

N° 235

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 janvier 2020

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 relative à la **déclaration de naissance** auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents,*

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 152 et 236 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE RÉGIME ACTUEL DES DÉCLARATIONS DE NAISSANCE DÉFAVORISE LES COMMUNES NE DISPOSANT PAS D'UNE MATERNITÉ	8
A. UN RÉGIME JURIDIQUE DES DÉCLARATIONS DE NAISSANCE LONGTEMPS IMMUABLE.....	8
B. UNE ADAPTATION RÉCENTE DES DÉLAIS, SOUS L'IMPULSION DU DÉFENSEUR DES DROITS	12
C. DES CRITIQUES RÉCURRENTES SUR LE LIEU IMPOSÉ PAR LA LOI POUR DÉCLARER LES NAISSANCES.....	15
1. <i>Une concentration constante des lieux de naissance</i>	15
2. <i>Les effets pervers de la concentration des naissances</i>	17
a) Un effet symbolique : le dépeuplement des registres d'état civil, signal négatif pour les maires de petites communes	17
b) Un effet en matière de politique publique : un service public de proximité en perte de vitesse	18
c) Un effet économique : un impact potentiel sur le tourisme	19
d) Un effet culturel : une perte d'information dans les archives de l'état civil ?.....	19
D. PLUSIEURS PROPOSITIONS DE LOI DÉJÀ DÉPOSÉES	20
1. <i>Une idée déjà avancée dans le passé au Sénat</i>	20
2. <i>Une proposition récemment reformulée à l'Assemblée nationale et au Sénat</i>	21
II. LA PROPOSITION DE LOI : PERMETTRE AUX PARENTS DE DÉCLARER LA NAISSANCE DE LEUR ENFANT AUPRÈS DE L'OFFICIER D'ÉTAT CIVIL DE LEUR COMMUNE DE DOMICILE.....	21
A. MODIFIER L'ARTICLE 55 DU CODE CIVIL POUR LAISSER AUX PARENTS LE CHOIX DU LIEU DE DÉCLARATION DE NAISSANCE	21
B. UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT OPÉRATIONNEL	23
1. <i>Les difficultés pratiques liées à la rédaction retenue</i>	23
2. <i>Un risque pour la fiabilité des registres de l'état civil</i>	24
3. <i>Un impact financier potentiellement négatif pour les petites communes</i>	28
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI AMENDÉE, DANS L'ATTENTE D'ÉCLAIRCISSEMENTS SUR LA POSITION DU GOUVERNEMENT.....	31
A. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES DE LA PROPOSITION DE LOI.....	31
1. <i>Une solution optimale mais irrecevable financièrement : permettre à l'officier d'état civil du domicile des parents de disposer d'une copie de l'acte de naissance, dont il assure la mise à jour</i>	31
2. <i>Des améliorations nécessaires, mais marginales, de la rédaction proposée</i>	32

B. CLARIFIER LE DROIT POUR LES LETTRES UTILISÉES DANS LES PRÉNOMS INSCRITS À L'ÉTAT CIVIL	33
1. <i>L'impossibilité d'utiliser la lettre « ñ » dans les prénoms ne semble pas répondre à une réelle justification</i>	<i>33</i>
2. <i>Préciser les signes diacritiques admissibles dans les prénoms inscrits à l'état civil.....</i>	<i>34</i>
C. UN DISPOSITIF QUI A VOCATION À S'AMÉLIORER AU COURS DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	49
TABLEAU COMPARATIF	51

L'ESSENTIEL

Le 8 janvier 2020, la **commission des lois a adopté, sur le rapport d'Agnès Canayer** (groupe Les Républicains - Seine-Maritime), la **proposition de loi n° 152 (2019-2020) relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents**, présentée par **Hervé Marseille** (groupe Union Centriste - Hauts-de-Seine) et plusieurs de ses collègues.

Cette proposition de loi vise à **permettre aux parents de choisir le lieu de déclaration de naissance de leur enfant** qui serait, au choix, **celui de l'accouchement, ou celui du domicile de l'un des parents**.

- **Répondre au dépeuplement des registres de naissance**

Elle prévoit une solution à un problème souligné de façon récurrente par les maires de petites communes, notamment rurales, et ayant fait l'objet de plusieurs propositions de loi, au Sénat comme à l'Assemblée nationale : le dépeuplement des registres de naissance.

Il est de moins en moins fréquent d'accoucher à domicile et le nombre de maternités tend à diminuer, afin de répondre à des objectifs légitimes de santé publique, pour ne conserver que celles disposant d'une « taille critique ». Par conséquent, **il est de plus en plus rare, pour les mères, d'accoucher dans leur commune de domicile** et, pour leurs enfants, de voir leur naissance inscrite au registre de la commune en question. **Ainsi, en 2016, la quasi-totalité (99,6 %) des naissances nouvelles étaient enregistrées dans 500 communes seulement.**

Le dépeuplement des registres de naissance des quelque 34 000 autres communes de France génère une série d'inconvénients, pour les maires comme pour les citoyens.

Le premier effet pervers de cette concentration des naissances est avant tout symbolique. Pour les citoyens, elle met à mal leur attachement à la commune de domicile, qui n'apparaît pas sur les documents officiels (acte de naissance et, par la suite, carte nationale d'identité, passeport, *etc.*). Pour les maires, qui sont, avec leurs adjoints, officiers d'état civil au titre de l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales, ce dépeuplement des registres de naissance est **un signal négatif pour la revitalisation des petites communes**, notamment rurales. Il peut également être perçu comme rendant imparfaitement compte de la vitalité démographique réelle de leur commune.

Le deuxième effet pervers est **la perte, pour les usagers, d'un service public de proximité**. Bien que rendue de moins en moins nécessaire par la dématérialisation des procédures de vérification des données d'état civil, la délivrance aux intéressés de copies ou d'extraits d'actes de naissance reste nécessaire dans le cadre de certaines démarches administratives. Ce service public de proximité tend donc à disparaître progressivement dans de nombreuses communes.

Enfin, deux autres effets négatifs, quoique de moindre importance, peuvent être relevés. **Un potentiel impact négatif sur le tourisme** est évoqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi : le nombre de communes accueillant des naissances tendant à diminuer, celles-ci seraient de moins en moins nombreuses à voir des personnalités célèbres naître sur leur territoire et à en tirer par la suite un bénéfice touristique. Cet argument n'est pas infondé, puisque certaines communes valorisent ainsi leur patrimoine : à titre d'exemple, la maison natale de Pierre de Fermat peut être visitée à Beaumont-de-Lomagne. Il est cependant **difficile à objectiver et l'impact économique réel semble marginal**. De même, la perte d'informations, pour les archives de l'état civil, que représenterait la concentration des naissances dans un nombre réduit de communes, ne semble pas réellement constituer un argument décisif.

• **Le dispositif proposé : donner aux parents le choix du lieu de déclaration de la naissance de leur enfant**

Afin de répondre à l'ensemble de ces effets négatifs, la présente proposition de loi prévoit à son article 1^{er} de **laisser le choix aux parents du lieu de déclaration de la naissance de leur enfant**. Ils pourraient ainsi déclarer celle-ci **au lieu de naissance ou au lieu du domicile de l'un d'eux**. **Le délai de déclaration serait par ailleurs porté à huit jours**.

Cette rédaction pose néanmoins plusieurs difficultés pratiques. L'une des plus sérieuses est **la distinction qu'elle opère entre le « lieu de naissance » et le « lieu de déclaration de naissance »** d'un individu. Or, si la première de ces mentions est constitutive de l'identité d'une personne, la seconde ne semble pas revêtir d'utilité particulière. Créer une **distinction entre le lieu de naissance (ou lieu de l'accouchement) et le lieu de déclaration** est donc **source d'une grande complexité et s'inscrit mal dans l'architecture d'ensemble du code civil**, ce dont témoignent les coordinations effectuées à l'article 2.

Le texte de la présente proposition de loi pose également des difficultés pratiques en ce qui concerne **la fiabilité des registres d'état civil**. Les officiers d'état civil n'ayant pas de pouvoirs d'enquête, laisser un choix aux parents sur le lieu de déclaration revient à augmenter significativement le **risque de doublons**. Par ailleurs, la fiabilisation des données d'état civil a été largement améliorée par la numérisation de leur procédure de vérification *via* un dispositif appelé « COMEDEC ». Or, au titre du texte déposé sur le bureau du Sénat, de très nombreuses communes se verraient en charge de la vérification de données d'état civil sans être raccordées au dispositif, ce qui **ferait reculer la lutte contre la fraude documentaire**.

Enfin, l'impact financier pour les petites communes pourrait être négatif. **Des coûts d'équipement** (logiciels d'état civil, raccordement au dispositif COMEDEC) **et de formation** pourraient être supportés par les communes devant de nouveau tenir des registres de naissance. Par ailleurs, **des moyens humains et financiers seraient mobilisés pour la mise à jour des actes de naissance** (apposition de mentions marginales, *etc.*) tout au long de la vie des intéressés.

• **Les travaux de la commission des lois : renforcer l'opérationnalité du dispositif proposé**

Face à ces difficultés, **la commission a adopté** trois amendements, dont **deux à l'initiative du rapporteur** Agnès Canayer et visant à mieux garantir l'opérationnalité du dispositif proposé.

L'amendement COM-3 tend à lever les incertitudes juridiques générées par le texte en cas de désaccord des parents sur le lieu de déclaration. Il prévoit ainsi que lorsque les parents n'ont pas de domicile commun, ils peuvent déclarer la naissance de leur enfant à l'officier d'état civil du lieu du domicile de l'un d'entre eux, à condition de témoigner de leur accord explicite et écrit à l'officier d'état civil en question. **Faute de pouvoir fournir cet accord écrit, la naissance de l'enfant devra être déclarée au lieu de naissance.**

Cet amendement tend également à supprimer l'obligation de mentionner le lieu de l'accouchement à l'acte de naissance, déjà satisfaite par l'article 57 du code civil, dans sa rédaction actuelle comme dans celle issue de l'article 2 de la présente proposition de loi.

L'amendement COM-4 modifie les coordinations envisagées par l'article 2 de la présente proposition de loi à la lumière des difficultés posées par la dissociation entre lieu de naissance et lieu de déclaration. **La mention « lieu de naissance », qui fonde l'identité juridique de la personne, doit être maintenue dans plusieurs articles du code civil.** L'amendement procède ainsi à la suppression de onze alinéas (2, 3, et 6 à 14).

Les modifications adoptées par la commission, **limitées par les règles d'irrecevabilité financière** qui s'appliquent au Parlement, permettent de **lever un certain nombre de difficultés.** La proposition de loi **engage une nécessaire réflexion sur la gestion de l'état civil.** Elle doit ainsi permettre au travail parlementaire, en lien avec le Gouvernement, d'aboutir à une prise en compte effective des communes françaises dépourvues de maternité, dont les registres d'état civil meurent progressivement.

Enfin, par **un amendement COM-1 rectifié ter**, la commission a souhaité clarifier le droit existant et préciser les lettres portant des signes diacritiques de la langue française qu'il est possible d'utiliser dans les prénoms inscrits à l'état civil, en y incluant la lettre « ñ ».

La proposition de loi ainsi modifiée sera examinée par le Sénat en séance publique le 16 janvier 2020.

I. LE RÉGIME ACTUEL DES DÉCLARATIONS DE NAISSANCE DÉFAVORISE LES COMMUNES NE DISPOSANT PAS D'UNE MATERNITÉ

A. UN RÉGIME JURIDIQUE DES DÉCLARATIONS DE NAISSANCE LONGTEMPS IMMuable

Le régime juridique des déclarations de naissance est prévu **aux articles 55 à 59 du code civil**. Il n'a, depuis l'élaboration du code civil, été modifié que très marginalement.

Dans le détail :

- l'article 56 prévoit l'identité des responsables de la déclaration de naissance de l'enfant et dispose que l'acte de naissance est « *rédigé immédiatement* » ;

- l'article 57 prévoit les informations que doit comporter l'acte de naissance, notamment diverses dispositions concernant le prénom de l'enfant. **Parmi ces informations figure, pour rappel, le lieu du domicile des parents ;**

- l'article 57-1 dispose de l'information du second parent en cas de reconnaissance de l'enfant par l'autre parent ;

- l'article 58 prévoit les modalités de déclaration de naissance d'un enfant découvert et n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration de naissance préalable ;

- l'article 59 dispose des modalités de déclaration en cas de naissance lors d'un voyage maritime ;

- enfin, **l'article 55 du code civil prévoit le délai et le lieu, dans le cas général, pour déclarer la naissance d'un enfant à l'état civil**. C'est, pour l'essentiel, cet article que la présente proposition de loi modifierait.

Son premier alinéa prévoyait ainsi, jusqu'en 2016 : « *Les déclarations de naissance sont faites dans les trois jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu.* »

Article 55 du code civil dans sa rédaction antérieure à 2016

« Les déclarations de naissance sont faites dans les trois jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu.

« Lorsqu'une naissance n'a pas été déclarée dans le délai légal, l'officier de l'état civil ne peut la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal de l'arrondissement dans lequel est né l'enfant, et mention sommaire en est faite en marge à la date de la naissance. Si le lieu de la naissance est inconnu, le tribunal compétent est celui du domicile du requérant. Le nom de l'enfant est déterminé en application des règles énoncées aux articles 311-21 et 311-23.

« En pays étranger, les déclarations aux agents diplomatiques ou consulaires sont faites dans les quinze jours de l'accouchement. Toutefois, ce délai peut être prolongé par décret dans certaines circonscriptions consulaires. »

Par cette formule ramassée, l'article 55 du code civil prévoyait ainsi non seulement les délais sous lesquels la déclaration de naissance devait être effectuée (trois jours), mais également son lieu : **la déclaration devait être faite auprès de l'officier d'état civil du lieu de naissance.**

Cette règle s'est caractérisée par sa permanence, ce qui a sans doute permis sa bonne application mais également une relative inertie législative et réglementaire. En effet, **les règles encadrant l'état civil, notamment en matière d'actes de naissance, sont très variables selon les pays**, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau comparatif
des régimes des déclarations de naissance**

Pays	Lieu de déclaration	Responsables de la déclaration et procédure	Délai de déclaration
Allemagne	État civil (<i>Standesamt</i>) de la commune ¹ de naissance	- Hôpital : procédure écrite - Parents : procédure orale, en personne Initiatives régionales pour une déclaration digitale dans les hôpitaux (Leipzig-Saxe 2019)	Une semaine

¹ La notion de commune est notoirement complexe en Allemagne du fait de la compétence des Länder sur leur organisation territoriale interne. En réalité, est visée chaque commune importante cumulant les fonctions dévolues à l'arrondissement comme les sous-unités (typiquement communales) de l'arrondissement (*Landkreis*) qui est une intercommunalité ; on peut dire quasiment au moins un office d'état civil dans chaque commune (ordre de grandeur 10 000).

