

**L'état civil des Français
nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger :**
Vers un état civil moderne et respectueux de la dignité des citoyens

Commission des lois du Sénat

Rapport d'information
de MM. Christian Cointat, sénateur des Français établis hors de France (U.M.P.),
Richard Yung, sénateur des Français établis hors de France (Soc.)
et Yves Détraigne, sénateur de la Marne (U.C. - U.D.F.)

L'état civil enregistre et consigne les attributs de la personne (prénoms, nom, filiation, sexe) et fait quotidiennement la preuve de son statut civil (mariage, divorce, pacte civil de solidarité...) ainsi que de sa capacité juridique à l'occasion de démarches administratives, sociales, commerciales ou de relations privées. Sa fiabilité et son accessibilité s'avèrent donc essentielles.

Les services qui en ont la charge sont confrontés à une double exigence : prévenir la fraude, dont plusieurs rapports sénatoriaux ont récemment souligné l'importance grandissante, tout en délivrant rapidement aux usagers les documents dont ils ont besoin.

Afin d'y répondre, des règles et une organisation particulières ont été définies pour les Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger.

Les actes de l'état civil concernant des événements survenus à l'étranger peuvent ainsi être établis tant par les agents diplomatiques ou consulaires français que par les autorités locales étrangères.

La conservation, la mise à jour et l'exploitation des actes français sont assurées non seulement par les consulats et ambassades mais également par un service central d'état civil, installé à Nantes et placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères.

Le contrôle de la régularité de ces actes est exercé par le tribunal de grande instance de Nantes.

Ces règles et cette organisation ont néanmoins fait l'objet de critiques, portant tant sur les délais de délivrance des copies et extraits d'actes de l'état civil que sur le développement de la fraude documentaire, et ont connu plusieurs réformes importantes au cours des dernières années.

La commission des lois du Sénat a donc constitué, au mois de février 2007, une mission d'information pour évaluer le fonctionnement du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes ainsi que du service de la nationalité du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris, compétent pour délivrer des certificats de nationalité aux Français nés et résidant à l'étranger. S'il ne constitue pas un acte de l'état civil, le certificat de nationalité est en effet fréquemment demandé lors des démarches administratives des Français de l'étranger. Or les délais de délivrance de ce document s'avèrent bien trop longs.



Un registre de l'état civil

Ayant constaté que l'état civil des Français de l'étranger était bien tenu et rigoureusement contrôlé mais que les conditions de délivrance des certificats de nationalité n'étaient pas satisfaisantes, les membres de la mission d'information formulent 23 recommandations pour simplifier les démarches des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude documentaire.

➤ **Un état civil bien tenu : la modernisation du service central d'état civil**

Créé en 1965, installé à Nantes, le service central d'état civil (SCEC) constitue un service à compétence nationale du ministère des affaires étrangères, rattaché au directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.



Les locaux du service central d'état civil, à Nantes

Il assure la conservation, la mise à jour et l'exploitation de trois grands ensembles d'actes :

- les actes de l'état civil des Français de l'étranger, établis et transcrits par les ambassades et consulats (4 millions d'actes au total et entre 100.000 et 150.000 nouveaux actes chaque année) ;
- les actes de l'état civil des Français établis dans les pays anciennement sous souveraineté française avant leur indépendance ou, le cas échéant, avant l'organisation d'un service consulaire français (8 millions d'actes). Lorsqu'un acte est manquant, il est compétent pour le reconstituer lui-même ;
- les actes de l'état civil qu'il est chargé d'établir pour les personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française, par déclaration ou par décret (3 millions d'actes).

Le SCEC enregistre, dans un but de publicité, certaines décisions judiciaires prises en France, mais concernant un événement d'état civil survenu à l'étranger (divorces, adoptions, jugements déclaratifs de naissance ou de décès...).

Il tient le « répertoire civil » qui permet d'assurer la publicité de décisions judiciaires prononcées en France et touchant à la capacité (tutelle, curatelle) de personnes nées à l'étranger.

