

N° 577

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mai 2024

## RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)  
sur la proposition de loi visant à **poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** (procédure accélérée),

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 433 et 578 (2023-2024)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE LÉGISLATEUR A AUTORISÉ, À TITRE EXPÉRIMENTAL, LA DÉMATÉRIALISATION DE LA GESTION DES ACTES D'ÉTAT CIVIL DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	5
II. UNE EXPÉRIMENTATION AU BILAN SATISFAISANT MAIS ENCORE TRÈS LARGEMENT INACHEVÉE.....	6
III. UNE POURSUITE DE LA DÉMATÉRIALISATION ACCEPTÉE PAR LA COMMISSION, SOUS RÉSERVE D'UN EFFORT DE TRANSPARENCE AFIN D'ÉVITER TOUT NOUVEAU RETARD.....	8
A. UNE DÉMARCHE POURSUIVIE SOUS LA FORME DE LA PÉRENNISATION DE LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉLIVRANCE ET D'UNE NOUVELLE PROROGATION DES TROIS AUTRES VOILETS DE L'EXPÉRIMENTATION.....	8
B. UNE PÉRENNISATION OPPORTUNE, UNE PROROGATION TECHNIQUEMENT NÉCESSAIRE .....	8
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères .....	11
• <i>Article 2</i> 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 d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.....	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	35
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	37



## L'ESSENTIEL

Si le législateur a autorisé, en 2018, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à déroger au cadre général de traitement des actes d'état civil dont il est dépositaire afin d'expérimenter une démarche de dématérialisation, cette expérimentation doit prendre fin le 10 juillet 2024, sans pour autant qu'elle ait pu être mise en œuvre dans sa totalité. En effet, seule la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil a été pleinement dématérialisée, depuis le 12 mars 2021. En revanche, la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation de ces actes nécessite encore des développements informatiques, au moins jusqu'à la fin de l'année 2025.

Par conséquent, la présente proposition de loi, présentée par Samantha Cazebonne et plusieurs de ses collègues, vise, d'une part, à pérenniser la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et, d'autre part, à proroger, jusqu'au 10 juillet 2027, l'expérimentation de la dématérialisation des trois autres composantes du traitement de l'état civil.

Favorable, en cohérence avec sa position exprimée en 2018, au plein déploiement de la dématérialisation des actes de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la commission a souscrit à la proposition de loi. Elle a toutefois adopté trois amendements présentés par son rapporteur, Christophe-André Frassa, visant notamment à rendre plus transparent l'état d'avancée de l'expérimentation, afin d'éviter à l'avenir une troisième prorogation.

### I. LE LÉGISLATEUR A AUTORISÉ, À TITRE EXPÉRIMENTAL, LA DÉMATÉRIALISATION DE LA GESTION DES ACTES D'ÉTAT CIVIL DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**Le traitement des actes d'état civil repose sur quatre composantes :** son « **établissement** », c'est-à-dire la création de l'acte ; sa « **mise à jour** », c'est-à-dire son actualisation à la suite de l'évolution de l'état civil de la personne concernée, par exemple en raison d'un mariage ; sa « **délivrance** », c'est-à-dire la publicité de l'acte, sous la forme de l'octroi d'une copie ou d'un extrait de l'acte - l'original n'étant jamais fourni - ; enfin, sa « **conservation** », c'est-à-dire son archivage.

Bien que la gestion de l'état civil, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger, soit partiellement dématérialisée depuis la fin des années 1990, notamment à travers le dispositif COMEDEC (COMmunication Électronique des Données d'État Civil), **son cadre général reste régi**, pour ses quatre composantes, **par le principe du support papier**.

Ainsi, **l'authenticité de l'acte d'état civil découle toujours, en application de l'article 40 du code civil, d'une signature manuscrite de l'officier d'état civil.** En conséquence, **les actes de l'état civil sont exclusivement établis sur support papier**, et sont inscrits et conservés sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire.

La mise à jour des actes d'état civil s'effectue par le biais de **mentions manuscrites** sur ces registres. De même, les copies et extraits d'actes d'état civil sont **des documents papier dont la validité résulte de la signature de l'officier de l'état civil**, remis en mains propres à leur titulaire ou aux personnes habilitées à les demander ou envoyés par voie postale.

Confiées sur le territoire national aux maires et à leurs adjoints, ces fonctions d'état civil sont exercées, pour les Français de l'étranger, par les chefs de mission diplomatique et chefs de poste consulaire et par le service central d'état civil (SCEC) de Nantes.

Dans un quintuple objectif d'amélioration de la qualité de service aux usagers, de simplification des procédures et de modernisation de l'État et de l'environnement de travail des officiers d'état civil, mais aussi de réduction des coûts de production des actes et de leur gestion, **le législateur a accordé au Gouvernement**, par le biais de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un État au service d'une société de confiance*, dite « **loi ESSOC** », **une habilitation à légiférer par ordonnance afin** de déroger à ce cadre général et **d'expérimenter, initialement pour une durée de trois ans**, « *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* ».

Cette expérimentation a été mise en œuvre par **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*. Si elle devait prendre fin le 10 juillet 2022, **sa durée d'application a été prorogée de deux ans par 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** », soit **jusqu'au 10 juillet 2024**.

## **II. UNE EXPÉRIMENTATION AU BILAN SATISFAISANT MAIS ENCORE TRÈS LARGEMENT INACHEVÉE**

La dématérialisation des actes d'état civil des Français de l'étranger ne s'est pas faite uniformément, mais suivant un calendrier distinct pour chaque composante de la gestion des actes d'état civil, **ayant priorisé la délivrance**, au détriment de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation. Le cadre d'ensemble se caractérise cependant par **un retard important** bien qu'inégal et **un coût largement supérieur aux premières**

**estimations** – 11,35 millions d’euros selon l’inspection générale des affaires étrangères (IGAE), contre 5 millions d’euros prévus initialement.

**Si la délivrance dématérialisée des copies et extraits d’actes d’état civil du ministère de l’Europe et des affaires étrangères (MEAE) est effective depuis le 12 mars 2021, l’établissement, la mise à jour et la conservation de ces actes** doivent encore faire l’objet de développements informatiques et **ne devraient**, selon les estimations du MEAE, **pas être mis en œuvre avant décembre 2025, soit un retard d’au moins trois ans et demi** par rapport au premier délai fixé par le législateur dans la loi ESSOC.

Cet important retard explique que **les deux rapports d’évaluation**, transmis au Parlement en mars 2022 et en décembre 2023 conformément à l’article 12 de l’ordonnance du 10 juillet 2019 précitée, n’aient pas pu dresser le bilan de ces trois composantes de l’expérimentation, faute d’éléments à analyser.