Pays	Lieu de déclaration	Responsables de la déclaration et procédure	Délai de déclaration
Autriche	État civil (<i>Standesamt</i>) du lieu de naissance, relevant de la commune ou du Magistrat dans les villes à statut spécial	<p>- Hôpital - Médecin ou sage-femme (naissance à la maison) : les parents doivent alors se présenter à l'état civil pour obtenir un certificat de naissance - Parents</p> <p>« <i>Digital-Babypoint</i> » : extension numérique de l'état civil dans plusieurs hôpitaux pour faire des demandes de certificats en ligne ou assurer la transmission de documents à l'état civil.</p>	Une semaine
Belgique	État civil (<i>burgelijke stand</i>) de la commune de naissance	Les parents effectuent la déclaration, soit auprès des services communaux, soit directement dans certains hôpitaux à l'aide d'un système d'information partagé avec les services d'état civil.	15 jours calendaires
Brésil	État civil (<i>cartório</i>) de la commune de naissance ou de la commune de résidence	Les parents effectuent la déclaration. Dans certains hôpitaux, celle-ci peut être réalisée auprès d'un poste d'état civil situé en leur sein.	60 jours
Danemark	<p>Registre personnel sous l'autorité de l'Église d'État danoise (<i>Folkekirken</i>)</p> <p>Déclaration de naissance dans la paroisse (<i>sogn</i>) de résidence de la mère</p> <p>Deux cas particuliers existent cependant : - le Jutland du Sud, anciennement allemand : dans la commune de résidence ; - le Groenland et les Féroé : dans la paroisse de naissance.</p>	<p>La déclaration est effectuée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les sages-femmes : la déclaration se fait alors par l'inscription de la naissance dans le système national du ministère des cultes ; - les parents : envoi d'un formulaire disponible en ligne au ministère ou directement auprès du préposé de la paroisse (par lettre ou en personne). <p>La déclaration donne lieu à la délivrance du numéro personnel au sein du registre national unifié.</p>	14 jours
Ecosse	N'importe lequel des services d'état civil locaux (32 <i>Registration districts</i> auprès des collectivités)	<p>La déclaration est effectuée par les parents.</p> <p>L'Office central de l'état civil veille à éliminer les inscriptions de naissance redondantes dans plusieurs registres locaux le cas échéant.</p>	21 jours ¹

¹ Le délai est de 42 jours en Angleterre et au Pays de Galles.

Pays	Lieu de déclaration	Responsables de la déclaration et procédure	Délai de déclaration
Espagne	État civil (<i>Registro Civil</i>) du lieu de naissance	<p>La déclaration est effectuée par l'hôpital, ou un médecin/sage-femme (dans le cas d'une naissance à domicile), ou par les parents.</p> <p>Une vaste réforme de l'organisation de l'état civil est en cours par une loi de 2011, dont la pleine entrée en vigueur se fera en juin 2020 : elle en prévoit une refonte complète sur le modèle scandinave d'un registre unique national électronique ; il n'y aura plus de registre segmenté en section par type d'événements mais un dossier unique par personne identifiée par un numéro personnel attribué à la naissance</p> <p>Cette réforme s'accompagne d'une numérisation des procédures et d'une réorganisation territoriale des services de gestion de l'état civil : seront supprimés les services disséminés dans les communes sur tout le territoire au profit d'un service par communauté autonome, auquel s'ajouterait un service supplémentaire pour les villes de plus de 500 000 habitants.</p>	<p>La déclaration s'effectue dans un délai maximal de 10 jours après l'accouchement.</p> <p>Il aurait vocation à être réduit à 3 jours en cas de communication électronique directement depuis la maternité (déploiement progressif dans chaque communauté autonome depuis 2011).</p>
Italie	<p>Trois lieux de déclaration possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - auprès de la direction de l'hôpital avec transcription à l'état-civil de la commune de naissance (<i>anagrafe comunale</i>) - auprès de l'état-civil de la commune de naissance mais transmission pour transcription à la commune de résidence de la mère ; - auprès de la commune de résidence des parents. 	<p>La déclaration est effectuée par les parents.</p> <p>Si deux déclarations ont été faites dans deux communes distinctes, prévaut la déclaration dans la commune de résidence de la mère, à moins que les parents n'en décident expressément autrement.</p>	<p>Les délais varient en fonction du lieu de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 jours pour déclaration auprès de la direction de l'hôpital ; - 10 jours auprès de l'état civil d'une commune.

Pays	Lieu de déclaration	Responsables de la déclaration et procédure	Délai de déclaration
Pays-Bas	État civil (<i>burgelijke stand</i>) de la commune de naissance	<p>La déclaration est effectuée par les parents auprès des services communaux (en principe, sur rendez-vous).</p> <p>Dans certains hôpitaux, comme à Breda par exemple, il existe des postes de déclaration électronique à disposition des parents.</p>	<p>Le délai est de 3 jours, ou 5 jours dans les Antilles néerlandaises.</p> <p>Il peut cependant être prolongé si parmi les 3 jours ne figurent pas au moins deux jours travaillés.</p>
Suède	Auprès de l'Agence nationale des impôts (<i>Skatteverket</i>), qui tient les registres unifiés de la population (<i>folkbokföringen</i>) et délivre le numéro personnel indexant le dossier de chaque citoyen indispensable dans la vie quotidienne	La déclaration est effectuée soit par les sages-femmes, soit par les parents. La procédure est numérisée et centralisée.	Les déclarations sont le plus souvent effectuées sans délai, par les sages-femmes.
Suisse	État civil de l'arrondissement de naissance (<i>Zivilstandkreis</i>) : à titre d'exemple, les 346 communes du canton de Berne sont regroupées en 10 arrondissements d'administration civile	<p>La déclaration est effectuée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'hôpital : la procédure est alors écrite ; - le père : la procédure est alors verbale. 	3 jours

Source : direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, division de la législation comparée

B. UNE ADAPTATION RÉCENTE DES DÉLAIS, SOUS L'IMPULSION DU DÉFENSEUR DES DROITS

L'article 55 du code civil a connu une adaptation significative en 2016, à l'occasion de l'examen du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

Par une décision portant recommandation de réforme datant du 21 mars 2016¹, le Défenseur des droits préconisait un léger allongement des délais de déclaration. Tout en reconnaissant que la convention internationale des droits de l'enfant prévoit à son article 7 que l'enfant « *est enregistré aussitôt sa naissance* », la décision du Défenseur des droits précisait que les délais ayant cours dans d'autres États étaient généralement plus élevés que les trois jours prévus par l'article 55 du code civil.

Extraits de la décision du Défenseur des droits n° PR/MDE/16-01 portant recommandation de réforme relative à la déclaration de naissance

« *L'inégale qualité de l'information fournie par les maternités et les mairies, la présence ou non d'un officier d'état civil dans les hôpitaux pour assurer une permanence au sein du service de maternité pour enregistrer les déclarations de naissances, la difficulté d'accéder aux services d'état civil dans certains territoires, tant géographiquement qu'en raison des horaires d'ouverture des mairies, ainsi que la subtilité de la règle de droit compliquent les démarches pour les usagers.*

« *L'allongement du délai à cinq jours permettrait de répondre à ces situations, de pallier les difficultés familiales, et de sécuriser l'état civil des enfants, la réforme proposée demeurant équilibrée.*

(...)

« *Les différents États prennent naturellement en considération la question de l'accessibilité géographique du lieu de déclaration pour la population (situation géographique, infrastructures, transports en commun...). Ainsi, la Hongrie prévoit que la déclaration se fasse dans les 24 heures des naissances intervenues en établissements hospitaliers, ces derniers étant dotés d'un dispositif d'enregistrement des naissances, mais dans les 8 jours si l'enfant est né hors établissement hospitalier. En Italie, le délai est de 3 jours quand la déclaration peut être faite au sein de la maternité, mais est porté à 10 jours si la famille doit se rendre au service d'état civil.*

« *Force est de constater que la France possède l'un des délais les plus courts d'enregistrement des naissances tant au niveau européen qu'international.*

(...)

« *S'il apparaît adapté de porter à 8 jours le délai de déclaration de naissance lorsque l'éloignement le justifie, le Défenseur des droits préconise une réforme à la portée plus générale, raisonnable et nécessaire au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.*

« *En conséquence et au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande, outre la réforme actuellement en cours de discussion devant le Parlement, que le premier alinéa de l'article 55 du code civil soit modifié comme suit : "les déclarations de naissance sont faites dans les 5 jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu".* »

¹ Décision du Défenseur des droits n° PR/MDE/16-01 portant recommandation de réforme relative à la déclaration de naissance.

Alors que le projet de loi était en discussion à l'Assemblée nationale, **le Défenseur des droits avait donc préconisé un allongement du délai de déclaration de trois à cinq jours.** Ce délai pouvait être porté, lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et l'officier d'état civil le justifiait, à huit jours.

Par des amendements adoptés par la commission des lois de l'Assemblée nationale¹ et un vote conforme du Sénat sur ces dispositions, la proposition du Défenseur des droits a été suivie et inscrite dans la loi. L'article 54 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle* a donc modifié l'article 55 du code civil, qui prévoit désormais un délai de déclaration de droit commun de cinq jours et un délai dérogatoire de huit jours, dans certaines communes, limitativement énumérées par décret² et toutes situées en Guyane³.

**Article 55 du code civil dans sa rédaction actuelle
(les modifications apportées par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016
de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle sont soulignées)**

« Les déclarations de naissance sont faites dans les cinq jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu.

« Par dérogation, ce délai est porté à huit jours lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier de l'état civil le justifie. Un décret en Conseil d'État détermine les communes où le présent alinéa s'applique.

« Lorsqu'une naissance n'a pas été déclarée dans le délai légal, l'officier de l'état civil ne peut la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal de l'arrondissement dans lequel est né l'enfant, et mention sommaire en est faite en marge à la date de la naissance. Si le lieu de la naissance est inconnu, le tribunal compétent est celui du domicile du requérant. Le nom de l'enfant est déterminé en application des règles énoncées aux articles 311-21 et 311-23.

« En pays étranger, les déclarations aux agents diplomatiques ou consulaires sont faites dans les quinze jours de l'accouchement. Toutefois, ce délai peut être prolongé par décret dans certaines circonscriptions consulaires. »

Une partie de la doctrine avait, à la suite de l'allongement des délais de déclaration, déploré le défaut d'une réforme de plus grande ampleur.

¹ Amendements n^{os} CL44 et CL379 consultables respectivement aux adresses suivantes : http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3204/CION_LOIS/CL44.asp et http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3204/CION_LOIS/CL379.asp.

² Décret n° 2017-278 du 2 mars 2017 relatif au délai de déclaration de naissance, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/3/2/2017-278/jo/texte>.

³ Les communes concernées, listées à l'article 2 du décret susmentionné, sont les communes d'Apatou, d'Awala-Yalimapo, de Camopi, de Grand Santi, d'Iracoubo, de Mana, de Maripasoula, d'Ouanary, de Papaïchton, de Régina, de Saint-Elie, de Saint-Georges, de Saint-Laurent du Maroni, de Saül et de Sinnamary.

Toutefois, la réforme de 2016 semble ne pas avoir posé de difficultés d'application majeures et il ne paraît exister ni d'opposition forte, ni d'impérieuse demande pour un nouveau rallongement. Aucun acteur auditionné par le rapporteur n'a ainsi évoqué la question des délais de déclaration.

C. DES CRITIQUES RÉCURRENTES SUR LE LIEU IMPOSÉ PAR LA LOI POUR DÉCLARER LES NAISSANCES

1. Une concentration constante des lieux de naissance

La France connaît, depuis le début des années 1970, un **mouvement de concentration des naissances dans un nombre restreint de communes**.

En 2016 selon l'Insee, parmi les 35 900 communes existant alors, seules 2 800 communes avaient vu naître un enfant, dont 2 200 n'avaient vu naître qu'un ou deux enfants dans l'année (ces naissances se déroulant alors, généralement, en dehors de toute structure spécialisée)¹. Ainsi, **peu de communes (environ 7,8 % du total d'entre elles) voient leur officier d'état civil dresser un acte de naissance sur leur territoire**.

Cette concentration des naissances, qui tend à s'accroître avec le temps, comme le montre le tableau ci-dessous, implique mécaniquement que **les mères accouchent de moins en moins fréquemment dans leur commune de domicile**.

Répartition des naissances selon les lieux d'accouchement et de domicile de la mère, en pourcentage²

Naissances de mère accouchant ...	1980 métropole	1990 métropole	2000 France	2010 France	2016 France (découpage régional pré- réforme)
dans sa commune de domicile	36,1	32,1	29,8	28	28,3
dans son département de domicile, hors de sa commune	52,1	55,1	57,5	59,2	58,8
dans sa région de domicile, hors de son département	8,3	9,2	9,1	9,5	9,8
dans une autre région	3,3	3,4	3,4	3,1	2,8
en France, habitant à l'étranger	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Naissances totales	100	100	100	100	100

Source : Insee, statistiques de l'état civil

¹ Données de l'Insee disponibles à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3047024>.

² Ce tableau est consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3047024>.

Les naissances enregistrées dans la commune de domicile de la mère ont ainsi nettement diminué, passant de 36 % en 1980 à 28 % en 2016. Par ailleurs, les naissances dans les autres communes du département sont devenues plus fréquentes, passant de 52 % à 59 % sur la même période. Cette concentration des naissances est pour l'essentiel due à deux facteurs : **la faible fréquence des accouchements à domicile et surtout la fermeture continue de maternités.**

Après avoir atteint un **pic de 1,9 % en 2000**, la part des **accouchements se déroulant à domicile reste en effet à un niveau constant et faible, de l'ordre de 0,5 % du total des naissances¹.** Le nombre de naissances déclarées dans les communes de domicile des parents s'en trouve donc diminué. Par ailleurs, cela signifie que le nombre de naissances survenant dans des structures spécialisées (maternités) augmente relativement.

