10 traitent de l'ouverture de la Convention, les deux principes de base étant qu'elle n'est ouverte qu'à un État qui:

- a) est « qualifié », c'est-à-dire qui assure un niveau de protection adéquat en matière de traitement des données à caractère personnel ; et
- b) est partie à une ou plusieurs des conventions de la CIEC prévoyant l'échange ou la délivrance de données d'état civil, étant rappelé que la présente Convention n'est que la « servante » de ces instruments.

41. Un État qui remplit ces deux conditions devient partie à la présente Convention, s'il est membre de la CIEC, par la signature, suivie d'une ratification, acceptation ou approbation (article 9) ou, s'il n'est pas membre de la CIEC, par le dépôt d'un instrument d'adhésion (article 10) qui ne peut, toutefois, être déposé qu'après l'entrée en vigueur de la Convention (ibid).

42. Bien que la Convention soit ouverte à tout État non membre de la CIEC qui remplit les conditions de base, l'article 10 précise qu'une adhésion par un tel État n'aura effet que dans ses rapports avec le ou les États contractants qui ont déclaré accepter l'adhésion. L'exigence d'une telle acceptation a été prévue afin de laisser à chaque État une liberté de choix quant aux États non membres de la CIEC avec lesquels il souhaite être lié pour l'utilisation de la voie électronique dans l'application des conventions concernées.

43. Le mot « devra » figurant au paragraphe 2 de l'article 10 ne veut pas dire qu'un État est obligé d'accepter l'adhésion et d'utiliser la voie électronique dans ses relations avec un État adhérent, mais que s'il l'accepte, il doit faire une déclaration en ce sens.

44. Le paragraphe 2 permet à tout État contractant (y compris l'État qui est devenu partie par l'adhésion) de ne pas accepter l'adhésion antérieure d'un État non membre de la CIEC.

45. L'Union Européenne a cofinancé la Plateforme. Dans ce cadre, la CIEC a discuté de la question de la participation éventuelle de l'Union Européenne à la Convention.

### **Articles 11, 12 et 13**

46. Les articles 11, 12 et 13 précisent la procédure visant à déterminer si un État est « qualifié ».

47. L'article 11 prévoit, qu'avant de signer la Convention ou de déposer son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, l'État qui souhaite utiliser la Plateforme doit s'adresser à la CIEC afin que le Bureau de la CIEC détermine si l'État satisfait aux conditions de qualification. Cette démarche s'impose en raison de la nature même de l'objet de l'instrument, et cela avant même la signature de la Convention puisqu'un État qui a signé, mais pas encore ratifié, a la faculté de déclarer qu'il applique les dispositions de la Convention à titre provisoire (article 15).

48. L'article 12 énonce les conditions qui doivent être respectées par un État afin que le Bureau de la CIEC puisse le considérer comme « qualifié ». La liste des conditions est inspirée de la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe et des directives pertinentes de l'Union Européenne. Certaines de ces conditions appellent les explications qui suivent :

alinéa a) : les mots « déterminées et légitimes » couvrent non seulement les finalités dont il est question à l'article 6 de la présente Convention mais aussi l'utilisation des données pour les besoins d'un registre de population ou un registre électoral ;

alinéa f) : par « responsable du traitement » il faut entendre la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel ; lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par des dispositions législatives ou réglementaires nationales ou communautaires, le responsable du traitement ou les critères spécifiques pour le désigner peuvent être fixés par le droit national ou communautaire ;

alinéa g) : cet alinéa vise un traitement de données dans l'État demandeur ;

alinéa h) : le « droit interne » visé est celui de l'État demandeur ;

alinéa i) : il doit être établi que le recours disponible est efficace.

49. L'article 13 traite de la manière dont le Bureau de la CIEC détermine si l'État demandeur remplit les conditions énoncées à l'article 12. N'ayant pas les moyens nécessaires, il lui faudra souvent faire appel à un expert indépendant, choisi par lui, qui dressera un rapport traitant non seulement des dispositions législatives mais également de la pratique suivie en la matière par l'État demandeur. Ce rapport ne liera pas le Bureau, qui gardera sa propre liberté d'appréciation et pourrait avoir recours à une expertise complémentaire. Les frais et honoraires de l'expert lui seront payés par la CIEC, à charge pour l'État concerné de les régler à la CIEC (en payant, le cas échéant, une avance).