**En revanche, tous deux font état d’un bilan globalement « positif » de l’expérimentation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d’actes.**

D’un point de vue quantitatif, l’expérimentation est indubitablement un succès : **1 264 372 demandes de copie ou d’extrait d’acte d’état civil ont été formulées en 2023 sur service-public.fr**, dont seulement 0,3 % ont été accompagnées d’une demande d’impression.

D’un point de vue qualitatif, les deux rapports mettent également en avant un constat satisfaisant, aussi bien pour l’usager que pour l’administration et les officiers d’état civil :

- **Pour l’usager**, les rapports estiment que l’expérimentation a permis **« une simplification des démarches »** et un **« raccourcissement des délais de délivrance des copies et des extraits d’actes d’état civil »**. Le service est considéré comme **« plus accessible »** et **« dans le sens de l’histoire »** car 90 % des demandes d’extraits et d’actes s’effectuaient déjà de façon dématérialisée avant l’expérimentation (seule la délivrance s’effectuait par voie postale). Le service présenterait un intérêt particulièrement marqué pour les Français de l’étranger qui résident parfois loin du service consulaire et qui ne peuvent pas dépendre, pour leurs demandes, de services postaux locaux fiables. Le taux de satisfaction, mesuré par l’observatoire des démarches en ligne de l’État, se situe quant à lui à 8,7/10. Quant au gain de temps lié à la suppression des délais postaux, celui-ci est moins probant puisque **le délai moyen de traitement a augmenté entre 2021 (8,5 jours) et 2023 (14 jours)**, des difficultés d’ordre technique expliquant cette contre-performance.
- **Pour l’administration**, la dématérialisation aurait engendré **des économies aussi bien budgétaires qu’en termes de ressources humaines**. Le MEAE a évalué à **« plus de 1,3 million d’euros »** les dépenses évitées grâce à la dématérialisation en 2023. Ces économies sont principalement liées aux coûts d’affranchissement

évités, à hauteur de 729 000 €, et d'achat de papier sécurisé, à hauteur de 532 000 €. **La dématérialisation a également entraîné la suppression de 11 équivalents temps plein en 2021.**

- **Pour les officiers d'état civil, les rapports notent « une adhésion progressive au projet », qui est néanmoins « en évolution positive ».**

### **III. UNE POURSUITE DE LA DÉMATÉRIALISATION ACCEPTÉE PAR LA COMMISSION, SOUS RÉSERVE D'UN EFFORT DE TRANSPARENCE AFIN D'ÉVITER TOUT NOUVEAU RETARD**

#### **A. UNE DÉMARCHE POURSUIVIE SOUS LA FORME DE LA PÉRENNISATION DE LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉLIVRANCE ET D'UNE NOUVELLE PROROGATION DES TROIS AUTRES VOLETS DE L'EXPÉRIMENTATION**

Composée de deux articles, la proposition de loi tend à poursuivre la démarche de dématérialisation de l'état civil du MEAE.

**L'article 1<sup>er</sup> pérennise la délivrance numérique des copies et extraits d'actes d'état civil établis par le MEAE**, en inscrivant, au sein du code civil, le principe selon lequel les copies et extraits d'actes d'état civil peuvent être délivrés par le MEAE « *sur support électronique* ». La délivrance sur format papier reste cependant toujours autorisée.

**L'article 2 de la proposition de loi proroge, pour une durée supplémentaire de trois ans, l'expérimentation décrite supra, en la limitant à l'établissement, la conservation et la mise à jour des actes d'état civil du MEAE.** L'expérimentation serait ainsi prolongée **jusqu'au 10 juillet 2027**, au lieu du 10 juillet 2024 en l'état du droit. Sauf nouvelle prorogation, l'expérimentation atteindrait ainsi **une durée prévisionnelle de huit ans**, contre trois initialement. Le MEAE estime en effet pouvoir mettre en application la totalité des quatre volets de l'expérimentation d'ici le mois de décembre 2025, ce qui laisserait par conséquent un an et demi pour en dresser un bilan exhaustif avant une éventuelle pérennisation.

#### **B. UNE PÉRENNISATION OPPORTUNE, UNE PROROGATION TECHNIQUEMENT NÉCESSAIRE**

Conformément à sa position en 2018 et en 2022, et au regard du bilan satisfaisant dressé, à deux reprises, par les rapports d'évaluation transmis au Parlement, **la commission a jugé opportune et souhaitable la pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d'actes d'état civil du MEAE.**

**Prenant acte du retard accusé** dans la mise en œuvre de l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et



des affaires étrangères et **souhaitant** parallèlement **que l'expérimentation soit pleinement déployée, la commission a également approuvé sa prorogation pour une durée supplémentaire de trois ans.**

**La commission formule cependant le vœu que cette prorogation soit la dernière,** la nouvelle durée prévisionnelle de huit ans constituant déjà un quasi-triplement par rapport à la période de trois ans fixée initialement par la loi ESSOC. Ce retard est en effet autant préjudiciable à l'État, qui engrangera plus tardivement les bénéfices des économies financières entraînées par la dématérialisation, que pour les officiers d'état civil et les usagers du service public de l'état civil, qui font face à des délais de traitement plus longs et à des procédures plus lourdes lorsqu'il est encore fait usage du papier.

Afin de réduire la probabilité d'un nouveau retard, la commission a **conditionné cette seconde prorogation à un effort accru de transparence** quant à l'état d'avancée de l'expérimentation, **par l'adoption d'un amendement** son rapporteur, prévoyant une présentation annuelle, par le Gouvernement, de la mise en œuvre de l'expérimentation devant l'Assemblée des Français de l'étranger, suivie d'un débat en sa présence qui pourra donner lieu à un avis de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La commission a en outre **adopté deux amendements rédactionnels** présentés par son rapporteur.

\*

\* \*

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

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

Après une expérimentation de cinq ans initiée en 2019, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi pérennise, en l'insérant dans le code civil, la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d'actes d'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Constatant que le bilan de cette expérimentation apparaît satisfaisant et n'a connu aucun dysfonctionnement majeur, la commission a adopté cet article sans modification.

#### **1. La loi « ESSOC » du 10 août 2018 a permis, à titre expérimental, de déroger au principe de gestion papier de l'état civil**

*a) Le cadre général de la gestion des actes d'état civil repose principalement sur des procédures manuscrites*

Bien que la gestion de l'état civil, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger, soit partiellement dématérialisée depuis la fin des années 1990, notamment à travers le dispositif COMEDEC (COMmunication Électronique des Données d'État Civil)<sup>1</sup>, **l'authenticité de l'acte d'état civil découle toujours, en application de l'article 40 du code civil, d'une signature manuscrite de l'officier d'état civil.** Les actes de l'état civil sont ainsi exclusivement établis sur support papier, et sont inscrits sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle* a toutefois introduit une dispense à la tenue de ce double registre à condition que la commune, ou le ministère des affaires étrangères, utilise un traitement automatisé des données répondant à des conditions de sécurité élevées, précisées par décret<sup>2</sup>. Le traitement automatisé n'exempte cependant pas de la signature manuscrite de l'officier d'état civil.