Or, le nombre de maternités tend à diminuer depuis les années 1970, ce qui se traduit par une diminution du nombre de communes connaissant des naissances. La mise en place, à partir du décret dit « *Dienesch* » en 1972², de normes visant à prévenir les risques obstétricaux, a entamé un « *mouvement de recomposition de l'offre de soins* » selon un rapport de la Cour des comptes de 2015³, élaboré à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat⁴. Renforcé à la suite de deux décrets de 1998⁵, **l'encadrement des pratiques des maternités a eu pour conséquence une diminution de leur nombre afin de ne conserver que celles qui, dotée d'une « *taille critique* », permettent de répondre aux exigences croissantes de technicité et de sécurité des accouchements.**

¹ Données de l'Insee disponibles à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3047024>.

² Décret n°72-162 du 21 février 1972 relatif aux normes applicables aux établissements privés d'accouchement, dit « décret Dienesch ». Des normes similaires ont été imposées par circulaire aux maternités publiques.

³ Cour des comptes, « Les maternités », 2015, cahier 1 (analyse générale), p. 20, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-maternites>.

⁴ Rapport d'information n° 243 (2014-2015), « La situation des maternités en France » de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux maternités, publié le 21 janvier 2015, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-243-notice.html>.

⁵ Décret n° 98-899 du 9 octobre 1998 modifiant le titre 1^{er} du livre VII du code de la santé publique et relatif aux établissements de santé publics et privés pratiquant l'obstétrique, la néonatalogie ou la réanimation néonatale, et décret n° 98-900 du 9 octobre 1998 relatif aux conditions techniques de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les établissements de santé pour être autorisés à pratiquer les activités d'obstétrique, de néonatalogie ou de réanimation néonatale et modifiant le code de la santé publique. Ce dernier fixait un seuil de 300 accouchements par an, nécessaire à la délivrance d'une autorisation d'exercice aux maternités (sauf dérogation, justifiée en particulier par l'isolement territorial de la population desservie) et organisait l'activité de celles-ci en trois types d'établissements, travaillant en réseau : les maternités de type 1 sont équipées de la seule unité d'obstétrique, celles de type 2 d'unités d'obstétrique et de néonatalogie et celles de type 3 d'unités d'obstétrique, de néonatalogie et de réanimation néonatale.

Évolution entre 1996 et 2012 du nombre de maternités et de lits d'obstétrique

	1996	2002	Évolution 1996-2002	2012	Évolution 2002-2012	Évolution 1996-2012
Nombre de maternités	815	681	- 16,4 %	544	- 20,1 %	- 33,3 %
Nombre de lits d'obstétrique	26 159	19 027	- 27,3 %	17 733	- 6,8 %	- 32,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DREES (2012)¹

Mue par des impératifs légitimes de santé publique, **la fermeture du tiers des maternités et des lits d'obstétrique entre 1996 et 2012² s'est cependant traduite par une réduction du nombre de communes accueillant des maternités sur leur territoire.**

Pour ces raisons, **les registres d'actes de naissance tendent à se dépeupler dans de très nombreuses communes** : en 2016, les 200 communes françaises enregistrant le plus grand nombre de naissances avaient vu naître près de quatre enfants sur cinq (79 %), tandis que **les 500 premières communes regroupaient la quasi-totalité des naissances (99,6 %)³**. Cela signifie que 500 services de l'état civil dressent à peu près l'intégralité des actes de naissance chaque année. Une telle évolution ne va pas sans effets pervers.

2. Les effets pervers de la concentration des naissances

a) Un effet symbolique : le dépeuplement des registres d'état civil, signal négatif pour les maires de petites communes

Le premier effet négatif de cette concentration des naissances dans un nombre toujours plus faible de communes est symbolique : **les registres de naissance des communes tendent à se dépeupler, ce qui entraîne deux conséquences négatives.**

¹ Pour un panorama complet de l'état de la couverture territoriale en 2012, consulter l'étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé : Audrey Baillot, Franck Evain, 2012, « Les maternités : un temps d'accès stable malgré les fermetures », Études et résultats, n° 814, Drees, octobre (consultable à l'adresse <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/les-maternites-un-temps-d-acces-stable-malgre-les-fermetures>).

² Cette évolution est plus frappante encore dans le temps long : en 1975, la France métropolitaine comptait 1 370 maternités contre 544 en 2012, soit une diminution de 60,3 %.

³ Données de l'Insee disponibles à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3047024>.

Premièrement, **les habitants des communes en question peuvent, lorsqu'ils accordent une importance symbolique à leur lieu de domicile, regretter que leur lieu de naissance ne reflète pas leur ancrage dans un territoire.** Ainsi, le lieu de naissance figurant sur la carte nationale d'identité peut ne pas refléter la réalité d'une domiciliation de long terme dans une commune ne disposant pas d'une maternité mais dont le nom porte, pour ses habitants, une charge affective particulière.

Deuxièmement, **les maires de ces communes déplorent le dépeuplement de leurs registres des naissances.** Ils sont effectivement, avec leurs adjoints, officiers d'état civil au titre de l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales. Même lorsqu'ils la délèguent à des agents d'état civil, les maires tendent à accorder à cette fonction, exercée au nom de l'État, une importance symbolique forte. Par ailleurs, ils perçoivent le dépeuplement de leurs registres des naissances comme un **signal négatif pour la revitalisation des petites communes, notamment rurales, voire comme une mesure inadéquate de la vitalité démographique de leur commune.**

b) Un effet en matière de politique publique : un service public de proximité en perte de vitesse

La délivrance de copies intégrales ou d'extraits d'actes de naissance constitue un **service public essentiel dans la vie des citoyens.** La concentration des actes de naissance dans un nombre réduit de communes a certes permis de numériser et fiabiliser la procédure de vérification des données d'état civil, grâce au dispositif COMEDEC (*cf. infra*).

Néanmoins, même s'ils sont moins nécessaires qu'auparavant dans les démarches administratives des citoyens¹, **les extraits ou copies d'actes de naissance doivent toujours être délivrés par l'officier d'état civil ayant dressé l'acte, dans la commune de naissance.** Le maintien de ce service public dans les communes est d'autant plus important que les communes de naissance tendent, avec la réduction du nombre de maternités, à être situées de plus en plus loin de la commune de domicile des intéressés. Cette évolution permet certes de dégager des économies d'échelle pour les communes gestionnaires, mais les citoyens y perdent une proximité avec le service public.

¹ L'article 70 du code civil dans sa rédaction issue de l'article 52 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, prévoit ainsi que la vérification des données d'état civil fournies par les intéressés préalablement à un mariage peut se faire par voie dématérialisée, via le dispositif COMEDEC, et non par la délivrance par chacun des intéressés d'une copie intégrale de leur acte de naissance.

c) Un effet économique : un impact potentiel sur le tourisme

Les lieux de naissance de personnalités célèbres permettent parfois à des communes de taille moyenne d'en tirer un bénéfice touristique. À titre d'exemple, il existe un musée dédié à Rouget de l'Isle à Lons-le-Saunier, sa ville natale¹. De même, il est possible de visiter la maison, transformée en musée, dans laquelle Victor Hugo est né à Besançon².

L'une des manifestations de cet intérêt touristique et patrimonial pour les lieux de naissance est la création par le ministère de la culture du label « *Maisons des illustres* » en 2011³, dont certaines sont des maisons de naissance de personnalités célèbres. De même que la maison natale de Victor Hugo à Besançon, d'autres maisons natales de personnalités célèbres peuvent faire l'objet d'une promotion touristique et patrimoniale par les communes de naissance : la maison natale de Pierre de Fermat à Beaumont-de-Lomagne, la maison natale du maréchal Foch à Tarbes, ou encore celle de Pierre de Ronsard au château de la Possonière, à Couture-sur-Loir⁴.

La concentration des naissances dans un nombre restreint de communes pourrait donc réduire, pour de petites communes rurales, le bénéfice potentiel qu'elles pourraient tirer de la naissance sur leur territoire de personnalités célèbres.

Cet argument, régulièrement avancé par les défenseurs successifs de propositions de loi visant à faire du lieu de domicile le lieu de déclaration de la naissance de l'enfant **gagnerait cependant à être objectivé. L'impact économique reste très incertain et le rapporteur n'a pu, lors des auditions qu'elle a menées, chiffrer le bénéfice touristique réel d'un tel dispositif. Il semble en tout état de cause assez marginal.**

d) Un effet culturel : une perte d'information dans les archives de l'état civil ?

Enfin, la concentration des naissances aurait un dernier impact négatif, sur l'information contenue dans les archives futures de l'état civil.

L'exposé des motifs de la présente proposition de loi estime ainsi que « *la pratique actuelle [de la concentration des naissances dans un nombre restreint de communes disposant de maternités] va rendre dans des temps prochains impossible le travail des généalogistes et celui des historiens qui s'attachent à l'histoire des petites communautés urbaines ou villageoises.* »

¹ Le musée se trouve au 24, rue du Commerce, à Lons-le-Saunier :

<http://www.juramusees.fr/sites/des-metiers-et-des-hommes/musee-rouget-de-lisle/>.

² La maison est située au 140, Grande-Rue, à Besançon : <https://maisonvictorhugo.besancon.fr>.

³ Circulaire de la ministre de la culture et de la communication datant du 7 décembre 2012 relative à l'institution d'un label « *Maison des illustres* » (NOR : MCCC1241790C), consultable à l'adresse suivante : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/12/cir_36184.pdf.

⁴ La liste des sites labellisés est consultable à l'adresse suivante : <https://www.culture.gouv.fr/Aides-demarches/Protections-labels-et-appellations/Label-Maisons-des-illustres>.

Le rapporteur s'est attaché à objectiver cet argument en auditionnant des professionnels des archives ainsi que des représentants des généalogistes. **L'ensemble de ces acteurs semble s'entendre sur le fait que leur travail ne serait pas compliqué par la concentration des naissances, qui tend au contraire à simplifier la gestion de l'état civil et donc à en fiabiliser les archives, le risque d'erreur en étant diminué.**

D. PLUSIEURS PROPOSITIONS DE LOI DÉJÀ DÉPOSÉES

1. Une idée déjà avancée dans le passé au Sénat

L'idée d'une déclaration de naissance au lieu de domicile est régulièrement avancée comme une solution partielle à la perte de vitalité des petites communes, notamment rurales. **En raison du poids symbolique, pour les maires de ces communes, d'un registre des naissances vide, elle a été présentée sous diverses formes par des députés ou sénateurs.**

Au Sénat, dès 1999, une proposition de loi déposée par nos anciens collègues Pierre Laffitte et Guy-Pierre Cabanel prévoyait d'ouvrir, par dérogation, la possibilité aux parents de déclarer la naissance de leur enfant auprès de l'officier d'état civil de leur commune de résidence¹.

En 2003, l'idée fut reprise par une proposition de loi de notre ancien collègue Jean-Marc Pastor, soutenue par Robert Badinter, ayant pour objet de permettre à l'officier d'état civil de la commune de naissance **de transmettre pour enregistrement à l'officier d'état civil de la commune de résidence** des parents l'acte de naissance de l'enfant².

Enfin, en 2013, notre collègue Philippe Dominati avait également **déposé une proposition de loi en ce sens**³.

Aucune de ces trois propositions n'avait fait l'objet d'un examen en séance.

¹ Proposition de loi n° 101 (1999-2000) visant à permettre l'inscription des naissances auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents, déposée par nos anciens collègues Pierre Laffitte et Guy-Pierre Cabanel le 29 novembre 1999, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp199-101.html>.

² Proposition de loi n° 181 (2002-2003) portant modification de l'article 55 du code civil et relative aux déclarations de naissance, déposée par notre ancien collègue Jean-Marc Pastor le 13 février 2003, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp102-181.html>.

³ Proposition de loi n° 555 (2012-2013) permettant aux parents de déclarer leur enfant à l'état civil de la commune dans laquelle ils sont établis, déposée par notre collègue Philippe Dominati le 26 avril 2013, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp112-555.html>.

2. Une proposition récemment reformulée à l'Assemblée nationale et au Sénat

À l'Assemblée nationale, une attention renouvelée à cette question s'est récemment matérialisée dans deux propositions de loi :

- une proposition de loi signée par la députée Emmanuelle Ménard, tendant à ce que les parents déclarent directement la naissance de leur enfant auprès de l'officier d'état civil de leur commune de domicile¹ ;

- une proposition de loi du député Christophe Bouillon, prévoyant quasiment le même dispositif que la présente proposition de loi (le choix du lieu de naissance étant laissé aux parents)².

Enfin, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique au Sénat, plusieurs amendements ont repris, sous des formes diverses, des dispositions de ces propositions de loi, sans toutefois parvenir à une inscription dans le texte adopté par le Parlement.

II. LA PROPOSITION DE LOI: PERMETTRE AUX PARENTS DE DÉCLARER LA NAISSANCE DE LEUR ENFANT AUPRÈS DE L'OFFICIER D'ÉTAT CIVIL DE LEUR COMMUNE DE DOMICILE

A. MODIFIER L'ARTICLE 55 DU CODE CIVIL POUR LAISSER AUX PARENTS LE CHOIX DU LIEU DE DÉCLARATION DE NAISSANCE

À la suite des propositions de loi susmentionnées, la présente proposition de loi entend apporter une réponse aux effets, potentiels ou documentés, que la déclaration au lieu de naissance est susceptible d'entraîner. Elle a pour principal objet de **modifier l'article 55 du code civil, qui prévoit les délais et lieux de déclaration de naissance.**

L'article premier vise en premier lieu à ce que les parents disposent d'un choix, au moment de la naissance de leur enfant, sur le lieu de sa déclaration. Ils pourraient ainsi déclarer la naissance de leur enfant soit à son lieu de survenance, soit au lieu du domicile de l'un d'eux.

¹ Proposition de loi n° 2160 (XV^{ème} législature) relative à la déclaration de naissance d'un enfant auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence de la mère, déposée par la députée Emmanuelle Ménard le 16 juillet 2019, consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/declaration_naissance_lieu_residence_mere.

