

**Proposition de loi (n° 2618)
visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de
l'Europe et des affaires étrangères**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Ludovic Mendes

Mardi 28 mai 2024

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 101-1 du code civil)

**Pérennisation de la délivrance dématérialisée des copies intégrales et des
extraits des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des
affaires étrangères**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article inscrit dans le code civil la possibilité de délivrer des copies intégrales ou des extraits des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères sur support électronique. Il pérennise ainsi un volet de l'expérimentation de la dématérialisation de l'état civil consulaire débutée en 2019. Cette pérennisation intervient alors que l'expérimentation doit se terminer le 10 juillet 2024.

1. L'état du droit

a. L'authenticité des actes d'état civil est liée au support papier

• Les règles générales relatives à l'état civil

L'état civil a une finalité de police administrative et d'ordre public. Il garantit à une personne physique son existence juridique. La Cour de cassation, dans un arrêt de 1983 ⁽¹⁾, définit l'acte d'état civil comme « *l'écrit dans lequel l'autorité publique constate d'une manière authentique les principaux événements dont dépend l'état des personnes* ».

(1) Cour de cassation, première chambre civile, 14 juin 1983 (n° 82-13247)

Article 40 du code civil

Les actes de l'état civil sont établis sur papier et sont inscrits, dans chaque commune, sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire.

Lorsqu'elles ont mis en œuvre des traitements automatisés des données de l'état civil, les communes s'assurent de leurs conditions de sécurité et d'intégrité. Les caractéristiques techniques des traitements mis en œuvre pour conserver ces données sont fixées par décret en Conseil d'État.

Par dérogation au premier alinéa, les communes dont les traitements automatisés de données de l'état civil satisfont à des conditions et à des caractéristiques techniques fixées par décret sont dispensées de l'obligation d'établir un second exemplaire des actes de l'état civil.

Cette dispense est également applicable aux actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères.

L'acte d'état civil est un acte authentique, qui doit sa valeur au support papier sur lequel l'officier de l'état civil le consigne, en double exemplaire. **Un acte électronique, s'il a une valeur juridique, n'a pas de valeur authentique en l'état du droit.** Les registres de l'état civil sont tenus en double exemplaire et mis à jour par l'apposition de mentions marginales.

Le traitement de l'état civil repose sur quatre composantes :

– **l'établissement** : les actes de l'état civil doivent être tenus en double exemplaire et sont signés de manière manuscrite par un officier de l'état civil ;

– **la mise à jour** : les actes de l'état civil sont mis à jour pour tenir compte de l'évolution de l'état civil d'une personne et les mentions sont apposées de manière manuscrite sur les registres ;

– **la délivrance** : l'article 101-1 du code civil prévoit que la publicité des actes de l'état civil est assurée par la délivrance de copies intégrales ou d'extraits, dont la validité résulte de la signature par des officiers de l'état civil ;

– **la conservation** : les actes d'état civil sont conservés dans des registres papiers, pendant une durée de 100 ans, avant d'être archivés.

L'état civil communal est confié aux maires et à ses adjoints, qui sont officiers d'état civil, comme le prévoit l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales.

● L'état civil consulaire

L'état civil consulaire est géré par le ministère des affaires étrangères, conformément à l'article 48 du code civil.

Article 48 du code civil

Tout acte de l'état civil des Français en pays étranger sera valable s'il a été reçu, conformément aux lois françaises, par les agents diplomatiques ou consulaires.

La conservation des données de l'état civil est assurée par un traitement automatisé satisfaisant aux conditions prévues à l'article 40 et mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères, qui peut en délivrer des copies et des extraits.

L'article 47 du code civil prévoit que tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger fait foi, sous certaines réserves.

Ce sont les officiers de l'état civil du ministère, qui sont présents à la fois dans les postes diplomatiques et consulaires, mais aussi dans le service central d'état civil (SCEC), qui sont chargés de son traitement. Ces officiers exercent leurs missions sous le contrôle du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nantes.