<sup>1</sup> L'adhésion d'une commune à ce dispositif est cependant facultative, sauf pour les communes disposant d'une maternité sur leur territoire. Supervisé par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), « ce dispositif permet l'échange dématérialisé de données d'état civil entre les destinataires des données d'état civil (administrations et notaires) et les dépositaires de ces données (mairies et service central de l'état civil de Nantes). Ces échanges concernent aujourd'hui les actes de naissance, mariage et décès suite à une demande de titre d'identité ou sur demande d'un office notarial. » Source : site internet de l'ANTS.

<sup>2</sup> Ces conditions ont été précisées à l'article 13 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil.

### 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'établissement de l'état civil** est l'une des quatre composantes de son traitement, à laquelle s'ajoutent la « *mise à jour* », la « *délivrance* » et la « *conservation* ».

La **mise à jour** des actes d'état civil s'effectue par le biais de mentions apposées en marge et de transcriptions d'autres actes de l'état civil, d'actes notariés ou de décisions judiciaires ou administratives, pour tenir compte de l'évolution de l'état civil d'une personne, comme un divorce ou un changement de prénom. Ces mentions sont apposées informatiquement dans les logiciels de gestion et de façon manuscrite sur les registres.

La **délivrance** d'un acte d'état civil constitue une mesure de publicité de l'acte qui prend la forme de la production d'une copie intégrale ou d'extraits de l'acte, qui sont des documents distincts des actes de l'état civil originaux, systématiquement conservés par l'État. Dans le droit commun, les copies ou les extraits sont des documents papier dont la validité résulte de la signature de l'officier de l'état civil, remis à leur titulaire ou aux personnes habilitées à les demander, en mains propres ou par voie postale. La délivrance recouvre aussi **les vérifications de données de l'état civil**, à l'occasion desquelles l'officier d'état civil examine et complète les données de l'état civil au bénéfice direct des administrations et professionnels demandeurs.

Enfin, la **conservation** des actes d'état civil est réalisée dans des registres papier dupliqués et stockés sur des sites distincts afin d'éviter toute déperdition. Ils sont détenus pour une durée de cent ans avant d'être versés aux archives.

Confiées sur le territoire national aux maires et à leurs adjoints, **les fonctions d'état civil sont exercées, conformément à l'article 48 du code civil, au sein du ministère des affaires étrangères, d'une part, par les chefs de mission diplomatique et chefs de poste consulaire et, d'autre part, par le service central d'état civil (SCEC) de Nantes.** Ils exercent leurs missions sous le contrôle du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Nantes. À l'étranger, les officiers d'état-civil des postes consulaires peuvent dresser les actes d'état civil des ressortissants français ou procéder à la transcription des actes d'état-civil étrangers dans les registres d'état-civil français. Le SCEC de Nantes assure, pour sa part, la conservation et l'exploitation des quinze millions d'actes d'état civil dont il est le dépositaire. Il conserve en effet la totalité des actes d'état civil établis par les postes consulaires ainsi que l'état civil des Français issus des anciennes colonies. Il établit également les actes d'état civil des personnes nées à l'étranger et qui acquièrent la nationalité française.

#### 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.*

b) *Le législateur a autorisé, à titre expérimental, la dématérialisation des actes d'état civil des Français de l'étranger*

i. Une expérimentation portant sur les quatre composantes du traitement l'état civil

Dans un quintuple objectif d'amélioration de la qualité de service aux usagers, de simplification des procédures et de modernisation de l'État et de l'environnement de travail des officiers d'état civil, mais aussi de réduction des coûts de production des actes et de leur gestion, **le législateur a accordé au Gouvernement, par 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 », une habilitation à légiférer par ordonnance afin d'expérimenter, initialement pour une durée de trois ans, « 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 ».**

Cette expérimentation a été mise en œuvre par 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. Si elle devait prendre fin le 10 juillet 2022, sa durée d'application a été prorogée de deux ans par 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 », soit jusqu'au 10 juillet 2024.

Pour ce faire, cette ordonnance crée un nouveau système de traitement automatisé de données à caractère personnel, le registre d'état civil électronique (RECE), composé en pratique d'un registre électronique centralisé et d'un système de gestion des données de l'état civil. Elle précise en outre les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation.

S'agissant d'abord de l'établissement, est autorisée la création d'actes d'état civil sur support électronique ayant un caractère authentique, au moyen d'un procédé de signature électronique sécurisée, incluant la signature de l'officier de l'état civil, ainsi que la signature, selon les cas, du déclarant, du comparant, du témoin, du représentant légal ou du fondé de procuration. Pour ces derniers, la signature est authentifiée « au moyen d'un procédé permettant l'apposition sur l'acte, visible à l'écran, de l'image de leur signature manuscrite »<sup>1</sup>.

Concernant la gestion, il est prévu que les actes pourront être mis à jour sous forme électronique selon les mêmes modalités que l'établissement. L'article 5 de l'ordonnance dispose également que les déclarations de naissance et de décès survenus à l'étranger ainsi que les demandes de transcription d'actes de l'état civil de personnes de nationalité française établis à l'étranger par les autorités locales peuvent être effectués par l'intermédiaire d'un téléservice.

S'agissant ensuite de la délivrance, l'article 10 de l'ordonnance prévoit que les copies intégrales et les extraits d'actes seront délivrés sur support électronique, la signature électronique de l'officier d'état civil garantissant leur authenticité. À cet effet, d'une part, la direction de l'information légale et administrative (DILA) a été chargée de créer un téléservice permettant aux usagers d'effectuer, par voie électronique et à titre gratuit, une demande de délivrance d'une copie intégrale ou d'un extrait d'acte de l'état civil et de recevoir en retour, dans leur espace personnel sécurisé, la copie intégrale ou l'extrait électronique d'acte de l'état civil correspondant. D'autre part, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a été chargé de créer un téléservice de vérification de la fiabilité de l'impression éventuelle des copies intégrales et des extraits d'actes de l'état

---

<sup>1</sup> Article 4 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.

civil délivrés électroniquement, dénommé *RECE vérification*. Il permet à tout destinataire d'une copie intégrale ou d'un extrait d'acte d'état civil dématérialisé, présenté imprimé sur support papier par un usager, d'en vérifier, gratuitement et pendant une durée de six mois à compter de sa date de délivrance, la fiabilité, conformément à l'original préalablement délivré par l'autorité compétente par voie électronique.