² Proposition de loi n° 2393 (XV^{ème} législature) pour une renaissance des villages de France par leur reconnaissance comme lieu de naissance, déposée par le député Christophe Bouillon le 6 novembre 2019, consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/renaissance_villages_reconnaissance_lieu_naissance.

Afin d'éviter qu'un conflit entre les parents sur le lieu de domicile ne vienne contrarier le déroulement de la déclaration, le même article prévoit que, lorsque les parents feraient usage de la possibilité de déclarer la naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de domicile de l'un d'eux, **ils établiraient par une attestation leur accord sur le lieu de déclaration de la naissance**. Par ailleurs, le lieu de l'accouchement serait désormais mentionné sur l'acte de naissance, que celui-ci soit dressé sur le lieu de naissance ou sur le lieu de domicile des parents.

Enfin, **l'article premier étendrait à l'ensemble des déclarations** la dérogation actuellement consentie au deuxième alinéa de l'article 55 du code civil pour les communes listées à l'article 2 du décret n° 2017-278 du 2 mars 2017 *relatif au délai de déclaration de naissance*, **pour lesquelles le délai de déclaration, en principe de cinq jours, est porté à huit jours**.

Cet allongement du délai de déclaration n'est pas neutre mais il ne semble pas, au regard notamment des observations du Défenseur des droits dans sa décision portant recommandation de réforme n° PR/MDE/16-01, poser de problème. Parmi les difficultés soulevées lors des auditions menées par le rapporteur, cette question n'a pas fait l'objet de remarques particulières, y compris lors de l'audition du directeur des affaires civiles et du sceau (DACs)¹ du ministère de la justice.

Le second article a pour seul but d'effectuer des coordinations, à la suite des modifications opérées par l'article premier, dans les domaines suivants :

- les informations contenues dans les actes de l'état civil en général (article 34 du code civil) et en particulier dans les actes de naissance (article 57 du code civil), les actes de reconnaissance d'un enfant (article 62 du code civil), les actes de mariage (article 76 du code civil), les actes de décès (article 79 du code civil), les actes de naissance d'enfant sans vie (article 79-1 du code civil), dans le procès-verbal dressé par l'officier d'état civil en cas de mort violente (article 81 du code civil) ou dans les conventions de divorce (article 229-3) ;

- les procédures de reconnaissance d'un enfant (article 57-1 du code civil) et de changement de nom lorsque l'intéressé dispose d'un nom différent dans un autre État (article 61-3-1 du code civil) ;

- les indications fournies par les intéressés préalablement à la célébration de leur mariage (article 63 du code civil) ;

- la transcription d'une décision d'adoption plénière sur l'acte de naissance (article 354 du code civil).

¹ Audition du directeur des affaires civiles et du sceau, Jean-François de Montgolfier, le 18 décembre 2019.

B. UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT OPÉRATIONNEL

1. Les difficultés pratiques liées à la rédaction retenue

Telle que déposée sur le bureau du Sénat, la présente proposition de loi pose un certain nombre de difficultés pratiques.

Tout d'abord, **son article premier ne semble pas prévoir le cas où les parents ne parviendraient pas à témoigner de leur accord sur le lieu de domicile** (absence du père, incapacité à faire émerger un accord, etc.). Il semble exister ici un **risque contentieux** qui, dans le domaine régalien qu'est l'état civil, s'avère particulièrement problématique.

Deuxièmement, **il est compréhensible que cet article précise que la mention du lieu de l'accouchement soit portée à l'acte**. Cela dit, cette intention semblerait satisfaite par le premier alinéa de l'article 57 du code civil, dans sa rédaction actuelle comme dans celle issue de l'article 2 de la proposition de loi.

Premier alinéa de l'article 57 du code civil

- Rédaction actuelle :

*« L'acte de naissance énoncera le jour, l'heure **et le lieu de la naissance**, le sexe de l'enfant, les prénoms qui lui seront donnés, le nom de famille, suivi le cas échéant de la mention de la déclaration conjointe de ses parents quant au choix effectué, ainsi que les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des père et mère et, s'il y a lieu, ceux du déclarant. Si les père et mère de l'enfant ou l'un d'eux ne sont pas désignés à l'officier de l'état civil, il ne sera fait sur les registres aucune mention à ce sujet. »*

- Rédaction issue de la présente proposition de loi (alinéa 3 de l'article 2) :

*« L'acte de naissance énoncera le jour, l'heure, **le lieu de l'accouchement et le lieu de la déclaration de la naissance s'il est différent**, le sexe de l'enfant, les prénoms qui lui seront donnés, le nom de famille, suivi le cas échéant de la mention de la déclaration conjointe de ses parents quant au choix effectué, ainsi que les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des père et mère et, s'il y a lieu, ceux du déclarant. Si les père et mère de l'enfant ou l'un d'eux ne sont pas désignés à l'officier de l'état civil, il ne sera fait sur les registres aucune mention à ce sujet. »*

À cet égard, il convient de noter qu'il **ne semble pas nécessaire que le lieu de déclaration de la naissance figure sur l'acte de naissance**. Celui-ci a vocation à établir et constituer l'identité juridique de l'enfant en prenant précisément « *acte* » de sa naissance, ce qui permet d'ouvrir des droits (en matière de sécurité sociale, etc.). Dans ces conditions, **le lieu de sa naissance** (ou de « *l'accouchement* » pour reprendre les termes utilisés dans la rédaction issue de la proposition de loi) **est capital dans la constitution de son identité**. À l'inverse, **le lieu de déclaration de la naissance ne semble pas avoir d'importance ni d'utilité particulière** dans cette perspective.

Cette remarque soulève la **principale difficulté pratique posée par les deux articles de la présente proposition de loi**. En effet, créer une **distinction entre le lieu de naissance (ou lieu de l'accouchement), constitutif de l'identité juridique des personnes, et le lieu de déclaration**, dont la fonction est purement « *administrative* », est **source d'une grande complexité et s'inscrit mal dans l'architecture d'ensemble du code civil**.

Les coordinations effectuées par l'article 2 dans une série d'articles du code civil soulignent la difficulté de dissocier lieu de naissance et lieu de déclaration, deux réalités aujourd'hui confondues sous le même terme « *lieu de naissance* ». En effet, **si dans certains articles le lieu de déclaration peut trouver sa place, c'est généralement le lieu de naissance, fondateur de l'identité des personnes souvent demandée dans les démarches administratives, qui importe**.

2. Un risque pour la fiabilité des registres de l'état civil

La présente proposition de loi pourrait également **poser des problèmes en matière de fiabilité des registres**.

Premièrement, **les officiers d'état civil n'ont pas à leur disposition de moyens d'enquête**. Si une personne décidait de déclarer son enfant à son lieu de naissance, puis au lieu de son domicile, les deux officiers d'état civil concernés n'auraient pas, dans la rédaction actuelle de la proposition de loi, de moyens d'en être informés. **Le risque d'un double enregistrement, synonyme d'une perte très significative de fiabilité des registres d'état civil, n'est donc pas négligeable**.

Deuxièmement, **l'architecture administrative et informatique assurant la fiabilité des registres d'état civil a tenu compte de la concentration des naissances**. Cette dernière a en effet permis une grande fiabilisation des données de l'état civil **en informatisant partiellement la procédure d'échange de données entre les mairies, d'une part, et les préfectures et notaires d'autre part**, et en réduisant de ce fait les hypothèses où la remise aux intéressés de copies et extraits d'actes est nécessaire.

En effet, le principal risque pour la fiabilité des actes est la délivrance de copies et d'extraits aux intéressés, qui peuvent éventuellement les falsifier avant de les fournir à l'organisme les ayant demandé. Pour pallier cette difficulté, un système électronique appelé « COMEDEC » a été mis en place : il permet, pour la vérification de données d'état civil, la transmission de données d'actes directement de l'officier d'état civil à l'administration ou organisme demandeur.

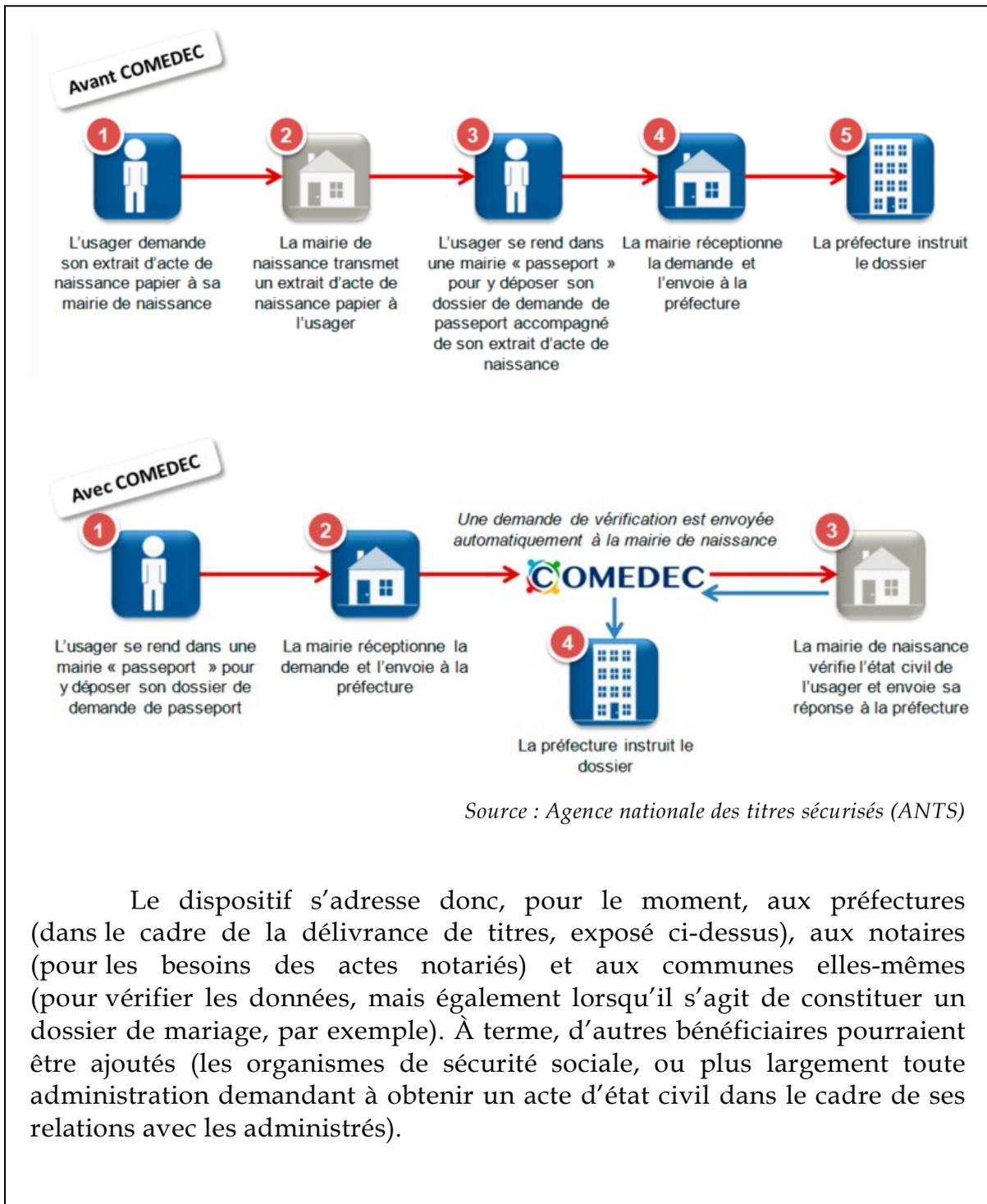
Le système COMEDEC

Selon le ministère de la justice, le système « *Communication électronique de données d'état civil* » (COMEDEC) est un « *dispositif dématérialisé de délivrance de données de l'état civil qui a vocation à centraliser l'ensemble des demandes d'acte adressées aux communes* »¹. Il a deux objectifs : simplifier les démarches administratives des usagers, en leur évitant d'avoir à produire eux-mêmes une copie de leur acte d'état civil, mais surtout **limiter la fraude documentaire**.

Il fonctionne comme une **plateforme sécurisée**, sur laquelle s'échangent (sans qu'elles soient conservées) les informations à caractère personnel de l'état civil des personnes. Ces échanges ont lieu entre, d'une part, **les destinataires de données d'état civil et, d'autre part, les dépositaires des registres de l'état civil** (mairies et service central de l'état civil de Nantes pour les Français de l'étranger), chargés de la vérification des données d'état civil transmises par les intéressés aux destinataires.

Son fonctionnement est résumé dans les schémas ci-après :

¹ L'ensemble des informations relatives au principe et aux modalités de fonctionnement du système COMEDEC peut être trouvé à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/comedec-12589/>. Les aspects proprement techniques du dispositif sont également détaillés sur le site de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), chargée du fonctionnement informatique du système, à l'adresse suivante : <https://ants.gouv.fr/Les-solutions/COMEDEC>.



Source : Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Le dispositif s'adresse donc, pour le moment, aux préfectures (dans le cadre de la délivrance de titres, exposé ci-dessus), aux notaires (pour les besoins des actes notariés) et aux communes elles-mêmes (pour vérifier les données, mais également lorsqu'il s'agit de constituer un dossier de mariage, par exemple). À terme, d'autres bénéficiaires pourraient être ajoutés (les organismes de sécurité sociale, ou plus largement toute administration demandant à obtenir un acte d'état civil dans le cadre de ses relations avec les administrés).

Progressivement déployé à partir de juin 2012¹, **le dispositif a été rendu obligatoire dans les communes accueillant une maternité** par les articles 53² et 114 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle*. Ce dernier article fixait au plus tard au 1^{er} novembre 2018 la date d'entrée en vigueur de l'obligation pour les toutes les communes disposant d'une maternité sur leur territoire de se raccorder à la plateforme COMEDEC.

Il semble cependant, selon les chiffres du ministère de la justice, que **toutes les communes soumises à cette obligation légale ne s'y soient pas encore conformées**³. Le « *taux de dématérialisation* » en ce qui concerne les démarches pour l'obtention d'un passeport ou d'une carte d'identité (pourcentage de demandeurs de passeport et carte nationale d'identité qui n'ont plus à fournir leur acte d'état civil, tous lieux de naissance confondus) mis en avant par le ministère de la justice est cependant relativement élevé, puisqu'il atteint 88 %⁴.