50. Dans le cours de son examen, le Bureau peut prendre en considération le fait que l'État est partie à la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractères personnel, du 28 janvier 1981, et de son Protocole additionnel, du 8 novembre 2011.

51. Le paragraphe 1 de l'article 13 précise que la CIEC aura recours à un expert « le cas échéant ». Cette démarche ne sera pas nécessaire dans le cas des États mentionnés au paragraphe 2, ces États étant présumés remplir les conditions de l'article 12 puisqu'ils sont liés par les directives de l'Union Européenne ou ont établi à la satisfaction de la Commission Européenne qu'ils assurent un niveau de protection adéquat. La présente Convention ne traite pas de l'autorisation donnée à un tel État par son autorité nationale de contrôle de transférer des données vers des pays tiers.

## **Article 14**

52. L'article 14 reprend une disposition habituelle concernant l'entrée en vigueur d'une Convention. On notera que pour la prise d'effets de la Convention entre un État adhérent et un État contractant ayant accepté l'adhésion, le délai ne commence à courir qu'à partir du dépôt de la déclaration d'acceptation de l'adhésion, prévue à l'article 10, paragraphe 2.

### **Article 15**

53. Le but de l'article 15 est d'éviter que les longueurs d'une procédure de ratification retardent l'utilisation de la Plateforme, dont le maintien en état de fonctionnement va engendrer des dépenses. Il permet, conformément à l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, à un État membre de la CIEC qui a signé, ratifié, accepté ou approuvé la Convention mais à l'égard duquel la Convention n'est pas entrée en vigueur, de déclarer qu'il appliquera les dispositions de la Convention à titre provisoire. Ainsi, par exemple, la Convention pourrait être appliquée provisoirement par deux États ayant signé mais pas ratifié la Convention, par un État ayant signé et un État ayant ratifié, ou par deux États ayant ratifié il y a moins de six mois (cf. le délai prévu à l'article 14). On notera cependant que la durée de la période pendant laquelle un État peut appliquer la Convention à titre provisoire ne pourra pas dépasser cinq ans.

54. La faculté accordée par cet article n'est ouverte qu'à un État membre de la CIEC à l'égard duquel le Bureau a déterminé qu'il est « qualifié » au titre de l'article 12 de la Convention. Elle n'est pas ouverte à un État qui n'est pas membre de la CIEC : en effet, un tel État pourra devenir partie à la Convention en y adhérant, mais une telle adhésion n'est pas possible avant l'entrée en vigueur de la Convention et n'a d'effet que dans les rapports entre l'État adhérent et le ou les États contractants qui ont accepté l'adhésion (voir l'article 10, paragraphes 1 et 2).

55. Un État qui fait une déclaration d'application provisoire devient un « État contractant » (voir l'article 1, lettre e)); en tant que tel il est tenu de respecter toutes les obligations lui incombant en vertu de la Convention, y compris celle de participer aux dépenses de la Plateforme.

56. Rien n'empêche un État de faire une déclaration d'application provisoire conformément à cet article et, s'il utilise la Plateforme aux fins énoncées au paragraphe 1 de l'article 3, d'en étendre en même temps l'utilisation conformément à l'article 4.

### **Article 16**

57. Le paragraphe 1 de l'article 16 ne fait que confirmer ce qui est déjà implicite, à savoir que les obligations découlant de la Convention en matière de protection des données personnelles sont permanentes et lient un État aussi longtemps qu'il reste partie à l'instrument. Pour faciliter la tâche de la CIEC en matière de contrôle de l'utilisation de la Plateforme, le paragraphe 2 oblige les États contractants à signaler à la CIEC tout problème relatif à la protection des données rencontré lors de l'utilisation de la Plateforme ; en effet, un État considéré comme « qualifié » au début pourrait modifier sa législation ou ses pratiques en la matière.