Enfin, en ce qui concerne **la conservation**, l'article 3 de l'ordonnance autorise l'archivage électronique, au sein du RECE, des actes d'état civil établis dans le cadre de cette expérimentation. Ce registre électronique doit cependant « *garantir l'intégrité et la confidentialité ainsi que l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité [...] des actes qu'il contient* ». En parallèle, les pièces nécessaires à l'établissement des actes d'état civil électroniques sont également conservées sous format électronique, « *au moyen d'un procédé de numérisation garantissant leur reproduction à l'identique* »<sup>1</sup>. Une conservation de ces pièces en format papier est toutefois autorisée. L'article 9 de l'ordonnance permet en outre que les actes de l'état civil établis sur support papier antérieurement à la mise en œuvre du registre électronique puissent faire l'objet d'un double numérique dans le RECE.

ii. Une expérimentation soutenue par le Sénat

**L'article 46 de la loi ESSOC a été adopté avec le soutien du Sénat**, sans qu'aucun groupe politique ne formule d'objection. Les rapporteurs de la commission spéciale constituée pour l'examen du texte, Pascale Gruny et Jean-Claude Luche avaient estimé que le « ***projet de dématérialisation [était] pertinent au regard des distances qui peuvent séparer les postes diplomatiques et consulaires du SCEC et du délai conséquent d'acheminement du courrier postal ou du coût de l'acheminement par valise diplomatique, utilisé dans les pays sensibles*** »<sup>2</sup>.

La prorogation de l'expérimentation, par l'article 167 de la loi 3DS a été insérée lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale par deux amendements identiques présentés par le Gouvernement et par six députés, alors membres groupe La République en Marche, représentant les Français de l'étranger, et n'a donc pas été discutée au Sénat, première assemblée saisie. Cette mesure a cependant fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

---

<sup>1</sup> Article 7 de l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 précitée.

<sup>2</sup> Rapport n° 329 (2017-2018) de Pascale Gruny et Jean-Claude Luche, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour un État au service d'une société de confiance, déposé le 22 février 2018.

c) *Un bilan « positif » dressé par les deux rapports d'évaluation de l'expérimentation, bien que celle-ci soit encore majoritairement inachevée*

Conformément à l'article 12 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 précitée, **deux rapports d'évaluation** de l'expérimentation ont été rédigés et transmis au Parlement, le premier en mars 2022, rédigé par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la justice et la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le second en décembre 2023 par l'inspection générale de la justice (IGJ) et l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE).

Tous dressent **un bilan globalement « positif »** de l'expérimentation, bien que celle-ci ait pris **du retard** par rapport au calendrier initial et ne soit **pas encore totalement déployée**. Le budget de l'expérimentation a en outre été fortement dépassé, le budget initial de 5 millions d'euros s'établissant à 7,85 millions d'euros en 2023, tandis que le budget prévisionnel total est désormais estimé, selon les inspections générales, à **11,35 millions d'euros**.

- i. Le bilan satisfaisant de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

L'expérimentation a été mise en œuvre en plusieurs étapes, dont la plus significative fut **la mise en service de la dématérialisation de la délivrance des extraits et copies d'actes d'état civil le 12 mars 2021**, les trois autres fonctionnalités n'étant pas encore pleinement opérationnelles.

La délivrance dématérialisée des extraits et copies d'actes d'état civil est, sur le plan quantitatif, un succès : sur les plus de 15 millions d'actes dont il est dépositaire, **le SCEC a délivré, en 2022, 1 088 007 copies et extraits d'actes aux usagers, dont 1 082 909 via le RECE, soit environ 99,53 %**. Le delta de 0,47 % correspond aux délivrances signées manuscritement en réponse aux demandes des usagers ne transitant pas par le RECE, c'est-à-dire faites à l'appui d'un courrier ou d'un courriel et non pas *via* le site service-public.fr.

En parallèle, **une forte tendance à la baisse du nombre de demandes d'impression faites sur le site service-public.fr a été constatée** par le dernier rapport d'évaluation, et confirmée par les chiffres actualisés transmis au rapporteur par la DFAE. Ainsi, **en 2023, seules 4 344 des 1 264 372 demandes de délivrance de copie ou d'extrait d'acte d'état civil formulées sur service-public.fr ont été accompagnées d'une demande d'impression, soit 0,3 %**. Ce taux s'établissait à 2,2 % en 2022.



	2022	2023
Nombre de demandes de copie ou d'extrait d'acte d'état civil formulées sur service-public.fr	1 192 323	1 264 372
Nombre de demandes d'impression faites sur service-public.fr	25 267	4 344

Source : commission des lois, d'après les données transmises par la DFAE.

En termes de sécurité, les deux rapports notent par ailleurs « *ne pas avoir constaté de cas de fraude sur les huit premiers mois du dispositif expérimental* » tandis qu'un audit indépendant « *n'a révélé à l'époque aucun risque majeur mais a seulement identifié six risques résiduels à surveiller* ».

Sur l'aspect qualitatif, les deux rapports mettent également en avant un constat satisfaisant, aussi bien pour l'utilisateur que pour l'administration et les officiers d'état civil :

- **Pour l'utilisateur**, les rapports estiment que l'expérimentation a permis « *une simplification des démarches* » et un « *raccourcissement des délais de délivrance des copies et des extraits d'actes d'état civil* ». Le service est considéré comme « *plus accessible* » et « *dans le sens de l'histoire* » car 90 % des demandes d'extraits et d'actes s'effectuaient déjà de façon dématérialisée avant l'expérimentation (seule la délivrance s'effectuait par voie postale). Le service présenterait un intérêt particulièrement marqué pour les Français de l'étranger qui résident parfois loin du service consulaire et qui ne peuvent pas dépendre, pour leurs demandes, de services postaux locaux fiables. Le « *taux d'adhésion* » des usagers est ainsi élevé, comme l'illustre la proportion décroissante de demandes d'impression (*voir supra*). Le taux de satisfaction, mesuré par l'observatoire des démarches en ligne de l'État, se situe quant à lui à 8,7/10. Quant au gain de temps lié à la suppression des délais postaux, celui-ci est moins probant puisque **le délai moyen de traitement a augmenté entre 2021 (8,5 jours) et 2023 (14 jours)**, des difficultés d'ordre technique expliquant cette contre-performance.

- **Pour l'administration, la dématérialisation aurait engendré des économies aussi bien budgétaires qu'en termes de ressources humaines.** Le second rapport évalue à 1,068 million d'euros les économies engendrées par la dématérialisation en 2022, cette somme étant estimée à 1,2 million d'euros en 2023. Interrogée par le rapporteur, **la DFAE a confirmé et actualisé cet ordre de grandeur, en évaluant à « plus de 1,3 million d'euros » les dépenses évitées grâce à la dématérialisation en 2023.** Ces économies sont principalement liées aux coûts d'affranchissement évités, à hauteur de 729 000 €, et d'achat de papier sécurisé, à hauteur de 532 000 €. **La dématérialisation a également entraîné la suppression de 11 équivalents temps plein en 2021,** dont huit sous forme de vacations non reconduites et trois postes de catégorie C.
- **Pour les officiers d'état civil, les rapports notent « une adhésion progressive au projet »,** qui est néanmoins « en évolution positive ». La DFAE considère quant à elle que les officiers d'état civil voient dans la dématérialisation « la possibilité de disposer d'outils de travail plus performants et plus ergonomiques ».
  - ii. Un important retard sur les trois autres composantes de l'expérimentation

Les constats plus mitigés dressés par les deux rapports d'évaluation concernent principalement **les autres volets de l'expérimentation, qui accusent un retard significatif,** voire même décevant.