¹ Initialement, le dispositif avait été déployé dans 16 communes pilotes de Seine-et-Marne avant de connaître une généralisation progressive.

² L'article 53 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle crée un article 101-1 dans le code civil relatif à la publicité des actes de l'état civil, qui entérine l'existence d'une « procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil ». Celle-ci peut être mise en œuvre aux fins de suppléer à la délivrance des copies intégrales et des extraits, facteurs de risques pour la fiabilité des registres de l'état civil comme expliqué supra. En ce qui concerne le système COMEDEC proprement dit, l'article 101-1 du code civil prévoit non seulement que « lorsque la procédure de vérification peut être mise en œuvre par voie dématérialisée, notamment par les notaires, elle se substitue à toute autre forme de délivrance de copie intégrale ou d'extrait », mais également à son dernier alinéa que la procédure dématérialisée « est obligatoirement mise en œuvre par les communes sur le territoire desquelles est située ou a été établie une maternité. »

³ Selon la « Lettre d'information COMEDEC » de juin 2019 (consultable à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Lettre%20COMEDEC_juin%202019_VD.pdf), sur les 1 225 communes raccordées à COMEDEC à date, 1 003 étaient des communes disposant ou ayant disposé sur leur territoire d'une maternité (222 communes ayant sollicité un raccordement sur la base du volontariat). Ce taux de raccordement des communes disposant ou ayant disposé d'une maternité, « supérieur à 80 % » selon la lettre d'information, a pu néanmoins augmenter légèrement puisqu'en décembre 2019, le nombre de communes « à maternité » raccordées était de 1 021, sur un total de 1 620 communes raccordées (chiffres consultables à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/comedec-12589/comedec-en-chiffres-12794/>).

⁴ Cette mesure est cependant à considérer avec précaution : elle n'inclut pas l'ensemble des démarches pouvant faire l'objet d'une vérification dématérialisée, uniquement celles pour l'obtention d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité. Ce « taux de dématérialisation » est donc partiel.

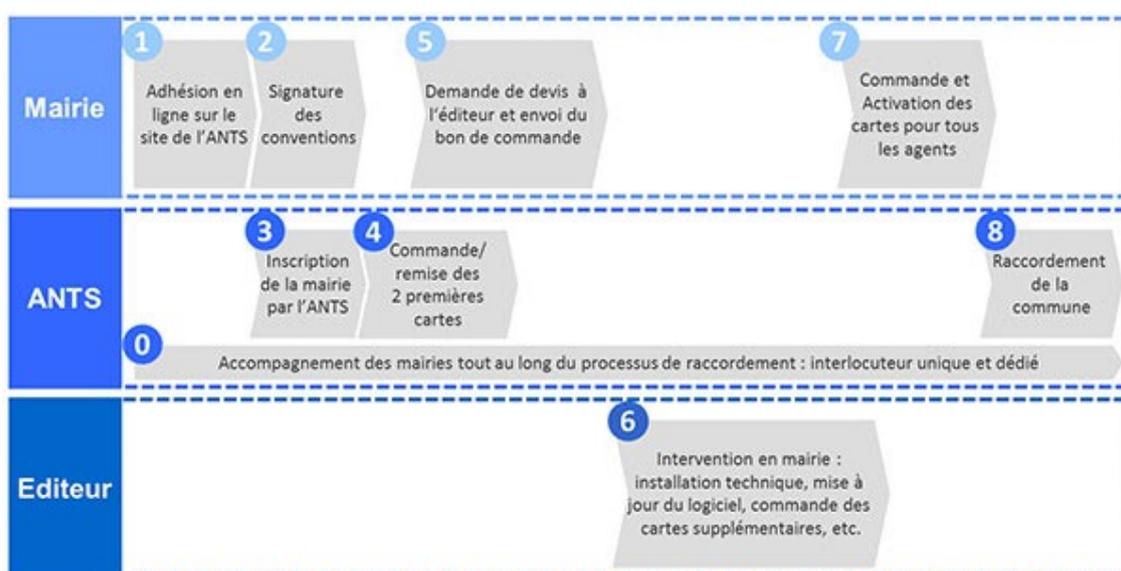
Présent dans la majorité des communes délivrant chaque année des copies et extraits d'actes de naissance, le dispositif COMEDEC fiabilise les registres d'état civil. **Il semble néanmoins difficile d'envisager à brève échéance sa généralisation à l'ensemble des communes françaises, alors même que son déploiement n'est même pas achevé dans les communes disposant d'une maternité, pourtant légalement tenues de s'équiper.** Dans ces conditions, la fiabilisation des registres d'état civil permise par le système COMEDEC reculerait nécessairement, les officiers d'état civil des communes de domicile des parents étant actuellement moins souvent équipés de COMEDEC que les officiers d'état civil des communes de naissance.

3. Un impact financier potentiellement négatif pour les petites communes

Mal mesuré, l'impact financier de la proposition de loi pourrait être négatif pour certaines communes, en particulier de petite taille.

Tout d'abord, à supposer que le dispositif COMEDEC soit déployé dans l'ensemble des communes pour répondre aux difficultés de fiabilité soulevées *supra*, **l'opération aurait un coût pour les communes concernées.** Même si ce déploiement ne se généralisait que progressivement, **l'équipement du logiciel COMEDEC s'avèrerait selon toute vraisemblance coûteux pour les communes concernées.**

Schéma des étapes du raccordement d'une commune à COMEDEC



Source : ministère de la justice¹

¹ Schéma consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/comedec-12589/comment-se-raccorder-a-comedec-12592/>.

L'équipement nécessaire pour assurer le bon raccordement à COMEDEC d'un service d'état civil est certes relativement rudimentaire. Même si ce raccordement peut être l'occasion pour une commune d'un investissement dans un logiciel de gestion de l'état civil, il n'est techniquement pas nécessaire de disposer d'un tel logiciel pour être raccordé à COMEDEC¹ : une connexion Internet et un matériel informatique suffisamment récent pour supporter l'application web gratuite WebADA suffisent.

Par ailleurs, l'accès à COMEDEC est sécurisé par une carte, délivrée en général par le maire à un agent d'état civil de la commune. Cette « *carte agent* » permet à son titulaire de s'authentifier et de signer électroniquement les demandes de vérification des données d'état civil². Ces cartes sont fournies à titre gratuit, de même que les lecteurs de cartes nécessaires à leur fonctionnement. Néanmoins, l'ANTS n'assure pas la maintenance des lecteurs et leur remplacement représente un coût de 10 euros.

En revanche, pour les communes disposant d'un logiciel d'état civil, la mise en œuvre des fonctionnalités nécessaires à l'utilisation de COMEDEC dans le logiciel d'état civil peut faire l'objet d'une journée d'intervention en mairie, facturée par l'éditeur.

Ce coût peut être partagé avec l'État dans certaines conditions.

L'article 114 de la loi n° 2016-1547 précitée prévoyait en effet à son XVII : « *L'État s'engage à participer au financement du déploiement de COMEDEC dans les communes de naissance.* » Cette disposition appelle deux remarques.

Premièrement, en l'état du droit, **seules les communes de naissance pourraient voir l'État contribuer au financement du déploiement de COMEDEC**. Or, une commune ne disposant pas de maternité et donc ne constituant, sauf exception, pas une commune de naissance, ne pourrait peut-être pas bénéficier d'une telle aide financière si elle n'est qu'une commune de « *déclaration de naissance* ». En tout état de cause, **la présente proposition de loi ne permet pas, dans sa rédaction actuelle, de clarifier ce point.**

¹ Ces logiciels, qui facilitent la gestion de l'état civil, sont commercialisés par des éditeurs privés. Ils peuvent être coûteux : à titre d'exemple, le logiciel « Acte Etat Civil », commercialisé par Adic informatique, représente un investissement de 660 euros, hors taxe selon l'éditeur (<http://www.adic-informatique.fr/>). Les logiciels compatibles avec COMEDEC sont listés par l'ANTS à l'adresse suivante :

<https://ants.gouv.fr/Les-solutions/COMEDEC/Adhesion-conventions-deploiement/Logiciels-d-etat-civil>.

² Le processus de délivrance et de gestion des cartes est détaillé à l'adresse suivante : <https://ants.gouv.fr/Les-solutions/COMEDEC/Adhesion-conventions-deploiement/Gestion-des-cartes>.

Deuxièmement, **cette contribution financière n'est ni automatique, ni complète**. Elle fait l'objet d'un encadrement par l'arrêté du 31 mai 2017 relatif à *la participation financière de l'État au déploiement de COMEDEC*¹, pris en application du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à *l'état civil*². Ces dispositions prévoient que pendant une durée de 7 ans à compter de la publication du décret susmentionné (soit jusqu'en mai 2024), l'ANTS verse une aide financière aux communes raccordées, « *calculé[e] au prorata des vérifications effectuées au profit des notaires et à partir d'un seuil minimal* ». Ce versement correspond à 50 centimes d'euro par réponse faite aux notaires sur l'année et n'est effectué qu'au-delà de 500 euros.

Cette contribution financière est donc en réalité limitée. Elle est partielle, puisqu'elle ne s'applique qu'aux demandes de vérification émanant de notaires (qui ne représentent qu'une part du total des demandes adressées aux communes). **Elle n'est pas automatique, puisque seules les communes ayant répondu à plus de mille demandes bénéficieront d'un versement**. Enfin, le rapporteur n'a pu trouver de chiffre justifiant un montant de 50 centimes d'euro par vérification effectuée.

Au-delà du seul dispositif COMEDEC et de ses coûts potentiels, la présente proposition de loi représente enfin un potentiel impact financier négatif en **charges de gestion pour les communes où les parents sont domiciliés et choisissent d'y déclarer leur enfant**. Des **coûts de formation** pourraient être nécessaires dans de petites communes, ne disposant plus que d'un service restreint de gestion de l'état civil. Surtout, un acte de naissance implique **un suivi, une vérification et une actualisation** (apposition de mentions marginales en particulier) des actes de naissance **tout au long de la vie de l'intéressé**. Cette charge pourrait représenter à terme un investissement humain et financier accru dans la gestion de l'état civil de petites communes.

¹ Consultable à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2017/5/31/JUST1713705A/jo/texte>.

² Consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/6/2017-890/jo/texte>.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI AMENDÉE, DANS L'ATTENTE D'ÉCLAIRCISSEMENTS SUR LA POSITION DU GOUVERNEMENT

A. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES DE LA PROPOSITION DE LOI

1. **Une solution optimale mais irrecevable financièrement : permettre à l'officier d'état civil du domicile des parents de disposer d'une copie de l'acte de naissance, dont il assure la mise à jour**

Face à une demande récurrente et légitime des élus et de nos concitoyens, **la présente proposition de loi offre donc une solution imparfaite**, soulevant plusieurs difficultés. Lors des échanges du rapporteur avec la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, cette dernière a souligné ces difficultés, mais s'est également montrée **réceptive à la nécessité de proposer une solution**.

Elle a ainsi évoqué **le projet, en cours d'élaboration, d'une expérimentation d'actes dits « miroirs »**. Ce projet d'expérimentation s'inspirerait du modèle des actes de décès¹, qui sont établis par l'officier d'état civil du lieu de survenance et transmis pour transcription sur les registres de la commune du dernier domicile du défunt. Pour les naissances, une procédure similaire serait employée : l'officier d'état civil du lieu de naissance établirait l'acte de naissance (qui resterait l'acte « authentique »), avant d'en transmettre sans délai une copie originale à l'officier d'état civil du lieu de domicile du ou des parents, ce dernier étant tenu de le transcrire sur les registres de l'état civil de sa commune, mais également d'en assurer l'actualisation au cours de la vie de l'enfant afin de pouvoir en délivrer des copies ou extraits. En d'autres termes, **le même acte serait alors enregistré et pourrait être exploité dans deux registres distincts** : le registre du lieu de naissance et celui du lieu de domicile des parents.

Le rapporteur aurait souhaité qu'une réécriture de la proposition de loi puisse reprendre l'idée de cette expérimentation, voire l'inscrire directement dans la loi, quitte à ce que la date d'entrée en vigueur soit repoussée afin de permettre aux communes de se préparer à cette évolution.

Cette rédaction serait néanmoins, en raison des coûts qu'elle emporte (notamment pour assurer la fiabilité des registres d'état civil), **vraisemblablement irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution** puisqu'elle constituerait l'aggravation d'une charge publique pour l'État et les collectivités territoriales concernées. Le rapporteur n'a donc pas été en mesure de la soumettre à la commission.

¹ Article 80 du code civil.

2. Des améliorations nécessaires, mais marginales, de la rédaction proposée

Dans ces conditions, la commission propose que soient apportées à la présente proposition de loi des **modifications marginales visant à en assurer l'opérationnalité**.

L'amendement COM-3, adopté à l'initiative du rapporteur, porte sur l'article 1^{er} de la présente proposition de loi et vise à **supprimer les deuxième et troisième phrases de l'article**. La deuxième phrase prévoit que, lorsque les parents choisissent de déclarer la naissance de leur enfant à l'officier d'état civil du domicile de l'un d'eux, ils sont tenus de témoigner de leur accord sur le lieu de domicile choisi par une attestation dûment signée et produite à l'officier d'état civil en question. Cette rédaction **semble paradoxalement mal prendre en compte le cas pourtant répandu d'un domicile commun des parents**, puisqu'elle mentionne uniquement « *l'officier de l'état civil du domicile de l'un des parents* ». Deuxièmement, **elle ne prévoit pas de procédure en cas de désaccord des parents, ce qui pourrait être générateur d'incertitude juridique**.

L'amendement COM-3 tend donc à pallier cette difficulté, en prévoyant que, à défaut de domicile commun des parents :

- si les parents produisent un document écrit attestant de leur accord à l'officier d'état civil du lieu de domicile de l'un d'eux, l'enfant peut y voir sa naissance déclarée ;

- faute d'être en mesure de produire ce document (désaccord persistant entre les parents sur le lieu de déclaration, *etc.*) la naissance est déclarée au lieu de naissance.