Confronté à une forte augmentation de son activité, il est parvenu jusqu'à présent, à moyens constants, à répondre aux demandes des usagers dans des délais globalement satisfaisants, grâce au recours à l'informatique.

Les chiffres clefs du SCEC en 2006

15 millions d'actes conservés.

7,5 millions d'actes numérisés, correspondant à 96 % des demandes de copie ou d'extrait

1.726.000 copies ou extraits d'actes délivrés, soit 6.800 par jour, dans un délai qui n'excède généralement pas cinq jours ouvrés, hors acheminement postal

163.000 mentions apposées (mariages, divorces, décès, etc.)

46.000 livrets de famille mis à jour ou délivrés, dans des délais compris entre deux et quatre jours ouvrés, pour les plus courts, et quinze à vingt jours ouvrés, pour les plus longs

150.000 actes établis, principalement au bénéfice de personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française, dans des délais de trois à quatre jours ouvrés, pour les plus courts, et de quinze à vingt jours ouvrés, pour les plus longs

372 agents employés

➤ **Un état civil rigoureusement contrôlé : la spécialisation du tribunal de grande instance de Nantes**

L'installation à Nantes du service central d'état civil a entraîné la spécialisation du tribunal de grande instance de cette ville dans les aspects internationaux du droit de l'état civil.

Le procureur de la République est l'autorité de tutelle du service central d'état civil et des services d'état civil des 250 postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger. Il doit veiller à leur bon fonctionnement. Il lui revient de faire rectifier les erreurs ou omissions matérielles des actes de l'état civil figurant sur leurs registres. Les rectifications plus importantes supposent une décision du président du tribunal.

Le tribunal de grande instance assure également un contrôle, au moment de leur transcription sur les registres français, de la validité des actes de l'état civil étrangers : mariages, divorces, adoptions, reconnaissances. Cette transcription constitue la condition de l'opposabilité en France, à l'égard des tiers, du mariage d'un Français célébré par une autorité étrangère.

Les autres actes de l'état civil étrangers sont en principe opposables de plein droit. Toutefois, leur transcription permet de s'adresser aux consulats et au SCEC pour en assurer la mise à jour et en obtenir des copies ou des extraits.

Les chiffres clefs du tribunal de grande instance de Nantes en 2006
7.000 demandes de rectification d'actes de l'état civil traitées
1.739 demandes d'annulation de mariages transmises au parquet par les consulats
824 saisines de la première chambre civile pour faire annuler un mariage célébré à l'étranger
4.194 demandes de mention sur les registres de l'état civil français d'un divorce prononcé à l'étranger. 90 refus
1.841 demandes de transcription d'un jugement étranger d'adoption examinées par le parquet, le taux (provisoire) de refus étant de 11,2 %
5 magistrats, 20 fonctionnaires et 6 assistants de justice affectés au service civil du parquet
5 magistrats, 1,8 agent de catégorie B (en ETPT) et 1,5 agent de catégorie C (en ETPT) affectés à la première chambre civile
5.253 dossiers en attente de traitement par le parquet (en juillet 2007)

Confronté à une activité elle aussi en forte augmentation, le tribunal de grande instance de Nantes n'a pas reçu des renforts suffisants et accumule en conséquence un retard préoccupant dans le traitement des affaires.



Le palais de justice de Nantes

➤ **Des délais de délivrance des certificats de nationalité française inadmissibles : l'engorgement du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris**

Le certificat de nationalité française est un document officiel servant à prouver la nationalité française. Il peut notamment être demandé dans les cas suivants : établissement d'une première carte d'identité ou d'un passeport, candidature à un emploi dans la fonction publique, liquidation de droits à pension. Cette contrainte se justifie à la fois par la valeur juridique conférée à la carte nationale d'identité et au passeport et par la progression de la fraude documentaire

Le certificat de nationalité est délivré, gratuitement, par le greffier en chef du tribunal d'instance territorialement compétent. Tous les Français nés et établis hors de France doivent, depuis 2005, s'adresser au tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris. Auparavant, cette compétence était partagée entre plusieurs tribunaux d'instance.