Les trois autres pans de l'expérimentation, à savoir l'établissement, la mise à jour et la conservation des actes n'étaient en effet pas assez développés, au moment de la rédaction du rapport des inspections générales, en novembre 2023, pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation approfondie. Ledit rapport relève par ailleurs que « *l'expérimentation ne sera pas achevée au 10 juillet 2024* », date de fin de l'expérimentation fixée par le législateur, après une première prorogation de deux ans.

Le rapport d'évaluation évoque **une nouvelle échéance au mois de décembre 2025.** La mise en œuvre de la totalité de l'expérimentation accuserait donc **un retard d'au moins trois ans et demi,** en comparaison avec l'échéance de juillet 2022 fixée initialement par le législateur lors de l'adoption de la loi ESSOC.

Ce nouveau calendrier prévisionnel est cependant « *construit sur la base des développements restant à réaliser ainsi que sur l'hypothèse d'un maintien de la capacité budgétaire et humaine à périmètre constant et sans modification des priorités* ». Autrement dit, « *ce nouveau calendrier prévisionnel reste à stabiliser* ».

Lors de son audition par le rapporteur, la DFAE a justifié cet important retard notamment par « *l'incidence de la crise sanitaire* » qui a désorganisé le service et a entraîné le départ de plusieurs développeurs, « *la sous-appréciation des difficultés techniques* », ainsi que « *la volonté du législateur de réduire la durée initiale de l'expérimentation à trois ans* », alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait sollicité une durée de quatre ans. Ce retard s'explique aussi par le choix, assumé, de la DFAE de **privilégier la dématérialisation de la délivrance** des copies et actes d'état civil, au détriment des trois autres volets de l'expérimentation, la délivrance concernant directement l'utilisateur du service public, contrairement aux trois autres volets qui affectent principalement les méthodes de travail internes de l'administration.

Depuis la transmission du rapport d'évaluation au Parlement, en décembre 2023, **des avancées ont toutefois été relevées**. En premier lieu, bien que le procédé ne soit pas encore en phase de systématisation et ne puisse traiter que les cas les plus simples, **un premier acte d'état civil a pu être établi de façon entièrement dématérialisée en janvier 2024 et le RECE a été formellement ouvert à la même date**. En second lieu, **le calendrier prévisionnel mentionné par le rapport d'évaluation a été confirmé par la DFAE** lors de son audition par le rapporteur, la probabilité d'un nouveau retard étant considérée comme faible.

## **2. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi pérennise la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

L'article 1<sup>er</sup> la proposition de loi, complété par l'article 2 (*voir infra*), **met un terme à l'expérimentation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en la pérennisant au sein du code civil**.

Un nouvel alinéa serait ainsi inséré à l'article 101-1 du même code, relatif aux modalités de publicité des actes d'état civil, afin d'autoriser la délivrance « *sur support électronique* » des copies intégrales et des extraits des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La rédaction proposée, qui fait de la délivrance électronique une possibilité et non une obligation, maintient par conséquent la faculté, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de délivrer des copies ou extraits d'actes d'état civil sous format papier, pour répondre par exemple à une demande de l'utilisateur ou dans l'hypothèse d'un dysfonctionnement des applications informatiques.

### **3. Une simplification des démarches pour les usagers de l'état civil des Français de l'étranger soutenue par la commission**

Conformément à sa position en 2018 et en 2022, et au regard du bilan satisfaisant dressé, à deux reprises, par les rapports d'évaluation transmis au Parlement en application de l'article 12 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 précité, **la commission a jugé opportune et souhaitable la pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d'actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.**

Elle relève que **les avantages de la dématérialisation sont nombreux et substantiels, aussi bien pour l'administration**, qui voit ses méthodes de travail facilitées, **que pour l'utilisateur du service public de l'état civil**, qui n'est plus dépendant de la fiabilité des services postaux et peut, en théorie du moins, obtenir plus rapidement les documents demandés. Par les économies qu'elle entraînerait une fois amortis les coûts de développement, la pérennisation devrait en outre participer **du bon usage des deniers publics.**

Dans la mesure où **une alternative est ménagée pour les usagers éloignés du numérique**, qui pourront toujours formuler une demande de délivrance d'une copie ou d'un extrait d'acte d'état civil par courrier ou solliciter une impression à partir du site service-public.fr, la commission a estimé que ces avantages justifiaient la pérennisation de cette expérimentation.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

#### *Article 2*

### **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 d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

L'article 2 de la proposition de loi proroge, pour une seconde fois, l'expérimentation prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019, afin d'étendre jusqu'au 10 juillet 2027 la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il tire en outre les conséquences de la pérennisation, ouverte par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, de la dématérialisation de la délivrance des copies et des extraits de ces actes.

La commission a adopté cet article, modifié par trois amendements présentés par son rapporteur, qui visent notamment à apporter davantage de transparence sur l'état d'avancée d'une expérimentation dont la durée prévisionnelle atteint désormais huit ans, contre trois initialement.

## **1. Une expérimentation accusant un lourd retard pour l'établissement, la mise à jour et la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

Comme mentionné *supra*, de nombreux développements sont encore nécessaires avant de pouvoir assurer la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Concernant l'établissement, les modèles actuellement à l'essai ne peuvent traiter que les situations les plus simples, notamment celles des célibataires sans enfant. Il reste encore à développer le traitement des situations plus complexes, à l'instar de celle d'une personne avec conjoint, divorcée ou avec des enfants. Un travail de compilation des données dématérialisées est également en cours, seules les démarches d'acquisition de la nationalité française par décret fournissant pour l'heure des données dématérialisées pouvant être utilisées pour créer un acte.

Concernant la mise à jour dématérialisée, « *un premier module minimal de mise à jour automatisée* » devait être testé en février 2024, sa mise en application étant encore lointaine.

Enfin, s'agissant de la conservation, les inspections générales notent laconiquement que « *l'archivage de documents électroniques sur le très long terme constitue un défi auquel de nombreuses administrations sont confrontées. Le RECE utilisera des outils déjà existants au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, lesquels s'appuient plus largement sur le programme interministériel d'archivage VITAM* ».

Au mieux et sous réserve que le financement de l'expérimentation soit maintenu, **ces développements pourraient terminer en décembre 2025**, soit un retard de plus de trois ans et demi par rapport au calendrier initial fixé par le législateur.

