



...la proposition de loi visant à

POURSUIVRE LA DÉMATÉRIALISATION DE L'ÉTAT CIVIL DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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.

1. 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**.

2. 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'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 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* ».

3. 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 VOILETS 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^{er} 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.**

Ce texte sera examiné **le 14 mai 2024** en séance publique.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Christophe-André Frassa

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
représentant
les Français établis
hors de France

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)