### **Article 17**

58. L'article 17 reflète le souhait de la CIEC de garder un pouvoir de contrôle sur l'utilisation de la Plateforme, sa propre création et sa propriété. Il habilite donc l'Assemblée Générale de la CIEC, par une

résolution adoptée à la majorité des deux tiers, à suspendre l'utilisation de la Plateforme par tout État contractant puis, si les circonstances le permettent, à mettre fin à une telle suspension. Cette mesure devrait être motivée par le manquement de la part de l'État concerné à une ou plusieurs obligations lui incombant en vertu de la Convention. Un tel manquement pourrait concerner non seulement les engagements en matière de protection des données personnelles, mais aussi d'autres obligations, par exemple celles de participer aux frais, de mettre à jour les listes des autorités ayant accès à la Plateforme ou de reconnaître aux données transmises par la Plateforme la valeur juridique exigée par l'article 8 de la Convention.

59. La CIEC n'étant pas en mesure de contrôler elle-même en détail l'utilisation de la Plateforme, il est à prévoir que la procédure de suspension pour non-respect des obligations juridiques ou techniques sera déclenchée par les informations fournies par un État contractant en application de l'article 16, paragraphe 2, ou par un rapport émanant de la Commission Européenne ou d'une autorité de contrôle nationale. Il va de soi que l'Assemblée Générale entendra l'État concerné avant d'adopter une résolution de suspension. Si la suspension est prononcée, l'État concerné ne pourra plus recevoir ni transmettre aucune donnée via la Plateforme.

60. L'État pour lequel l'utilisation de la Plateforme est suspendue ne peut plus exercer les droits visés aux articles 4, 10, 17 et 22, à savoir le droit d'accepter une extension, de participer à une décision autorisant un État contractant non membre de la CIEC de procéder à une extension, d'accepter une adhésion, de participer à une décision sur la suspension d'un autre État, ou de participer à une décision de réviser ou modifier la Convention ou le Règlement intérieur. Toutefois, il ne cesse pas d'être un État contractant et reste, par exemple, obligé de participer aux dépenses de la Plateforme.

## **Article 18**

61. Les auteurs de la Convention ont estimé souhaitable, en plus du pouvoir de suspension conféré par l'article 17 à la CIEC elle-même, de doter, par l'article 18, chaque État contractant d'un pouvoir de suspendre l'application de la Convention avec tout autre État contractant et, si les circonstances le permettent, de mettre fin à une telle suspension. La déclaration de suspension prévue par cet article pourrait être fondée sur un motif plus large que celui justifiant la suspension prévue à l'article 17 et pourrait ne pas concerner une obligation découlant de la Convention. Ainsi, par exemple, l'État ayant recours à la faculté accordée par cet article pourrait se fonder sur la connaissance d'un usage incorrect des documents transmis, d'un usage de faux ou de transmission de faux renseignements, révélés par un rapport émanant de son autorité de contrôle nationale. La suspension pourrait également tenir à un conflit ou une rupture des relations entre les États concernés. En l'absence d'un tel article, un État risquerait de se voir contraint de dénoncer la Convention.

62. Un État qui souhaite déclarer une suspension en application de l'article 18 doit informer au moins deux mois auparavant la CIEC de son intention, afin que celle-ci puisse évaluer l'opportunité d'avoir recours à son propre pouvoir de suspension (article 17). Il reste toutefois possible en théorie qu'un État déclare une suspension en application de l'article 18 même si l'Assemblée Générale de la CIEC a décidé de ne pas prendre une telle mesure.

63. Un État qui fait l'objet d'une mesure de suspension en application de l'article 18 reste un État contractant.

## **Article 19**

64. L'article 19 traite des diverses déclarations à faire par un État contractant concernant l'habilitation d'autorités à agir pour le compte de particuliers, la mise en œuvre d'une faculté d'extension prévue à l'article 4 et l'utilisation progressive de la Plateforme. Ces déclarations peuvent être faites lors de la signature de la Convention, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion ou à tout autre moment par la suite.

65. Toutes ces déclarations sont susceptibles de modifications extensives et restrictives selon la procédure indiquée au paragraphe 3.

66. On notera que les États contractants transmettent à tout moment à la CIEC et au gestionnaire de la Plateforme une liste de leurs autorités ayant accès à la Plateforme, de la façon précisée dans le Règlement intérieur.

## **Article 20**

67. Cet article reprend des dispositions habituelles concernant les extensions territoriales éventuelles de la Convention.