Le SCEC est un service à compétence nationale qui a trois compétences : l'exploitation des actes d'état civil des personnes ayant connu un événement civil à l'étranger, l'établissement des actes des personnes qui acquièrent la nationalité française sur décision du ministère de l'Intérieur et la transcription des actes d'état civil étrangers. **Il est dépositaire d'environ seize millions d'actes de l'état civil dont il assure la conservation et l'exploitation.** Les actes nouveaux au titre de l'état civil consulaire représentent un flux annuel de 100 000 actes – dont environ 90 % sont des actes transcrits – auxquels s'ajoutent les flux relatifs à l'acquisition de la nationalité – environ 70 000 actes.

b. Une expérimentation pour dématérialiser le traitement de l'état civil consulaire a été lancée en août 2018

L'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC ») a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour organiser l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la conservation, de la gestion et de la délivrance des actes de l'état civil dont le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères et les autorités diplomatiques et consulaires sont dépositaires.

Alors que le projet de loi prévoyait une expérimentation d'une durée de quatre ans ⁽¹⁾, durée jugée pertinente par le Conseil d'État au vu des enjeux techniques et de la complexité du projet ⁽²⁾, la durée a été raccourcie au cours des travaux parlementaires ⁽³⁾ et fixée à trois ans.

(1) Article 24 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance déposé le 27 novembre 2017 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

(2) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, séance du 23 novembre 2017.

(3) Amendement de Mme Laure de la Radière adopté en commission à l'Assemblée nationale en première lecture.

L'expérimentation prévoit que les copies intégrales et les extraits d'actes de l'état civil dématérialisés aient la même valeur que les actes d'état civil délivrés sur support papier.

Cette dématérialisation du traitement de l'état civil doit permettre de répondre aux attentes des usagers en matière de simplification des démarches administratives et de réduction des délais, mais aussi aux besoins de sécurisation des actes de l'état civil pour lutter contre la fraude.

À ces enjeux s'ajoutent les problématiques de gestion de l'administration : la dématérialisation doit réduire le coût lié au traitement des courriers, à la conservation des actes civils consulaires au SCEC (notamment le transport des actes établis dans les postes diplomatiques et consulaires en valise diplomatique) mais aussi faciliter l'archivage des actes.

Le coût global du projet était initialement évalué à 8 millions d'euros, dont 2 millions d'euros pour financer les 25 équivalents temps plein (ETP) mobilisés sur le projet ⁽¹⁾.

Les personnes concernées par l'expérimentation sont les Français nés à l'étranger et les personnes d'origine étrangère ayant acquis la nationalité française.

Le Gouvernement a mis en œuvre les mesures nécessaires pour la conduite de l'expérimentation dans l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères.

L'article 1^{er} fixe le principe général selon lequel, à titre expérimental, l'établissement, la conservation, la mise à jour et la délivrance des actes de l'état civil effectués par le SCEC et les autorités diplomatiques et consulaires sont réalisées sous forme électronique. Pendant la durée de l'expérimentation, les documents continuent d'être exploités dans les conditions prévues aux articles 40, 48 et 49 du code civil (article 2).

L'article 3 crée le registre des actes de l'état civil électronique centralisé (RECE), qui est constitué de l'ensemble des actes de l'état civil électroniques établis par les autorités diplomatiques ou consulaires, ou par les officiers de l'état civil du SCEC. La tenue du registre doit garantir l'intégrité, la confidentialité, l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité de ces actes.

L'article 12 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation ont été précisées par le décret n° 2019-993 du 26 septembre 2019 pris en application de l'ordonnance

(1) *Étude d'impact du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.*

n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères.

L'expérimentation a été prolongée de deux ans par l'article 167 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »), article issu de deux amendements identiques ⁽¹⁾ adoptés en séance à l'Assemblée nationale en première lecture. L'échéance de l'expérimentation est fixée au 10 juillet 2024.

c. Bien qu'inachevée, les premiers retours de l'expérimentation sont plutôt positifs

Les deux rapports déjà rendus tirent un bilan plutôt positif du volet délivrance de l'expérimentation, seul volet abouti à ce jour.

Un premier rapport d'évaluation de l'expérimentation a été transmis au Parlement le 30 mars 2022, comme le prévoyait l'avant-dernier alinéa de l'article 46 de la loi ESSOC. Un second rapport a été commandé conjointement par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et par le ministère de la Justice à l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et à l'inspection générale de la justice (IGJ). Il a été rendu en décembre 2023.