Enfin **l'amendement COM-3 supprime la troisième phrase** de l'article 1^{er}, qui précise que « *mention du lieu de l'accouchement est portée à l'acte* ». Cette précision semble **satisfaite dans son intention par l'article 57 du code civil**, dans sa rédaction actuelle comme dans celle issue de l'article 2 de la présente proposition de loi, comme expliqué *supra*.

L'amendement COM-4 vise à **repandre les coordinations effectuées par l'article 2 de la présente proposition de loi à la lumière des difficultés posées par la dissociation entre lieu de naissance et lieu de déclaration**. Le plus souvent, lorsque des articles du code civil font référence au lieu de naissance, il s'agit de **constituer l'identité d'une personne dans le cadre d'une procédure**. Dans ces conditions, la mention « *lieu de naissance* », qui fonde l'identité de la personne, semble préférable à la mention du « *lieu de déclaration de naissance* ». Dans certaines coordinations, cette dernière est donc au mieux superflue, au pire nuisible à la cohérence des dispositions du code civil. Il a en conséquence été choisi de **supprimer onze alinéas (2, 3, et 6 à 14) sur les quinze que contenait l'article dans sa rédaction initiale**. Les modifications apportées aux trois alinéas restants sont rédactionnelles.

B. CLARIFIER LE DROIT POUR LES LETTRES UTILISÉES DANS LES PRÉNOMS INSCRITS À L'ÉTAT CIVIL

L'article 3 de la proposition de loi, dans sa rédaction résultant de l'examen du texte en commission, tend à prévoir **les lettres comportant des signes diacritiques qui peuvent être utilisés dans les prénoms inscrits à l'état civil des personnes et à y inclure la lettre « ñ » (« n tilde »).**

1. L'impossibilité d'utiliser la lettre « ñ » dans les prénoms ne semble pas répondre à une réelle justification

Les lettres et signes admissibles dans les prénoms inscrits à l'état civil des personnes sont actuellement définis par la circulaire de la ministre de la justice du 23 juillet 2014 relative à l'état civil¹. Celle-ci comprend, parmi les lettres comportant un signe diacritique, des voyelles (à - â - ä- é - è - ê - ë - ï - î - ô - ö - ù - û - ü - ÿ) mais également une consonne (ç). La lettre « ñ » n'y figure cependant pas.

Cette absence a généré des incompréhensions pour des parents désirant utiliser ce signe dans le prénom de leur enfant, mises en lumière par la récente affaire relative à la graphie du prénom de Fañch B.²

Pourtant, **l'usage du signe « tilde » est attesté dans la langue française**, y compris dans l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539. Il ne serait tombé en désuétude qu'au XVIII^{ème} siècle. Dès lors, **il ne semble pas que l'usage du « tilde » dans les actes de naissance aille à l'encontre des dispositions constitutionnelles³ ou législatives⁴** qui prévoient l'usage du français dans les actes officiels.

¹ *Circulaire de la ministre de la justice du 23 juillet 2014 relative à l'état civil (NOR : JUSC1412888C).*

² *Dans cette affaire, la cour d'appel de Rennes a annulé un jugement du tribunal de grande instance de Quimper portant rectification de l'acte de naissance de Fañch B. pour supprimer de son prénom le signe « tilde ». Elle a motivé son arrêt par le fait que, contrairement à l'argumentation du ministère public, « l'usage du tilde n'est pas inconnu de la langue française puisque le ñ figure à plusieurs reprises dans le dictionnaire de l'Académie Française, dans le Petit Robert et dans le Larousse de la langue française ». Elle a également relevé l'usage du « ñ » à plusieurs reprises dans des patronymes figurant dans des décrets de nomination et estimé que, sauf à « générer une situation discriminatoire », un tel usage pouvait être admis pour les prénoms. Enfin, elle a souligné que le prénom Fañch « avec cette même graphie a déjà été accepté par le procureur de la République de Rennes » en 2002. La Cour de cassation a rejeté le 17 octobre 2019, pour irrecevabilité, le pourvoi qui lui avait été adressé par le parquet général de la cour d'appel de Rennes.*

³ *L'article 2 de la Constitution prévoit, depuis la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, que « la langue de la République est le français ».*

⁴ *La loi du 2 Thermidor an II (20 juillet 1794) et l'arrêté consulaire du 24 Prairial an XI (13 juin 1803) rendent obligatoire l'écriture des actes administratifs en langue française.*

2. Préciser les signes diacritiques admissibles dans les prénoms inscrits à l'état civil

L'article 3, introduit par un **amendement COM-1 rectifié** *ter* présenté par Michel Canevet et plusieurs de ses collègues, propose donc de **clarifier le droit existant et préciser les signes diacritiques de la langue française qu'il est possible d'utiliser** dans les prénoms inscrits à l'état civil.

Il tend à insérer, après le deuxième alinéa de l'article 57 du code civil relatif au choix des prénoms de l'enfant à sa naissance, un nouvel alinéa. Celui-ci prévoit une liste des « *voyelles et consonnes accompagnées d'un signe diacritique connues de la langue française* », comportant les lettres suivantes : à - â - ä - é - è - ê - ë - ï - î - ô - ö - ù - û - ü - ÿ - ç - ñ. **Il inclut donc dans cette liste le « ñ ».**

Il précise par ailleurs que les signes diacritiques admis « *peuvent être portés tant sur les lettres majuscules que sur les minuscules* » et que les ligatures « æ » et « œ » sont admises, en majuscule comme en minuscule.

Enfin, il prévoit explicitement qu'aucun autre signe diacritique que ceux prévus à l'article « *ne peut être retenu pour l'établissement d'un acte de l'état civil.* »

C. UN DISPOSITIF QUI A VOCATION À S'AMÉLIORER AU COURS DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE

Les quelques modifications proposées n'apportent pas de solution entièrement satisfaisante, sur le plan juridique, aux difficultés mentionnées *supra*.

En particulier, **la création d'une distinction complexe à mettre en œuvre entre lieu de naissance et lieu de déclaration de naissance reste entière à ce stade. De même, les questions posées par la présente proposition de loi sur la fiabilité des registres ne trouvent pas, en l'état, de solution juridique satisfaisante.** Ces améliorations ne sauraient donc avoir pour conséquence de rendre le dispositif pleinement fonctionnel.

Le rapporteur estime cependant que **la présente proposition de loi permet d'entamer un travail d'évolution de la gestion de l'état civil**, qui n'a que trop tardé. Elle est du reste de nature à inciter le Gouvernement à mettre en place un dispositif qui permettrait ainsi, sans être empêché par des règles de recevabilité financière imposées au seul Parlement, de prendre effectivement en considération les communes françaises dépourvues de maternités - c'est-à-dire l'écrasante majorité d'entre elles - qui voient leur état civil mourir.

La navette parlementaire doit donc être l'occasion d'une amélioration et d'un enrichissement de la présente proposition de loi en vue de l'adoption d'un dispositif robuste, à même de répondre aux attentes des élus et des citoyens.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 8 JANVIER 2020

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous en venons à l'examen du rapport d'Agnès Canayer sur la proposition de loi, présentée par Hervé Marseille, Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues, relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents. Ce texte est l'expression d'une réflexion qui, au-delà du groupe de l'Union Centriste, intéresse des membres d'autres groupes, dont le groupe Les Républicains.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Présentée par Hervé Marseille et cosignée par plus de quatre-vingts de nos collègues issus de différents groupes, cette proposition de loi permettrait aux parents qui le souhaitent de déclarer la naissance d'un enfant dans la commune de domiciliation de l'un d'eux. Pour cela, elle vise à modifier le premier alinéa de l'article 55 du code civil qui prévoit actuellement : « Les déclarations de naissance sont faites dans les cinq jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu. » Les parents pourraient déclarer la naissance au lieu de l'accouchement ou, à condition de produire une attestation écrite de leur accord, sur le lieu de domicile de l'un d'eux. Une mention du lieu de l'accouchement serait inscrite à l'acte. Par ailleurs, la proposition de loi porte à huit jours le délai de déclaration.

Cet allongement du délai de déclaration, déjà porté, sur la proposition du Défenseur des droits, de trois à cinq jours par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, ne semble pas poser de réelle difficulté.

Surtout, en permettant aux parents d'enregistrer la naissance de leur enfant dans la commune d'attache de la famille, il s'agit de servir un objectif fort défendu par le Sénat : la revitalisation des communes. Cela relèverait également du bon sens. En reliant l'enfant à sa commune d'origine, cette déclaration exprimerait un ancrage symbolique, à l'heure où nombre de communes voient leur registre des naissances se dépeupler, les maternités étant concentrées dans un nombre restreint de communes et les naissances à domicile étant de moins en moins nombreuses.

La délivrance de copies intégrales et extraits d'acte de naissance relève de l'officier d'état civil qui a dressé l'acte initial. S'agissant d'un lien essentiel dans la vie civique, la proximité de ce service public est donc essentielle.

N'oublions pas la dimension touristique, s'agissant des communes qui ont vu naître une personnalité et peuvent en faire un facteur d'attractivité. En Seine-Maritime, une célébrité a même pris le nom de son village : Bourvil, originaire de Bourville !

M. Philippe Bas, président. – En Indre-et-Loire, la commune de La Haye, qui a vu naître le philosophe, s'appelle désormais Descartes !

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La mesure proposée a déjà été plusieurs fois envisagée : elle a fait l'objet d'une proposition de loi de Pierre Laffite et Guy-Pierre Cabanel en 1999 ; d'une autre, en 2003, soutenue par Robert Badinter ; puis d'une autre présentée en 2013 par notre collègue Philippe Dominati.

Deux propositions de loi ayant le même objet ont été déposées à l'Assemblée nationale, présentées, l'une, par Emmanuelle Ménard, députée non inscrite et l'autre, par Christophe Bouillon, député du groupe socialiste et président de l'Association des petites villes de France.

Revitaliser les communes est un enjeu essentiel – personne ici ne dira le contraire. Or, depuis le début des années 1970, du fait de la concentration des naissances, de moins en moins de communes sont concernées par les déclarations de naissance. Ainsi, en 2016, seules 2 800 communes ont vu naître au moins un enfant, dont 2 200 en ont vu naître moins de deux. Seuls 7,8 % des communes voient ainsi leur officier d'état civil dresser un acte de naissance chaque année. De fait, les accouchements à domicile représentent aujourd'hui moins de 0,5 % du total des naissances, et plus du tiers des maternités ont été fermées entre 1996 et 2012. En 2016, quatre enfants sur cinq sont nés dans 200 communes seulement et 500 communes représentent à elles seules la quasi-totalité des naissances en France...

Ce texte, dont les objectifs sont louables, pose néanmoins quelques difficultés pratiques.

S'agissant de la fiabilité des registres d'état civil, le texte ne neutralise pas le risque de double enregistrement des actes. Le système électronique COMEDC

– Communication électronique des données de l'état civil –, qui permet de sécuriser la vérification des données d'état civil, devrait également être généralisé pour assurer la fiabilité du dispositif, ce qui ne semble pas envisageable en l'état.

Deuxièmement, le coût pour les communes du dispositif ne doit pas être négligé, même si le nombre de naissances déclarées par village devrait rester faible. La remarque a d'ailleurs été soulevée par l'Association des maires de France, bien que celle-ci soit favorable à la proposition de loi dans son principe.

Le Gouvernement est ouvert à cette initiative, traduction d'une demande forte des élus des territoires, et réfléchit à un dispositif qui remplisse toutes les conditions de sécurité juridique. Il compte proposer l'expérimentation de registres d'actes « miroirs », qui s'inspireront de ce qui existe pour les déclarations de décès. En d'autres termes, l'officier d'état civil du lieu de naissance établirait l'acte original, dont une copie serait transmise sans délai à celui du lieu de domicile des parents ou de l'un des parents, les actes pouvant être exploités (délivrance de copies et extraits) dans les deux registres.

Nous ne pouvons pas nous-mêmes proposer cette expérimentation, car une telle disposition serait déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Nous échangeons actuellement avec le Gouvernement pour mieux définir les contours du dispositif juridique qu'il pourrait suggérer.

Cela étant, je vous propose d'adopter ce texte en y apportant quelques modifications marginales pour le rendre davantage opérationnel.

D'abord, nous voulons sécuriser le choix du domicile des parents comme lieu de déclaration. La proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prend mal en compte la situation du domicile conjoint et celle de parents en désaccord sur le lieu de déclaration. Je propose un amendement qui tend à ce que, en l'absence de domicile commun, les parents produisent une attestation conjointe de leur accord sur une déclaration au lieu de domicile de l'un d'eux. À défaut, la déclaration de naissance s'effectuera au lieu effectif de la naissance.

Ensuite, je propose la suppression de la disposition qui prévoit que la mention du lieu de l'accouchement figure à l'acte, car celle-ci est déjà satisfaite par l'article 57 du code civil. Je propose également la suppression de plusieurs mesures de coordination figurant à l'article 2 pour maintenir dans certains articles du code civil la notion de lieu de naissance, qui fonde l'identité juridique de la personne, plutôt que le lieu de déclaration de naissance, qui s'insère mal dans l'architecture juridique du code civil.

Enfin, en vue du dépôt éventuel d'amendements au texte de la commission, je précise que le champ de cette proposition de loi se limite aux modalités et aux conditions dans lesquelles sont effectuées les déclarations de naissance aux services de l'état civil.

M. Philippe Bas, président. – À vous entendre rappeler le nombre de propositions de loi déposées au fil des ans et la qualité de leurs auteurs, on s'étonnerait presque que ce problème lancinant n'ait pas encore trouvé de solution. Moyennant les améliorations que vous proposez, il me paraîtrait heureux que le Sénat adopte cette proposition de loi, si possible unanimement. Il s'agirait là d'un acte politique fort.

M. Jean-Yves Leconte. – Au risque de paraître conservateur, pour moi, les faits sont les faits : le lieu de naissance a un sens et ne peut être remplacé sous prétexte que les naissances devraient être mieux réparties sur le territoire.

Je rappelle que l'état civil permet d'établir l'identité des personnes bien au-delà de celles qui sont nées en France. L'article 47 du code civil prévoit que tout acte d'état civil fait en pays étranger fait foi, en principe, à l'égard des autorités françaises. Il faut donc faire en sorte, par parallélisme, que notre état civil soit le plus fiable possible. On ne doit pas mettre en balance la nécessité de revitaliser certaines communes avec celle d'avoir un état civil crédible.