## **2. L'article 2 de la proposition de loi tend à proroger de trois ans l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

Le 1<sup>er</sup> de l'article 2 de la présente proposition de loi modifie l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 précitée, afin de **proroger partiellement l'expérimentation** décrite *supra*, **en la restreignant à l'établissement, la conservation et la mise à jour des actes d'état civil du ministère des affaires étrangères**, la délivrance dématérialisée de ces mêmes actes étant pérennisée par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi. **L'expérimentation serait ainsi prolongée jusqu'au 10 juillet 2027**, au lieu du 10 juillet 2024 en l'état du droit. Sauf nouvelle prorogation, l'expérimentation atteindrait ainsi une durée prévisionnelle de **huit ans**, contre trois initialement. La DFAE estime en effet pouvoir mettre en application la totalité des quatre volets de l'expérimentation d'ici le mois de décembre 2025, ce qui laisserait par conséquent un an et demi pour en dresser un bilan exhaustif avant une éventuelle pérennisation.

Les 2° à 4° du même article 2 tirent la conséquence de la pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d'acte **en abrogeant l'article 10 de l'ordonnance du 10 juillet 2019**, qui précisait, dans le cadre de l'expérimentation, les modalités d'application de cette délivrance dématérialisée. L'actuel deuxième alinéa de l'article 101-1 du code civil précisant déjà que ses modalités d'application seront définies par décret, l'article 10 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 ne peut en effet être maintenu dans un texte de valeur législative ; c'est pourquoi ses dispositions devraient être, selon les informations transmises au rapporteur par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, retranscrites presque à l'identique au sein du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 *relatif à l'état civil*, qui devrait faire l'objet d'une modification dans les jours suivant la promulgation de la présente loi.

### **3. Une prorogation nécessaire mais qui doit être la dernière**

**Prenant acte du retard accusé** dans la mise en œuvre de l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et **souhaitant** parallèlement, conformément à sa position adoptée en 2018 et en 2022, **que l'expérimentation soit pleinement déployée, la commission a approuvé la prorogation de ladite expérimentation pour une durée supplémentaire de trois ans.**

Alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a indiqué au rapporteur que la fin des développements informatiques était prévue pour décembre 2025, **la commission formule cependant le vœu que cette prorogation soit la dernière**, la nouvelle durée prévisionnelle de huit ans constituant déjà un quasi-triplement par rapport à la période de trois ans fixée initialement par la loi ESSOC. Ce retard est en effet autant préjudiciable à l'État, qui engrangera plus tardivement les bénéfices des économies financières entraînées par la dématérialisation, que pour les officiers d'état civil et les usagers du service public de l'état civil, qui font face à des délais de traitement plus longs et à des procédures plus lourdes lorsqu'il est encore fait usage du papier.

Afin d'éviter tout nouveau retard, la commission a **conditionné cette seconde prorogation à un effort accru de transparence**, de la part du Gouvernement, quant à l'état d'avancée de l'expérimentation, **par l'adoption de l'amendement COM-7**, présenté par son rapporteur. Sur le modèle de l'article 10 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 *relative à la représentation des Français établis hors de France* qui impose au Gouvernement de dresser chaque année un état des lieux de la situation des Français établis hors de France et des politiques conduites à leur égard, ledit amendement COM-7 insère un nouvel article 12-1 au sein de l'ordonnance du 10 juillet 2019 précitée, prévoyant une présentation annuelle, par le Gouvernement, de la mise en œuvre de l'expérimentation devant l'Assemblée des Français de l'étranger, suivie d'un débat en sa présence. Ce débat pourra donner lieu à un avis de l'Assemblée des Français de l'étranger.

**La commission a en outre adopté deux amendements rédactionnels présentés par son rapporteur.**

**L'amendement COM-5** procède à une correction mineure au 1° de l'article 2 de la proposition, afin de rendre plus lisible l'augmentation de la durée de l'expérimentation.

**L'amendement COM-6** apporte une précision à l'article 12 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 précitée, qui prévoit qu'au terme de l'expérimentation, le registre des actes de l'état civil électronique sera clôturé et qu'il ne sera plus délivré de copies et extraits électroniques de ces actes.

Cette disposition vise à indiquer qu'à la clôture du registre d'état civil électronique, les actes du registre électronique ne pourront plus être exploités : ce seront les duplicatas en format papier des actes de ce registre, établis au cours de l'expérimentation, qui seront alors exploités.

Afin d'éviter une ambiguïté résultant de la rédaction actuelle de l'article 12 précité, l'amendement COM-6 précise que cette cessation concerne la délivrance des actes électroniques établis dans le cadre de l'expérimentation, et non la délivrance « électronique » en tant que telle, qui est pérennisée par l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi. En effet, il sera toujours possible de procéder à une délivrance électronique des actes inscrits dans les duplicatas en format papier, au même titre que tous les autres actes détenus par le service central d'état civil.

**La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.**





## EXAMEN EN COMMISSION

---

MARDI 7 MAI 2024

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous en venons à présent à l'examen du rapport de notre collègue Christophe-André Frassa sur la proposition de loi visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – En 2018, les législateurs que nous sommes avons autorisé, lors du vote de la loi pour un État au service d'une société de confiance dite Essoc, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à déroger au cadre général de traitement des actes d'état civil dont il est dépositaire, afin d'expérimenter une démarche ambitieuse de dématérialisation. Le Sénat avait alors soutenu le principe de cette expérimentation, jugeant, selon les mots de nos collègues Pascale Gruny et Jean-Claude Luche, « le projet de dématérialisation pertinent au regard des distances qui peuvent séparer les postes diplomatiques et consulaires du service central d'état civil (SCEC) et du délai conséquent d'acheminement du courrier postal ou du coût de l'acheminement par valise diplomatique, utilisé dans les pays sensibles ».

Ce projet de dématérialisation, qui n'a véritablement débuté qu'à la suite de la publication de l'ordonnance du 10 juillet 2019 qui en précise les modalités, est apparu ambitieux dans la mesure où il concerne les quatre composantes du traitement des actes d'état civil : son établissement, c'est-à-dire la création de l'acte ; sa mise à jour, à savoir son actualisation à la suite de l'évolution de l'état civil de la personne concernée, par exemple en raison d'un mariage ; sa délivrance, c'est-à-dire la publicité de l'acte, sous la forme de l'octroi d'une copie ou d'un extrait de l'acte, l'original n'étant jamais fourni ; enfin, sa conservation, soit son archivage.

Le passage par la loi était nécessaire pour autoriser cette dématérialisation, car, bien que certaines procédures aient été informatisées dès les années 1990, le cadre général de la gestion de l'état civil reste régi, pour ses quatre composantes, par le principe du support papier.

Ainsi, l'authenticité de l'acte d'état civil découle toujours, en application de l'article 40 du code civil, d'une signature manuscrite de l'officier d'état civil. En conséquence, les actes de l'état civil sont exclusivement établis sur support papier, et sont inscrits et conservés sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire.