● **Un calendrier révisé**

Les rapports permettent de retracer la mise en œuvre de l'expérimentation. Le choix a été fait de **prioriser la dématérialisation de la délivrance des actes de l'état civil**. Les autres travaux devaient débiter en parallèle, mais les échéances ont progressivement reculé. Ainsi, alors que l'expérimentation devait initialement se terminer en juillet 2022, le calendrier a été révisé à plusieurs reprises, ce qui explique la prolongation faite dans la loi 3DS en février 2022.

La mission des inspections relève cinq facteurs explicatifs de ces retards :

- la complexité du processus aurait été sous-estimée ;
- la crise sanitaire a entraîné un retard de six mois, notamment à cause de l'impossibilité des développeurs de se rendre sur le site du SCEC ;
- la séparation géographique d'une partie des équipes au début de l'expérimentation ;
- l'obligation de maintenir en parallèle d'un système de gestion des actes transcrits ;

(1) L'amendement n° 3342 rectifié, présenté par le Gouvernement et l'amendement n° 3176 rectifié présenté par M. Alexandre Holroyd.

– l’articulation avec la dématérialisation de la procédure de demande de naturalisation par décret.

Ces retards ont nécessité d’augmenter le budget alloué à l’expérimentation. Initialement estimé à 8 millions d’euros dans l’étude d’impact de la loi ESSOC, il s’établissait à 9 millions d’euros fin 2023. Le responsable du projet a indiqué au rapporteur que le budget cible était maintenant fixé à 12 millions d’euros.

• **Un bilan globalement positif du volet délivrance de la dématérialisation**

Si l’usager pouvait formuler sa demande de délivrance d’actes soit en ligne, soit par courrier, la délivrance s’effectuait systématiquement par courrier.

La dématérialisation de la délivrance des actes a été effective à compter du 12 mars 2021. Au 1^{er} janvier 2022, 800 994 copies ou extraits d’actes électroniques avaient été délivrés électroniquement, sur un total de 874 461 copies, soit 92 % du nombre total. Les chiffres ont ensuite progressé : 93,5 % des délivrances entre octobre 2022 et octobre 2023 étaient dématérialisées, selon le rapport des inspections.

Pour l’usager, cela représente un gain de temps, puisque **la dématérialisation réduit le délai de délivrance** : alors que celui-ci s’établissait à 10 jours en moyenne avant la dématérialisation, il était de 5,25 jours au début du dernier trimestre de l’année 2021. La mission des inspections relève cependant que des incidents techniques fin 2023 ont contribué à la dégradation du délai de traitement de la demande de l’usager. Le responsable du projet a cependant indiqué au rapporteur que ce délai avait été ramené à 4 jours en 2024. Le taux de satisfaction des usagers, mesuré par une note, était de 8,7 sur 10 en 2023.

C’est un processus plus sécurisant, notamment pour les Français qui résident dans des pays où les services postaux fonctionnent peu et mal. **À noter que le demandeur peut toujours adresser sa demande de copie par courrier postal, et demander à recevoir le document par la même voie.**

Les deux rapports mettent aussi en avant les économies réalisées par l’administration grâce à cette expérimentation : la réduction du nombre d’extraits et de copies envoyés par courrier devrait entraîner 1,2 million d’euros d’économies en 2023, selon le ministère de l’Europe et des affaires étrangères. La diminution de l’activité courrier s’est également traduite par la suppression de onze équivalents temps plein (ETP) en septembre 2021.

Les rapports s’intéressent également aux conséquences de l’expérimentation sur les officiers de l’état civil. Le rapport des inspections souligne l’adhésion progressive des officiers de l’état civil au projet et la nécessité de les former aux nouveaux outils.

Les deux rapports constatent un recours assez limité au service de télé-vérification, qui permet à l’usager de vérifier que le document n’a pas subi de modification après la signature. Le ministère de l’Europe et des affaires étrangères (MEAE) travaille à la promotion de ce service.

La création d’actes de manière dématérialisée devant intervenir en janvier 2024, la mission des inspections générales n’a pas pu évaluer cet objectif. Le responsable du projet a indiqué au rapporteur au cours de ses travaux que les premiers actes avaient effectivement été créés en janvier 2024.