Évoquons aussi les procédures de dématérialisation, de transmission et d'accès direct aux actes de l'état civil. Aujourd'hui, un certain nombre de municipalités, parce qu'elles enregistrent beaucoup de naissances, sont expertes en la matière. Mais, il existe de fortes disparités entre les villes, car ce sont en fait les 35 000 communes de France qui tiennent un registre d'état civil. Il faut faire attention aux évolutions que l'on envisage. Demain, ces 35 000 communes seront-elles en mesure de tenir un registre d'état civil électronique ?

Je suis assez réservé vis-à-vis d'une démarche qui tend à remplacer la réalité des faits par une réalité virtuelle, car elle risque de mettre en cause la crédibilité et l'efficacité de notre état civil. À mon sens, Mme le rapporteur n'a pas levé tous les doutes sur cette proposition de loi.

M. Yves Détraigne. – Ce texte semble comporter de bonnes idées. J'ai cependant quelques questions. Que se passe-t-il quand les deux parents ne résident pas dans la même commune ? Quel lieu de résidence est alors choisi ? Il nous faut bien réfléchir avant de faire évoluer le droit : on risque de compliquer la vie des généalogistes et, surtout, de brouiller l'identité d'un certain nombre de personnes dans les décennies à venir.

M. Alain Richard. – Je ne suis pas sûr que l'on mesure tous les effets induits par ce texte. Le lieu de naissance est un élément fondamental de l'identité des individus : il figure dans le code civil et constitue un fait juridiquement établi auquel on a recours tout au long de la vie, opposable aux tiers. Cette identité doit être protégée bien au-delà de la déclaration de naissance initiale.

Conserve-t-on la mention de la ville de naissance effective sur l'acte de l'état civil ? Existe-t-il une seconde déclaration de naissance comportant le lieu de résidence des parents ? À lire le dispositif de cette proposition de loi, la réponse semble clairement négative, si bien que je n'en comprends pas bien l'intérêt.

Le Gouvernement semble vouloir maintenir la mention du lieu effectif de naissance *via* sa transcription dans le registre de l'état civil à côté du lieu de résidence des parents. Cette solution me semble beaucoup mieux convenir.

Selon moi, on ne peut pas statuer sur ce texte sans statuer sur ses répercussions sur les documents d'identité. La France ne peut pas décider seule que le passeport d'une personne, par exemple, ne doit plus comporter la mention du lieu effectif de sa naissance. Si nous légiférons sur la déclaration de naissance, il nous faut également légiférer sur l'inscription du lieu de naissance dans les documents d'identité.

J'ai cru comprendre que, au fond, cette proposition de loi serait une sorte d'amorce de débat sur la double inscription du lieu de naissance et du lieu de résidence des parents. Pourquoi ne pas en débattre tout de suite dans ce cas ?

M. Jérôme Durain. – J’inscris mon propos dans le droit-fil des deux précédentes interventions. J’aimerais exprimer mon embarras au nom de mon groupe.

Si nous souscrivons évidemment aux objectifs visés par les auteurs du texte, en raison notamment de notre attachement aux communes et à l’idée d’un ancrage dans une lignée familiale, si nous comprenons l’intérêt de ce texte pour les familles, si nous apprécions la pertinence de la réflexion sur la revitalisation des communes et la perte de la dynamique démographique, cette proposition de loi soulève cependant un certain nombre d’incertitudes sur le plan juridique. Son dispositif, qui semble un peu bancal, pourrait avoir des effets incertains. À titre personnel, j’ajoute que ce texte me semble artificiel : on ne court pas après une démographie perdue en allant chercher les enfants nés ailleurs.

Dans un contexte de forte mobilité sociale, avec des familles souvent fracturées et divisées, le fait de proposer un arbitrage au moment de la naissance d’un enfant n’est-il pas une source de difficultés supplémentaires pour les familles ? Autre point : les établissements de santé où ont lieu les naissances devront s’accommoder de ces nouvelles procédures. Enfin, quelles conséquences ce texte aura-t-il sur l’article 56 du code civil ?

Même si nous trouvons intéressante l’idée qui sous-tend ce texte, nous avons des doutes sur ses implications concrètes.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je suis plutôt favorable à cette proposition de loi. Pour moi, la déclaration de naissance n’est que la notification d’un événement. En outre, j’ai compris l’inverse de mon collègue Richard : le lieu de naissance devrait bien figurer sur l’acte. Si mon interprétation est la bonne, je considère que le texte va dans le bon sens, eu égard aux motivations que vient d’énumérer Mme le rapporteur.

J’ajoute que cette proposition de loi serait vraiment utile en outre-mer où, pour des raisons matérielles, beaucoup de maternités ont été regroupées. À Mayotte, par exemple, la majorité des 10 000 naissances enregistrées chaque année ont lieu à Mamoudzou, alors que les familles sont disséminées sur l’ensemble de l’île. La réalité démographique des communes de Mayotte s’en trouve déformée.

Avoir le choix, puisque tel sera le cas, entre le lieu de naissance et le lieu de domicile des parents est positif et permettra de trouver de nombreuses solutions pratiques.

M. Éric Kerrouche. – Une grande partie des Français ont un fort attachement à la commune. Pour autant, cette appartenance à la commune est un peu mythifiée et cette proposition de loi véhicule une vision datée de la famille, « fixée » dans le temps long sur une seule commune, qui ne correspond plus aux réalités familiales.

L'évolution proposée laisse-t-elle entrevoir un droit de rectification, pour faire référence à l'autre proposition de loi examinée par notre commission ce jour, pour tous ces Français qui voudraient pouvoir changer leur lieu de naissance sans avoir pu le faire auparavant ? Le texte pose des problèmes, notamment pour les membres de familles monoparentales qui résident dans des villes différentes. Quel lieu de résidence choisir et selon quelles modalités ? De plus, dans un contexte de forte mobilité, ce qui avait du sens pour les parents n'en aura plus forcément dans l'avenir. C'est pourquoi la double mention du lieu effectif de naissance et de celui de sa déclaration est nécessaire. L'intention des auteurs est donc bonne, mais le texte risque de créer de nombreuses difficultés, dont on ne mesure pas encore l'ampleur.

Mme Catherine Di Folco. – Je partage beaucoup de ce qui a été dit, notamment les arguments de notre collègue Alain Richard. Le lieu de naissance est fixe, le lieu d'habitation des parents peut changer et le rattachement à une commune peut être très éphémère. *Quid* des arrondissements à Lyon ou à Paris ? Pourra-t-on choisir un arrondissement différent de celui où l'on est né ?

M. Philippe Bas, président. – Notre débat est très riche et intéressant. Le lieu de la naissance est important, car il permet d'attester l'accouchement, à un lieu et une heure donnés. Il convient de ne pas faire disparaître ces éléments d'état civil qui attestent une réalité, une identité, et qui permettent d'établir la réalité de la filiation.

Je note qu'avant 1977, on accouchait souvent à domicile, mais la décision de la ministre Simone Veil de supprimer l'accouchement de la cotation des actes des médecins généralistes a changé la donne.

M. Éric Kerrouche. – Il s'agissait aussi de réduire les risques.

M. Philippe Bas, président. – Oui, cela a été décidé dans un souci de sécurité sanitaire. Jusqu'alors, le lieu de naissance coïncidait avec le domicile et il a cessé massivement d'y coïncider à partir de 1977. Il s'en est suivi une concentration des naissances dans des communes moins nombreuses.

M. Alain Marc. – Je suis globalement favorable à cette proposition de loi, mais je ne retiens pas l'argument de revitalisation des campagnes. Aujourd'hui, à travers son bulletin municipal, le maire peut parfaitement faire valoir les résultats de sa politique d'attractivité. Dans le sud de l'Aveyron, la densité de certains cantons est inférieure à celle du Sahel, et les maires savent faire valoir les naissances dans leur commune.

Mme Brigitte Lherbier. – Le lieu de naissance est indiscutable. La proposition de loi fait peser un risque de discrimination sociale : si les parents dont l'enfant est né à la maternité de Roubaix ont le choix, certains choisiront certainement de faire figurer Lambersart ou Marcq-en-Baroeul, ce qui passerait pour plus distingué !

Et *quid* des enfants nés sous X ? Leur lieu de naissance est très important. J'ai entendu parler d'un enfant né sous X, qui avait été adopté, et qui a pu bénéficier de l'héritage de sa mère biologique, qui avait du bien, grâce à l'indication de son lieu de naissance.

M. Philippe Bas, président. – La proposition de loi modifie, en quelque sorte, le guichet de déclaration, mais ne modifie pas le lieu de naissance, qui reste attesté par le certificat délivré par les maternités.

Mme Catherine Troendlé. – Je comprends la démarche des auteurs de la proposition de loi. En Suisse, à votre naissance, l'état civil mentionne effectivement la commune dans laquelle étaient domiciliés vos parents. Mais cela s'explique surtout par le fait que vous restez rattaché à cette commune toute votre vie, notamment en cas de situation d'indigence. Nous n'allons peut-être pas jusqu'au bout de nos réflexions.

Mme Sophie Joissains. – Je suis cosignataire de cette proposition de loi. Il me semble juste de restituer à la ruralité ce qui lui appartient et, si elles sont adoptées, ces dispositions fourniront des éléments d'analyse particulièrement intéressants. Cette proposition de loi va dans le bon sens pour le monde rural qui a besoin de rayonner à nouveau.

M. Hervé Marseille. – Je tiens à remercier notre rapporteur ainsi que les collègues qui ont cosigné la proposition de loi et qui ont participé à ce débat. Ramenons ce texte à sa juste mesure : il ne s'agit que d'offrir une faculté.

La moitié de nos communes de France a moins de 500 habitants et les maternités sont situées dans les zones les plus denses – il y en a quatre à Paris, trois en Corse. Certaines familles peuvent préférer choisir la petite ville ou le village familial comme lieu de déclaration de la naissance.

Si notre commission adopte cette proposition de loi, nous pourrions poursuivre l'enrichissement de ce texte, en séance publique puis à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement ne semble pas rétif à notre initiative et recherche une solution juridique satisfaisante.

La France compte 800 000 naissances par an, soit quatre naissances par jour et par maternité. C'est donc un flux parfaitement gérable par les services de l'état civil des petites communes qui, je le rappelle, traitent déjà les décès.

Mme Josiane Costes. – Je remercie notre rapporteur. Le groupe du RDSE votera cette proposition de loi, qui devrait redonner le moral aux maires qui n'enregistrent que des décès dans leur commune. Dans le Cantal, nous comptons deux maternités pour 246 communes, soit 244 communes sans maternité. La double mention me semble importante.

M. Jacques Bigot. – C’est une bonne idée, mais l’écriture d’un texte équilibré est délicate. Nous aurions eu besoin d’une étude d’impact. Tous les points n’ont pas été examinés. Quel lieu de naissance devra être indiqué sur les documents administratifs ? L’article 56 du code civil prévoit que l’obligation de déclaration de la naissance de l’enfant repose sur les maternités : comment les maternités s’acquitteront-elles de cette obligation dans le cadre des nouvelles dispositions ? Je suggère qu’une mission d’information soit constituée sur ce sujet, car la proposition de loi modifie trop profondément nos règles d’état civil vieilles de plusieurs siècles. La proposition de loi ne concerne pas que le monde rural : à Strasbourg, le centre obstétrical est situé à Schiltigheim. Je note qu’on meurt aussi de moins en moins à domicile, et de plus en plus à l’hôpital.

M. Philippe Bas, président. – Je partage vos préoccupations. Par ses amendements, Mme le rapporteur prendra en compte les objections que vous soulevez.

Mme Françoise Gatel. – Je partage les observations de notre collègue Thani Mohamed Soilihi. Les services d’état civil, présents dans toutes les communes de France, sont bien gérés et ne devraient pas être bouleversés par ces nouvelles dispositions. Cette proposition de loi est une initiative intéressante et positive, notamment au regard des personnes qui veulent témoigner de leur ancrage dans un territoire, les « somewhere », pour reprendre l’expression du journaliste britannique David Godhart, par opposition aux « anywhere »...

M. Jean-Pierre Sueur. – J’aime beaucoup Roubaix, mais je comprends que l’on puisse trouver plus chatoyant d’être né ailleurs. On aura alors deux lieux : le lieu de naissance et le lieu de déclaration de la naissance. On entre dans une logique de déconnexion du réel, à l’œuvre aussi dans le mariage et dans la mort. C’est chatoyant et séduisant sur le principe, mais réfléchissons bien à toutes les conséquences pratiques.

M. Vincent Seguin. – Je suis favorable à la proposition de loi. La déclaration sera un bon moyen d’améliorer la connaissance par les maires de leur population et de les sortir de leur pessimisme. Les habitants pourront aussi demander leur acte de naissance là où ils habitent, et non plus à la grande ville avec laquelle ils n’ont pas véritablement de lien. Quant à la question des frères et sœurs, en cas de déménagement de la famille, il y a déjà des lieux de naissance différents.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il faut rappeler la portée de cette proposition de loi : la faculté qu’elle couvre ne concernera que quelques naissances et sera optionnelle. En cas de domiciles distincts des parents, il faudra un accord entre eux – c’est l’objet de l’un de mes amendements. Le lieu de naissance restera le lieu effectif de la naissance, l’endroit où la mère a accouché de l’enfant. Le lieu de déclaration simplifiera les démarches et favorisera l’attachement entre la famille et son territoire.

Le dispositif optimal serait celui des actes « miroirs », auquel réfléchit le Gouvernement, mais, comme je l'ai dit, nous ne pouvons pas le proposer en raison de l'article 40 de la Constitution. À défaut, cette proposition de loi ouvre néanmoins des perspectives attendues de pied ferme par les communes. Mes amendements ont pour objet de sécuriser le dispositif afin de le rendre plus opérationnel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-3 prévoit que, à défaut de domicile commun des parents, si les parents produisent un document écrit attestant leur accord à l'officier de l'état civil du lieu de domicile de l'un d'eux, l'enfant peut y voir sa naissance déclarée ; à défaut, la naissance sera déclarée au lieu de naissance.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à supprimer plusieurs coordinations, afin de distinguer très clairement le lieu de naissance du lieu de déclaration.