## **Article 21**

68. L'article 21 traite de la participation des États aux frais et dépenses de la Plateforme, qui sont de deux catégories. Il y a d'abord les frais de création de la Plateforme, comprenant notamment les sommes payées au sous-contractant et les honoraires et frais payés au chef de projet et à d'autres informaticiens. Viennent ensuite les frais de fonctionnement de la Plateforme, comprenant notamment les coûts liés à sa mise en fonction, son maintien en état de marche, ses mises à jour et diverses adaptations nécessaires.

69. La création de la Plateforme a fait l'objet d'un budget extraordinaire, répartissant les frais entre les États membres de la CIEC. Un État membre qui n'a pas participé à ces frais ou qui y a participé partiellement ainsi qu'un État non membre de la CIEC paiera, lorsqu'il devient partie à la Convention et utilisateur de la Plateforme, une contribution forfaitaire dont le montant sera fixé par le Bureau de la CIEC (paragraphe 2). Un État contractant, membre ou non membre de la CIEC, qui ne se sera pas acquitté préalablement des obligations financières visées aux paragraphes 1 et 2 ne peut prétendre utiliser la Plateforme (paragraphe 3).

70. Les frais de fonctionnement seront en principe répartis entre les États contractants en fonction de leur degré d'utilisation de la Plateforme. Ils paieront une contribution fixée par le Bureau notamment sur cette base, de sorte que la Plateforme s'autofinancera. Ce principe souffre deux exceptions :

a) pendant une période initiale provisoire, la contribution aux frais de fonctionnement pourra être fixée sans tenir compte du degré d'utilisation (paragraphe 1) ; ainsi, pendant cette période, ces frais pourraient être répartis entre tous les États membres de la CIEC et les États non membres contractants, la contribution étant fixée selon la clé habituellement utilisée par la CIEC pour le paiement des contributions. Le but de cette exception est de faire en sorte que les premiers États qui utilisent la Plateforme n'aient pas à supporter une charge excessive;

b) à tout moment les dépenses liées aux extensions mentionnées à l'article 4 de la Convention (échange ou délivrance de données autres que celles visées dans les conventions de la CIEC ou utilisation de la Plateforme pour des communications internes) seront intégralement supportées par les États qui

mettent en œuvre ces extensions (paragraphe 4). Elles seront fixées par le Bureau en fonction des frais réels.

#### **Article 22**

71. L'article 22 confère la possibilité de modifier, suivant les modalités énoncées, la Convention elle-même ou ses annexes. Le paragraphe 1 n'a pas vocation de modifier les dispositions de droit constitutionnel en vigueur dans les États.

72. Le paragraphe 1 de l'article ne met aucune limite à cette possibilité de modification de la Convention, mais il est prévu une double majorité qualifiée pour l'encadrer, à savoir l'unanimité des États contractants et les deux tiers des États membres de la CIEC. Il est à envisager qu'une proposition d'amendement d'un des articles fondamentaux de la Convention ne réunirait pas la majorité exigée.

73. Il y a lieu de rappeler qu'un État faisant l'objet d'une mesure de suspension (article 17) reste un État contractant ; il sera donc lié par toute décision ou résolution prévue par cet article.

#### **Article 23**

74. Cet article reprend des dispositions habituelles concernant la dénonciation de la Convention.

#### **Article 24**

75. L'article 24 entend exclure pour l'avenir toute nouvelle ratification de la Convention (n° 30) signée à Athènes le 17 septembre 2001 et toute nouvelle adhésion à celle-ci. En effet, la Convention n° 30, qui, bien que signée par plusieurs États membres, n'est pas encore entrée en vigueur faute de ratifications, notamment en raison de l'absence des outils technologiques permettant son application, perdra son utilité dès l'entrée en vigueur de la présente Convention, instrument plus détaillé et plus complet. On notera que l'utilisation de la Plateforme n'est pas subordonnée à la ratification de la Convention n° 30, qu'elle doit, au contraire, éviter.