L’objectif affiché est de poursuivre les développements informatiques pour permettre une généralisation à horizon fin 2025.

A aussi été évoquée la possibilité à terme pour les usagers de déclarer et de déposer en ligne leur dossier de transcription, démarche qui se fait aujourd’hui soit par courrier, soit au poste consulaire.

2. Le dispositif initial

Le présent article modifie l’article 101-1 du code civil pour insérer un nouvel alinéa, qui prévoit la possibilité que les copies intégrales ou les extraits des actes de l’état civil établis par le ministère des affaires étrangères soient délivrés sur support électronique. Il pérennise ainsi l’expérimentation débutée en 2019 sur le seul volet de la délivrance des actes.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Aucune modification n’a été apportée par le Sénat au cours de ses travaux.

*

* *

Article 2

(art. 1^{er}, 2, 10 [abrogé], art. 12, art. 12-1 [nouveau], art. 13 de l’ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l’expérimentation de la dématérialisation des actes de l’état civil établis par le ministère des affaires étrangères)

Prorogation, pour une durée de trois ans, de l’expérimentation de la dématérialisation de l’établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes et des extraits d’état civil du ministère de l’Europe et des affaires étrangères

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l’ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l’expérimentation de la dématérialisation des actes de l’état civil établis par le ministère des affaires étrangères pour tirer les conséquences de la

pérennisation du volet délivrance des actes d'état civil et pour prolonger l'expérimentation sur les autres volets. Cette prolongation est indispensable, l'expérimentation devant s'achever au 10 juillet 2024 en l'état du droit.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 167 de la loi n° 2022 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a modifié l'article 1^{er} de l'ordonnance du 10 juillet 2019 pour étendre la durée de l'expérimentation à cinq ans, contre trois initialement.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, outre deux amendements de nature rédactionnelle, a adopté en commission un amendement qui prévoit la présentation annuelle de l'état d'avancée et le bilan provisoire de l'expérimentation à l'Assemblée des Français de l'étranger. Il a également adopté en séance un amendement qui prévoit la transmission du rapport sur l'évaluation de l'expérimentation à l'Assemblée des Français de l'étranger.

1. L'état du droit

Comme indiqué *supra*, l'expérimentation a débuté en 2019 et devait initialement durer trois ans. Elle a été prolongée pour une durée de deux ans par l'article 167 de la loi 3DS. En l'état actuel du droit, après le 10 juillet 2024, l'expérimentation, et notamment le registre RECE, n'aura plus de base légale.

Pour plusieurs raisons énumérées *supra*, tous les volets de l'expérimentation n'ont pas abouti, nécessitant une nouvelle prolongation par la voie législative.

2. Le dispositif initial

Le présent article modifie l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères pour tirer les conséquences de la pérennisation de la délivrance des actes d'état civil électroniques prévue à l'article 1^{er} du présent texte et pour prolonger la durée de l'expérimentation s'agissant des autres volets.

Conséquence de la mention dans le code civil de la délivrance d'actes d'état civil dématérialisés, les références au volet délivrance de l'expérimentation sont donc retirées des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance (1^o et 2^o). L'article 10, qui concernait les conditions de délivrance, est abrogé (3^o).

L'expérimentation est prolongée jusqu'au 10 juillet 2027 pour la dématérialisation de l'établissement, de la conservation et de la mise à jour des

actes de l'état civil consulaire (1°). Selon le responsable du projet, la moitié de cette prolongation sera consacrée aux développements complémentaires et l'autre moitié à l'évaluation des risques liés à l'expérimentation.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Frassa, la commission des lois du Sénat a adopté deux amendements de nature rédactionnelle (COM-5 et COM-6). Toujours sur proposition du rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement (COM-7) qui prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) sur le bilan provisoire de l'expérimentation, suivie d'un débat. Ce débat peut donner lieu à un avis de l'AFE.

En séance, le Sénat a adopté, avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement, l'amendement n° 3 déposé par Mme Vogel, qui prévoit que le rapport d'évaluation de l'expérimentation transmis au Parlement est également transmis à l'AFE.