La mise à jour des actes d'état civil s'effectue par le biais de mentions manuscrites sur ces registres. De même, les copies et les extraits d'actes d'état civil sont des documents papier dont la validité résulte de la signature de

l'officier de l'état civil, remis en mains propres à leur titulaire ou aux personnes habilitées à les demander ou envoyés par voie postale.

Les fonctions d'état civil, dans ses quatre composantes, sont confiées sur le territoire national aux maires et à leurs adjoints, mais sont exercées, pour les Français de l'étranger, par les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire et par le service central d'état civil de Nantes.

Pour permettre à ces derniers d'expérimenter la dématérialisation de la gestion des actes d'état civil dont le MEAE est dépositaire, nous avons accordé au Gouvernement un délai de trois ans, à compter de la publication de l'ordonnance du 10 juillet 2019. Or ce délai n'a pas été tenu. C'est pourquoi la durée de l'expérimentation a été prorogée de deux ans à l'occasion de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS. En l'état du droit, l'expérimentation arrivera à son terme le 10 juillet 2024, une échéance imminente qui illustre un certain manque d'anticipation de la part du Gouvernement...

En effet, cette date est problématique au regard du très important retard pris pour trois des quatre composantes de l'expérimentation, et ce malgré un budget largement supérieur aux premières estimations, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) l'évaluant à 11,35 millions d'euros, alors que le budget prévisionnel initial s'élevait à 5 millions d'euros.

Seule la délivrance des copies et des extraits des actes d'état civil du MEAE a été pleinement dématérialisée depuis le 12 mars 2021. En revanche, la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation de ces actes nécessite encore des développements informatiques, au moins jusqu'à la fin de l'année 2025.

Cet ample retard, qui serait principalement lié à une sous-estimation des difficultés techniques du projet, explique que les deux rapports d'évaluation, transmis au Parlement en mars 2022 et en décembre 2023, n'aient pas pu dresser le bilan de ces trois composantes de l'expérimentation, faute d'éléments à analyser. Je précise que le second de ces rapports a été rédigé conjointement par l'IGAE et par l'inspection générale de la justice (IGJ), donc indépendamment des administrations chargées de mettre directement en œuvre l'expérimentation. Les auditions que j'ai menées en avril n'ont pas pu pallier ce manque d'éléments d'évaluation, la mise en application étant encore trop lointaine malgré une première expérience concluante d'établissement dématérialisé d'un acte d'état civil en janvier dernier.

En revanche, les deux rapports d'évaluation font état d'un bilan globalement positif de l'expérimentation de la dématérialisation de la délivrance des copies et des extraits d'actes. À la suite des auditions que j'ai menées et des éléments chiffrés actualisés qui m'ont été transmis, je partage le constat établi par les inspections générales.

D'un point de vue quantitatif, l'expérimentation est indubitablement un succès : 1 264 372 demandes de copie ou d'extraits d'acte d'état civil ont été formulées en 2023 sur le site *service-public.fr*, dont seulement 0,3 % a été accompagné d'une demande d'impression.

D'un point de vue qualitatif, les deux rapports mettent également en avant un résultat satisfaisant, aussi bien pour l'utilisateur que pour l'administration et les officiers d'état civil.

Pour l'utilisateur, les rapports estiment que l'expérimentation a permis « une simplification des démarches » et un « raccourcissement des délais de délivrance des copies et des extraits d'actes d'état civil ». Le service est considéré comme « plus accessible » et « dans le sens de l'histoire », car 90 % des demandes d'extraits et d'actes s'effectuaient déjà de façon dématérialisée avant l'expérimentation : seule la délivrance s'effectuait par voie postale. Le service présenterait un intérêt particulièrement marqué pour les Français de l'étranger qui résident parfois loin du service consulaire et qui ne peuvent pas dépendre, pour leurs demandes, de services postaux locaux fiables. Le taux de satisfaction, mesuré par l'observatoire des démarches en ligne de l'État, se situe ainsi à 8,7 sur 10. Quant au gain de temps lié à la suppression des délais postaux, celui-ci est en revanche moins probant puisque le délai moyen de traitement a augmenté entre 2021 et 2023, passant de 8,5 à 14 jours, des difficultés d'ordre technique expliquant cette contre-performance.

Pour l'administration, la dématérialisation aurait engendré des économies aussi bien budgétaires qu'en termes de ressources humaines. Le MEAE a évalué à plus de 1,3 million d'euros les dépenses évitées grâce à la dématérialisation en 2023, principalement liées à l'affranchissement et à l'achat de papier sécurisé. Elle a également entraîné la suppression de 11 équivalents temps plein en 2021. La dématérialisation participerait donc du bon usage des deniers publics.

Enfin, pour les officiers d'état civil, les rapports notent « une adhésion progressive au projet », qui est néanmoins « en évolution positive ».

Au regard de ce bilan positif, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui vise, en son article 1<sup>er</sup>, à pérenniser au sein du code civil la délivrance numérique des copies et des extraits d'actes d'état civil établis par le MEAE. Cette délivrance numérique ne constituerait qu'une possibilité, la remise des copies ou des extraits d'acte sur support papier restant autorisée.

À l'inverse, en conséquence du retard accumulé sur les trois autres pans de l'expérimentation, l'article 2 la proroge, pour une durée supplémentaire de trois ans, en la limitant donc à l'établissement, la conservation et la mise à jour des actes d'état civil du MEAE. L'expérimentation serait ainsi prolongée jusqu'au 10 juillet 2027. Sauf nouvelle prorogation, l'expérimentation atteindrait une durée prévisionnelle de huit ans, contre trois initialement.

En cohérence avec la position du Sénat formulée en 2018 et en 2022, et afin que l'expérimentation que nous avons soutenue soit enfin pleinement déployée, je vous propose d'approuver ces mesures et donc d'adopter la proposition de loi qui nous est soumise.

La pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et des extraits des actes me semble opportune et souhaitable, non seulement parce qu'elle est massivement utilisée par nos concitoyens Français de l'étranger et qu'aucun dysfonctionnement majeur n'a été identifié jusqu'à présent, mais également parce qu'elle prévoit une alternative pour tous les usagers éloignés du numérique ; elle n'est donc pas une voie unique d'accès au service public de l'état civil.

Je suis plus circonspect sur la prorogation de l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la mise à jour et de la conservation des actes d'état civil du MEAE, un triplement de la durée de l'expérimentation étant difficilement compréhensible et justifiable. Malheureusement, l'état d'avancée du projet ne nous permet pas de réduire cette durée, du moins si nous souhaitons qu'un bilan puisse être dressé après la tant attendue mise en application de la totalité de l'expérimentation, avant une potentielle pérennisation à l'avenir.