#### **Article 25**

76. Cet article énumère les obligations du Conseil fédéral suisse en tant que dépositaire.

### **III. PRÉSENTATION TECHNIQUE DE LA PLATEFORME**

77. La Plateforme CIEC pour la communication internationale de données d'état civil par voie électronique est un système centralisé mis à la disposition des États utilisateurs. Son architecture est conçue pour permettre l'interopérabilité. Les pays se connectant au système peuvent avoir recours à une interface dynamique multilingue ou intégrer les fonctions nécessaires dans leur propre système/application d'état civil local.

78. Le système a été conçu pour répondre à plusieurs critères : il doit être simple, efficace et sûr et les frais d'accès, d'utilisation et de maintenance être réduits au maximum.

a) Des solutions variables permettent à un officier de l'état civil d'utiliser la Plateforme quel que soit le stade d'informatisation prévalant dans son pays tout en respectant la sécurité des transmissions.

b) L'accès à la Plateforme nécessite une connexion Internet, un navigateur (*web browser*) et Acrobat Reader.

c) Pour assurer l'intégrité du contenu et l'authenticité du signataire et garantir la sécurité et la confidentialité des messages, la transmission de données par la Plateforme CIEC nécessite l'utilisation d'une signature électronique avancée, en sorte que toutes les données envoyées par la Plateforme en application de la présente Convention sont chiffrées, munies d'une signature digitale et validées à la fin de l'envoi. L'authentification des utilisateurs autorisés est basée sur un certificat qui est délivré par une autorité de certification agréée, chargée d'authentifier et de valider la signature ou de la répudier. Le certificat et l'autorité de certification doivent se conformer aux conditions édictées par les textes applicables, en particulier la Directive du Parlement européen et du Conseil 1999/93/CE du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques. Durant une période transitoire, la CIEC peut, en se conformant à ces mêmes conditions, servir d'autorité de certification au profit des États qui ne sont pas en mesure de délivrer des signatures électroniques à leurs officiers de l'état civil.

d) Le système est conçu pour une utilisation simple et conviviale. La procédure d'envoi et de réception des messages s'apparente aux messages électroniques que chaque utilisateur a l'habitude d'envoyer et de recevoir. Les utilisateurs (expéditeurs et destinataires) doivent se connecter à la Plateforme pour envoyer et rechercher des messages. Si le destinataire n'a pas téléchargé un message qui lui est destiné dans un laps de 20 jours après son envoi, l'expéditeur est averti automatiquement par la Plateforme que le message qu'il a envoyé n'a pas été téléchargé par le destinataire et qu'il est détruit.

e) Les masques successifs apparaissent dans la langue nationale de chaque utilisateur, qui n'aura à saisir que les données d'état civil qu'il doit insérer dans le formulaire ; si nécessaire, l'utilisateur peut appeler à l'écran un clavier particulier lui permettant d'insérer facilement les caractères étrangers et les signes diacritiques d'autres langues. Les formulaires multilingues et/ou codés annexés aux conventions CIEC, que les utilisateurs ont l'habitude d'utiliser sous forme papier, sont traduits en langage XML et PDF.

f) La Plateforme CIEC permet de rechercher le destinataire d'une transmission électronique dans une liste déroulante établie sur la base des informations transmises par les États utilisateurs et comportant le nom des communes et des services de l'état civil pertinents ainsi que celui des personnes autorisées à utiliser la Plateforme, avec leurs adresses électroniques et, si possible, les informations complémentaires pertinentes (adresse postale, numéros de téléphone et de fax). Au niveau national, un gestionnaire national (*Country Manager*) est chargé de gérer ces informations et de les mettre à jour.

g) Selon le choix des États, les données reçues pourront ou non s'insérer dans la base de données du système national pour le mettre à jour directement. Les États qui disposent déjà d'un système informatisé peuvent le développer de manière à ce que le document XML à envoyer puisse être généré à partir des données de leur propre système et signé localement, puis chiffré à l'aide de la signature électronique. D'une manière analogue, le document XML signé et chiffré grâce à un service disponible sur la Plateforme CIEC peut à sa réception être déchiffré, fusionné à l'aide d'un processeur de feuille de style local puis présenté dans un format défini et dans une des langues de l'État récepteur, ceci, pour autant que soient définis la feuille de style XSLT correspondante ainsi que les données relatives à la langue du destinataire et le format de sortie souhaité.