Les chiffres clefs du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France en 2006
36.175 demandes de certificat de nationalité française reçues
1.984 certificats délivrés
6.830 demandes rejetées
24 agents employés
14 à 18 mois au minimum pour traiter une demande

Le service de la nationalité de ce tribunal est confronté à des demandes de plus en plus nombreuses, qui émanent pour l'essentiel de personnes nées en Algérie, en Tunisie et au Maroc. 78 % sont rejetées, les demandeurs ne pouvant se prévaloir ni du double droit du sol, ni de l'acquisition de la nationalité française à leur majorité, ni de la possession d'état de Français.

En raison d'une mauvaise évaluation des effectifs nécessaires et de l'interruption de l'aide des autorités consulaires à la constitution des dossiers de demandes de certificat en 2005, le service est incapable de traiter ces demandes dans un délai raisonnable, ce qui cause des préjudices considérables aux usagers et constitue une atteinte à leur liberté d'aller et de venir.

➤ **23 recommandations pour simplifier les démarches des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude documentaire**

La mission d'information formule **23 recommandations destinées à simplifier les démarches des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude documentaire. Les principales sont reprises ci-après.**

→ Renforcer les obligations des administrations publiques

. Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs en obligeant toute administration en charge de l'instruction d'un tel dossier, par exemple une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, à solliciter directement les services concernés pour obtenir les pièces nécessaires, notamment une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un certificat de nationalité française.

. Impliquer davantage les postes diplomatiques ou consulaires dans les tâches d'instruction des dossiers administratifs qui leur sont confiées (délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, contrôle de la validité des mariages célébrés par une autorité locale, des adoptions internationales et des actes de l'état civil étrangers) et rapprocher leur fonctionnement de celui des sous-préfectures et des mairies.

. Mettre fin aux pratiques abusives de certains postes diplomatiques ou consulaires consistant à exiger presque systématiquement la production d'un certificat de nationalité française à l'appui d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport.

. Confier au service central d'état civil ou, à tout le moins, centraliser dans le principal poste diplomatique ou consulaire de chaque Etat étranger, la transcription des actes de l'état civil étrangers sur les registres français.

. Développer les actions de coopération avec les Etats étrangers désireux de se doter d'un état civil fiable.

→ Recourir davantage aux nouvelles technologies de l'information et de la communication

. Autoriser la transmission dématérialisée des copies et extraits d'actes de l'état civil.

. Envisager une dématérialisation de l'un des deux registres de l'état civil.

. Inciter les communes à se doter d'équipements informatiques compatibles en matière d'état civil.

. Renforcer la sécurité des actes de l'état civil détenus par le service central d'état civil, non seulement en assurant la conservation ailleurs qu'à Nantes de la sau-

vegarde des données numérisées mais également en mettant au point une application informatique permettant l'exploitation immédiate de cette sauvegarde en cas de destruction des originaux.

. Autoriser les services de la nationalité des tribunaux d'instance et le bureau de la nationalité du ministère de la justice à accéder, en simple consultation, à la base de données du service central d'état civil.

→ Constituer à Nantes un grand pôle compétent en matière de droit international de l'état des personnes et disposant d'un effectif étoffé

. Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

. Mutualiser l'accueil téléphonique du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France afin de faciliter les démarches et d'améliorer l'information des demandeurs.

. Réorganiser le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, compte tenu de la compétence qui serait donnée aux postes diplomatiques ou consulaires de constituer et de transmettre eux-mêmes les dossiers de demande de certificat de nationalité française pour le compte des demandeurs d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité.

. Etablir des critères d'ordre de traitement des demandes de certificat de nationalité française adressées au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, permettant un examen prioritaire des demandes motivées par l'urgence.

. Renforcer les effectifs du service central d'état civil, du tribunal de grande instance et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

. Supprimer les dispositions de l'article 185 du code civil interdisant la contestation de la validité du mariage d'une mineure en cas de grossesse survenue dans un délai de six mois, afin d'éviter que de jeunes françaises soient mariées de force dans des pays où l'âge nubile est inférieur à dix-huit ans puis abusées pour que leur grossesse empêche l'annulation du mariage en France.