Je vous propose donc de prendre acte de ce retard en formulant parallèlement le vœu que la prorogation qui nous est demandée sera la dernière. Afin de limiter ce risque et d'imposer au Gouvernement davantage de transparence sur l'état d'avancée de l'expérimentation, je vous soumettrai dans quelques instant un amendement prévoyant une présentation annuelle, par le Gouvernement, de la mise en œuvre de l'expérimentation devant l'Assemblée des Français de l'étranger, suivie d'un débat en sa présence qui pourra donner lieu à un avis de l'Assemblée. Je soumettrai également à votre vote deux amendements rédactionnels.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à l'établissement, à la mise à jour, à la délivrance et à la conservation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Les amendements COM-1 et COM-2 visent tous deux à préciser que la délivrance des copies et des actes d'état civil peut se faire sur support papier, et pas uniquement par voie

dématérialisée. Je tiens à rassurer nos collègues du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires : non seulement c’est déjà le cas dans le cadre de l’expérimentation, mais la rédaction proposée à l’article 1<sup>er</sup> prévoit bien que la délivrance dématérialisée ne sera qu’une possibilité, et non une obligation.

Autrement dit, non seulement il est déjà possible, actuellement, d’obtenir une copie ou un extrait d’un acte d’état civil sur support papier – en 2023, un peu moins de 5 000 personnes ont demandé une impression de leur acte d’état civil sur *service-public.fr* et le service central d’état civil traite bien évidemment les demandes formulées par courrier –, mais ce sera toujours possible une fois la dématérialisation pérennisée. Nos concitoyens éloignés du numérique pourront donc toujours avoir accès au service public de l’état civil.

Par ailleurs, lors de son audition, la direction des Français à l’étranger et de l’administration consulaire (DFAE) m’a garanti qu’il n’était aucunement envisagé de faire de la voie dématérialisée l’unique voie de délivrance des copies et des extraits des actes d’état civil du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

En conséquence, il n’y a pas lieu d’alourdir la loi alors qu’il n’y a aucune ambiguïté. C’est d’ailleurs bien précisé dans le rapport qui accompagne ce texte, la volonté du législateur étant claire sur ce point. L’avis est donc défavorable.

*L’amendement COM-1 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-2.*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

## **Article 2**

*L’amendement rédactionnel COM-5 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’avis est défavorable sur l’amendement COM-3, car il est satisfait : comme l’écrivent les inspections générales dans leur rapport d’évaluation de l’expérimentation, et comme me l’a confirmé la DFAE, « les actes d’état civil dématérialisés seront conservés simultanément dans le registre d’état civil électronique et dans le support d’archives numériques du ministère des affaires étrangères, Saphir ». Il y aura donc bien deux exemplaires archivés.

*L’amendement COM-3 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-4 vise à établir une procédure d’alerte formalisée en cas de dysfonctionnement informatique. Je comprends le souhait de nos collègues du groupe GEST de sécuriser la dématérialisation de l’état civil des Français de l’étranger. Tel qu’est rédigé l’amendement, je ne peux cependant pas formuler un avis favorable.

En premier lieu, la mise en place d'une procédure d'alerte formalisée, si elle est tout à fait intéressante, voire souhaitable, ne me semble pas relever du domaine de la loi.

En deuxième lieu, l'amendement est en grande partie satisfait puisqu'il cible certes « la conservation, la mise à jour et la délivrance » des actes d'état civil du MEAE, mais aussi « l'établissement ». Or l'article 8 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 prévoit déjà l'hypothèse d'une « défaillance du système informatique empêchant l'établissement d'un acte de l'état civil électronique ».

En troisième lieu, cet amendement ne peut être adopté en l'état puisqu'il traite notamment de la délivrance des actes d'état civil du MEAE en insérant des dispositions en ce sens dans l'ordonnance précitée, alors que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi pérennise, au sein du code civil, la délivrance matérialisée de ces actes et que l'article 2 supprime toutes les références à la délivrance dans l'ordonnance.

Enfin, il est inutile de prévoir que la délivrance peut être effectuée par support papier, puisque l'article 1<sup>er</sup> fait déjà de la délivrance dématérialisée une simple possibilité, et non une obligation.

Pour toutes ces raisons, l'avis est défavorable sur cet amendement.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-6 apporte une précision importante relative à la clôture du registre des actes d'état civil électronique. À l'issue de l'expérimentation, c'est la délivrance des actes électroniques établis dans le cadre de l'expérimentation, et non la délivrance « électronique » en tant que telle qui cessera.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-7 prévoit la présentation annuelle, par le Gouvernement, d'un état d'avancement de l'expérimentation devant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

**Mme Olivia Richard.** – Je partage votre enthousiasme quant à la dématérialisation des actes d'état civil, ainsi que vos réserves relatives aux risques d'exclusion numérique, et vous félicite pour cet excellent rapport. Je voterai cet amendement, mais je rappelle qu'un bilan est présenté par le ministre délégué chargé des Français de l'étranger lors de chaque session de l'AFE, tandis que la commission des lois de ladite assemblée s'intéresse régulièrement à cette question.

Même si l'information et la transparence me paraissent déjà assurées, tout ce qui contribue à les renforcer est toujours souhaitable.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Mélanie VOGEL	1	Possibilité de délivrance des copies et des actes d'état civil sur support papier	<b>Rejeté</b>
Mme Mélanie VOGEL	2	Possibilité de délivrance des copies et des actes d'état civil sur support papier	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	5	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme Mélanie VOGEL	3	Tenue en double exemplaire du registre des actes de l'état civil électronique centralisé	<b>Rejeté</b>
Mme OLLIVIER	4	Établissement d'une procédure d'alerte formalisée en cas de dysfonctionnement informatique	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	6	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	7	Présentation annuelle de l'état d'avancée de l'expérimentation devant l'Assemblée des français de l'étranger	<b>Adopté</b>





## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mardi 30 avril 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 433 (2023-2024) visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à l'établissement, à la mise à jour, à la délivrance et à la conservation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Samantha Cazebonne**, sénatrice des Français établis hors de France, auteur de la proposition de loi

### Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

*Bureau du droit des personnes et de la famille*

**Mme Raphaëlle Wach**, cheffe du bureau

**Mme Audrey Perrier**, rédactrice

### Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

**M. Raphaël Trannoy**, directeur adjoint,

**Mme Gaëlle Le Pape**, sous-directrice de l'état-civil et de la nationalité

**M. Maxime Chiappini**, sous-directeur adjoint

### Inspection générale de la justice

**M. Romain Peray**, inspecteur général

**M. Youssef Badissi**, inspecteur de la justice

### Inspection générale des affaires étrangères

**Mme Florence Caussé-Tissier**, inspectrice des affaires étrangères

**M. Didier Boïko**, inspecteur des affaires étrangères

### Personnalités qualifiées

**M. Ronan Le Gleut**, sénateur, président du groupe d'études Statut, rôle et place des Français établis hors de France

**Mme Hélène Conway-Mouret**, ancienne ministre



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-433.html>