L'amendement COM-4 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié *ter* prévoit qu'il est possible d'utiliser le « ñ » dans les prénoms inscrits à l'état civil. Il vise à prévenir les décisions d'officiers d'état civil et de justice qui refusent l'utilisation du signe diacritique tilde dans les prénoms. Le texte de la proposition de loi ne comporte pas de dispositions relatives aux prénoms ; ses dispositions concernent non pas le contenu des déclarations de naissance, mais leurs modalités. Dans ces conditions, je propose qu'il soit déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel. – Nous sommes face à un vrai sujet. On nous oppose souvent qu'il s'agirait d'une disposition réglementaire. Or je constate que M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministère de l'intérieur, en bénéficie. Les décisions de justice sont contradictoires et saugrenues : certaines ont accepté le prénom Fañch, d'autres non.

Ce tilde n'a rien de breton : l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 prévoit le ñ. Ce sujet me semble donc relever du législateur et j'en appelle à notre président de commission.

M. Philippe Bas, président. – Vous nous avez convaincus.

M. Jean-Luc Fichet. – J’apporte mon soutien à l’inscription du tilde dans la liste des signes diacritiques de la langue française. Il ne s’agit pas de modifier une circulaire, mais l’article 57 du code civil. Il est étonnant que l’on doive dépenser autant d’énergie sur un sujet à la fois aussi bénin et important, car ce tilde donne de la majesté à un prénom comme Fañch.

M. Loïc Hervé. – Ayant moi-même un signe diacritique sur mon prénom, le umlaut, je soutiens cette démarche.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage l’avis de mes collègues. Si l’ordonnance de Villers-Cotterêts le prévoit, il appartient au patrimoine linguistique français. Au demeurant, l’article 45 me semble inopérant, car il s’agit ici de la rédaction des actes de naissance, qui ont bien un lien direct avec le texte. Je demande donc un vote de la commission sur la recevabilité de cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – L’argumentaire du rapporteur en faveur de l’irrecevabilité de cet amendement me semble juridiquement imparable. Mais en matière de recevabilité, il appartient en effet à la commission d’apprécier. Je sou mets donc la recevabilité de cet amendement au vote.

L’amendement COM-1 rectifié ter est déclaré recevable et est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je note que par cette décision de recevabilité, le champ de la proposition de loi s’en trouve modifié d’autant.

L’amendement COM-2 rectifié *ter* est relatif à la déclaration de la naissance par la mère. Il peut en effet sembler étonnant que le code civil ne permette pas aux mères de déclarer la naissance de leur propre enfant. L’intention de l’amendement semble cependant entièrement satisfaite par la pratique, puisqu’une circulaire prévoit que « la déclaration de naissance peut émaner d’autres personnes que celles qu’énumère l’article 56 du code civil et notamment de la mère elle-même ». En outre, l’inscription dans le code civil des mères comme responsables de la déclaration de naissance pourrait s’avérer contre-productive et les fragiliser, car la non-déclaration est punie de lourdes sanctions pénales : six mois d’emprisonnement et 3 750 euros d’amende. Cela irait donc à l’encontre de l’objectif de protection, en particulier des mères isolées, que nous partageons. Avis défavorable.

L’amendement COM-2 rectifié ter n’est pas adopté.

M. Jérôme Durain. – Le groupe socialiste et républicain s’abstiendra sur le vote de la proposition de loi.

La proposition de loi est adoptée, à l’unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme CANAYER, rapporteur	3	Sécurisation du dispositif et procédure en cas de domiciles distincts des parents	Adopté
Article 2			
Mme CANAYER, rapporteur	4	Suppression de coordinations au profit du maintien de la mention du « lieu de naissance »	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. CANEVET	1 rect. <i>ter</i>	Usage du signe « ñ » dans les prénoms inscrits à l'état civil	Adopté
M. CANEVET	2 rect. <i>ter</i>	Déclaration par la mère de la naissance	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

M. Hervé Marseille, auteur de la proposition de loi

Direction des affaires civiles et du sceau

M. Jean-François de Montgolfier, directeur

Fédération française de généalogie

Mme Valérie Arnold-Gautier, présidente

M. Alain Rossi, vice-président

Direction des archives nationales

Mme Françoise Banat-Berger, directrice

CONTRIBUTION ÉCRITE

**Association des maires de France et des présidents
d'intercommunalités (AMF)**

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Code civil</p>	<p>Proposition de loi relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents</p>	<p>Proposition de loi relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>L'article 55 du code civil est ainsi modifié :</p>	<p>L'article 55 du code civil est ainsi modifié : ①</p>
	<p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé : ②</p>
<p><i>Art. 55.</i> – Les déclarations de naissance sont faites dans les cinq jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu.</p>	<p>« Les déclarations de naissance sont faites dans les huit jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du domicile de l'un des parents ou du lieu de la naissance. Si la déclaration est effectuée auprès de l'officier de l'état civil du domicile de l'un des parents, une attestation dûment signée par les parents devra être produite à l'officier de l'état civil afin d'établir leur accord sur le lieu de déclaration de naissance. Mention du lieu de l'accouchement est portée à l'acte. » ;</p>	<p>« Les déclarations de naissance sont faites dans les huit jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du domicile des parents ou du lieu de la naissance. » ; ③</p>
	<p>2° Le deuxième alinéa est supprimé.</p>	<p>2° Le deuxième alinéa est <u>ainsi rédigé</u> : ④</p>
<p>Par dérogation, ce délai est porté à huit jours lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier de l'état civil le justifie. Un décret en Conseil d'État détermine les communes où le présent alinéa s'applique.</p>		<p><u>« À défaut de domicile commun des parents, les déclarations de naissance sont faites à l'officier de l'état civil du lieu de naissance ou, en cas d'accord écrit entre les parents, à l'officier de l'état civil du lieu de domicile de l'un des parents. »</u> ⑤</p>
<p>Lorsqu'une naissance n'a pas été déclarée dans le délai légal, l'officier de l'état civil ne peut la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal de l'arrondissement dans lequel est né l'enfant, et mention sommaire en est faite en marge à la date de la naissance. Si le lieu de la naissance est inconnu, le tribunal compétent est</p>		<p>Amdt COM-3</p>

Dispositions en vigueur

celui du domicile du requérant. Le nom de l'enfant est déterminé en application des règles énoncées aux articles 311-21 et 311-23.

En pays étranger, les déclarations aux agents diplomatiques ou consulaires sont faites dans les quinze jours de l'accouchement. Toutefois, ce délai peut être prolongé par décret dans certaines circonscriptions consulaires.

Art. 57-1. – Lorsque l'officier de l'état civil du lieu de naissance d'un enfant porte mention de la reconnaissance dudit enfant en marge de l'acte de naissance de celui-ci, il en avise l'autre parent par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Si ce parent ne peut être avisé, l'officier de l'état civil en informe le procureur de la République, qui fait procéder aux diligences utiles.

Art. 61-3-1. – Toute personne qui justifie d'un nom inscrit sur le registre de l'état civil d'un autre État peut demander à l'officier de l'état civil dépositaire de son acte de naissance établi en France son changement de nom en vue de porter le nom acquis dans cet autre État. Lorsque la personne est mineure, la déclaration est effectuée conjointement par les deux parents exerçant l'autorité parentale ou par le parent exerçant seul l'autorité parentale, avec son consentement personnel si elle a plus de treize ans.

Texte de la proposition de loi

Article 2

Le code civil est ainsi modifié :

1° ~~À la fin du deuxième alinéa de l'article 34, les mots : « et lieux de naissance » sont remplacés par les mots : « , lieux de naissance et lieux de déclaration de la naissance » ;~~

2° ~~À la première phrase du premier alinéa de l'article 57, après le mot : « l'heure », sont insérés les mots : « , le lieu de l'accouchement et le lieu de la déclaration de la naissance s'il est différent » ;~~

3° Au premier alinéa de l'article 57-1, les mots : « lieu de ~~naissance~~ » sont remplacés par les mots : « lieu de déclaration » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 2

Le code civil est ainsi modifié : ①

1° et 2° (*Supprimés*) ②

Amdt COM-4

3° Au premier alinéa de l'article 57-1, après les mots : « lieu de », sont insérés les mots : « déclaration de » ; ③

Dispositions en vigueur

Le changement de nom est autorisé par l'officier de l'état civil, qui le consigne dans le registre de naissance en cours.

En cas de difficultés, l'officier de l'état civil saisit le procureur de la République, qui peut s'opposer à la demande. En ce cas, l'intéressé en est avisé.

Saisi dans les mêmes conditions, le procureur de la République du lieu de naissance peut ordonner lui-même le changement de nom.

Le changement de nom acquis dans les conditions fixées aux quatre premiers alinéas s'étend de plein droit aux enfants du bénéficiaire lorsqu'ils ont moins de treize ans.

Texte de la proposition de loi

4° À l'avant-dernier alinéa de l'article 61-3-1, après les mots : « lieu de », sont insérés les mots : « déclaration de ~~la~~ » ;

5° L'article 62 est ainsi modifié :

~~a) Au premier alinéa, après les mots : « lieu de naissance », sont insérés les mots : « , de déclaration de la naissance » ;~~

~~b) Au deuxième alinéa, après les mots : « de naissance, », sont insérés les mots : « lieu de déclaration de la naissance » ;~~

~~6° À l'avant dernier alinéa du 1° de l'article 63, après le mot : « naissance, », sont insérés les mots : « lieu de déclaration de la naissance, » ;~~

~~7° Au 1° de l'article 76, après le mot : « naissance, », sont insérés les mots : « lieux de déclaration de la naissance, » ;~~

~~8° Au 2° de l'article 79, après le mot : « naissance, », sont insérés les mots : « lieu de déclaration de la naissance, » ;~~

~~9° À la deuxième phrase du second alinéa de l'article 79 1, après le mot : « naissance, », sont insérés les mots : « lieu de déclaration de la naissance, » ;~~

~~10° À l'article 81, après le mot : « naissance », sont insérés les~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

4° À l'avant-dernier alinéa de l'article 61-3-1, après les mots : « lieu de », sont insérés les mots : « déclaration de » ;

5° à 11° (*Supprimés*)

Amdt COM-4

④

⑤

Dispositions en vigueur

Art. 354. – Dans les quinze jours de la date à laquelle elle est passée en force de chose jugée, la décision prononçant l'adoption plénière est transcrite sur les registres de l'état civil du lieu de naissance de l'adopté, à la requête du procureur de la République.

Lorsque l'adopté est né à l'étranger, la décision est transcrite sur les registres du service central d'état civil du ministère des affaires étrangères.

La transcription énonce le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant ainsi que ses nom de famille et prénoms, tels qu'ils résultent du jugement d'adoption, les prénoms, noms, date et lieu de naissance, profession et domicile du ou des adoptants. Elle ne contient aucune indication relative à la filiation réelle de l'enfant.

La transcription tient lieu d'acte de naissance à l'adopté.

L'acte de naissance originaire conservé par un officier de l'état civil français et, le cas échéant, l'acte de naissance établi en application de l'article 58 sont, à la diligence du procureur de la République, revêtus de la mention " adoption " et considérés comme nuls.

Art. 57. – L'acte de naissance énoncera le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant, les prénoms qui lui seront donnés, le nom de famille, suivi le cas échéant de la mention de la déclaration conjointe de ses parents quant au choix effectué, ainsi que les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des père et mère et, s'il y a lieu, ceux du déclarant. Si les père et mère de l'enfant ou l'un d'eux ne sont pas désignés à l'officier de l'état civil, il

Texte de la proposition de loi

~~mots : « , lieu de déclaration de la naissance » ;~~

~~11° Au 1° de l'article 229 3, le mot : « naissance » est remplacé par les mots : « déclaration de la naissance » ;~~

12° Au premier alinéa ~~et à la première phrase du troisième alinéa~~ de l'article 354, les mots : « lieu de naissance » ~~sont remplacés par~~ les mots : « lieu de déclaration de la naissance ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

12° Au premier alinéa de l'article 354, après les mots : « lieu de », sont insérés les mots : « déclaration de ».

Amdt COM-4

⑥

Article 3 (nouveau)

Dispositions en vigueur

ne sera fait sur les registres aucune mention à ce sujet.

Les prénoms de l'enfant sont choisis par ses père et mère. La femme qui a demandé le secret de son identité lors de l'accouchement peut faire connaître les prénoms qu'elle souhaite voir attribuer à l'enfant. A défaut ou lorsque les parents de celui-ci ne sont pas connus, l'officier de l'état civil choisit trois prénoms dont le dernier tient lieu de nom de famille à l'enfant. L'officier de l'état civil porte immédiatement sur l'acte de naissance les prénoms choisis. Tout prénom inscrit dans l'acte de naissance peut être choisi comme prénom usuel.

Lorsque ces prénoms ou l'un d'eux, seul ou associé aux autres prénoms ou au nom, lui paraissent contraires à l'intérêt de l'enfant ou au droit des tiers à voir protéger leur nom de famille, l'officier de l'état civil en avise sans délai le procureur de la République. Celui-ci peut saisir le juge aux affaires familiales.

Si le juge estime que le prénom n'est pas conforme à l'intérêt de l'enfant ou méconnaît le droit des tiers à voir protéger leur nom de famille, il en ordonne la suppression sur les registres de l'état civil. Il attribue, le cas échéant, à l'enfant un autre prénom qu'il détermine lui-même à défaut par les parents d'un nouveau choix qui soit conforme aux intérêts susvisés. Mention de la décision est portée en marge des actes

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Après le deuxième alinéa de l'article 57 du code civil, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le prénom peut comporter les voyelles et consonnes accompagnées d'un signe diacritique connues de la langue française à savoir : à – â – ä – é – è – ê – ë – ï – î – ò – ö – ù – û – ü – ÿ – ç – ñ. Ces signes diacritiques peuvent être portés tant sur les lettres majuscules que sur les minuscules. Les ligatures "æ" (ou "Æ") et "œ" (ou "Œ"), équivalents de "ae" (ou "AE") et "oe" (ou "OE") sont admises par la langue française. Tout autre signe diacritique attaché à une lettre ou ligature ne peut être retenu pour l'établissement d'un acte de l'état civil. »

Amdt COM-1 rect. ter

①

②

Dispositions en vigueur

de l'état civil de l'enfant.

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**